



International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies  
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

**Notas**  
**relativas al**  
**Borrador de Directrices**  
**sobre la facilitación y reglamentación nacionales**  
**de las operaciones internacionales**  
**de socorro en casos de desastre y**  
**asistencia para la recuperación inicial**

**Versión del 10 de julio de 2007**

# Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial

## Índice

<i>Antecedentes</i> .....	3
<i>Artículo 1 Objetivo</i> .....	4
<i>Artículo 2 Definiciones</i> .....	6
<b><i>Parte I: Responsabilidades básicas</i></b> .....	13
<i>Artículo 3 Responsabilidades de los Estados afectados</i> .....	13
<i>Artículo 4 Responsabilidades de los actores que prestan asistencia</i> .....	14
<i>Artículo 5 Responsabilidades adicionales de todos los Estados</i> .....	20
<i>Artículo 6 Responsabilidades por actos de desviación</i> .....	21
<b><i>Parte II: Alerta temprana y preparación</i></b> .....	21
<i>Artículo 7 Alerta temprana</i> .....	21
<i>Artículo 8 Regímenes jurídicos, normativos e institucionales</i> .....	22
<i>Artículo 9 Apoyo regional e internacional a la capacidad nacional</i> .....	23
<b><i>Parte III: Iniciación y terminación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial</i></b> .....	24
<i>Artículo 10 Iniciación</i> .....	24
<i>Artículo 11 Iniciación del socorro militar</i> .....	25
<i>Artículo 12 Terminación</i> .....	26
<b><i>Parte IV: Elegibilidad para las facilidades jurídicas</i></b> .....	26
<i>Artículo 13 Facilidades para los Estados que prestan asistencia</i> .....	26
<i>Artículo 14 Facilidades para las organizaciones humanitarias que prestan asistencia</i> .....	26
<i>Artículo 15 Facilidades para otros actores que prestan asistencia</i> .....	28
<b><i>Parte V: Facilidades jurídicas para la entrada y las operaciones</i></b> .....	29
<i>Artículo 16 Excepciones</i> .....	29
<i>Artículo 17 Personal</i> .....	29
<i>Artículo 18 Bienes y equipo</i> .....	31
<i>Artículo 19 Bienes y equipo especiales</i> .....	35
<i>Artículo 20 Transporte</i> .....	38
<i>Artículo 21 Personalidad jurídica nacional</i> .....	39
<i>Artículo 22 Impuestos</i> .....	41
<i>Artículo 23 Seguridad</i> .....	41
<i>Artículo 24 Ampliación de horarios</i> .....	42
<i>Artículo 25 Costos</i> .....	42
<i>Artículo 26 Protección de los Estados que prestan asistencia contra reclamaciones por responsabilidad civil</i> .....	43
<b><i>Abreviaciones</i></b> .....	44

## **Antecedentes**

En 2003, el Objetivo Final 3.2.6 de la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja instó a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la "Federación Internacional") a estudiar las normas vigentes en relación con la respuesta internacional en casos de desastre para identificar lagunas, elaborar modelos, herramientas y directrices e informar a la XXX Conferencia Internacional en noviembre de 2007. En sus estudios y consultas desde entonces, el programa titulado "Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre" (IDRL) de la Federación Internacional ha identificado lagunas en 1) el ámbito y la cobertura geográfica del derecho internacional en vigor, 2) el conocimiento y la aplicación de las regulaciones internacionales vigentes y, en particular, 3) el grado de preparación de las legislaciones nacionales en cuanto a los problemas jurídicos comunes en las operaciones internacionales de socorro y recuperación en casos de desastre. De resultados de esa labor, se ha identificado un conjunto común de problemas jurídicos que se plantean generalmente en las grandes operaciones internacionales relacionadas con desastres, incluidos los obstáculos administrativos a la entrada en el país y a la ejecución de las operaciones y las lagunas en la normativa reglamentaria sobre la calidad y la coordinación de las actividades internacionales de socorro y recuperación.

Como un primer paso para abordar esos problemas y tras consultas oficiales con los Estados, las Sociedades Nacionales y otras organizaciones humanitarias y partes interesadas, incluso en foros regionales oficiales celebrados en África, Asia y el Pacífico, América, Europa y el Oriente Medio en 2006—2007, el Programa IDRL ha elaborado un proyecto de directrices que compila regulaciones en vigor y trata aspectos problemáticos claves y que se presentará a la XXX Conferencia Internacional.

Las presentes anotaciones sintetizan los precedentes jurídicos en que se basan las disposiciones contenidas en el proyecto de texto. Las justificaciones fácticas en que se sustentan las medidas que se recomiendan se expondrán en un estudio de gabinete por separado (que se distribuirá en 2007) en el que se examinarán las regulaciones en vigor y las experiencias operacionales. El texto de las Directrices figura en cursiva y los comentarios en letra redonda.

Se debe observar que el texto íntegro de los instrumentos citados en las anotaciones se puede consultar en la base de datos en línea del Programa IDRL en <http://www.ifrc.org/idrl>.

## Introducción

### Artículo 1 Objetivo

1. *Las presentes Directrices no son vinculantes. Tienen por objetivo contribuir a la preparación jurídica nacional mediante la orientación para los Estados interesados en perfeccionar sus regímenes jurídicos, normativos e institucionales nacionales sobre el socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial.*

Las presentes Directrices no constituyen un tratado ni tienen por objeto ser jurídicamente vinculantes. En cambio, inspiradas en las regulaciones internacionales en vigor y las experiencias prácticas, tienen por objeto expresar el consenso internacional sobre las mejores medidas que los Estados pueden adoptar para perfeccionar sus regímenes reglamentarios nacionales a fin de velar por que, de ser necesaria la asistencia internacional, se pueda recibir oportunamente una asistencia apropiada sin desplazar las iniciativas nacionales de socorro y recuperación.

La Conferencia Internacional ya ha adoptado una "Declaración de principios para el socorro humanitario internacional a la población civil en situaciones de desastres" (1969), una serie de "Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre" (1969 y enmiendas ulteriores) y un conjunto de "Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales" (1977). Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un conjunto de "Principios rectores" sobre la asistencia humanitaria de emergencia en su resolución 46/182, de 1991. La presente iniciativa se inspira en estos instrumentos y en muchos otros instrumentos anteriores (en particular, una iniciativa similar de las Sociedades Nacionales de los Balcanes que plasmó en 2004 en la elaboración de las "Normas y prácticas recomendadas" para regular el socorro en casos de desastre) con la mira de indicar con algún detalle la forma en que el derecho nacional puede facilitar y regular mejor las actividades de socorro en casos de desastre y recuperación inicial.

Por cuanto las presentes Directrices no serán vinculantes, en el texto del documento se utilizan las formas verbales "debiera" o "debería", en lugar de un verbo más preceptivo, si bien muchas de las disposiciones reiteran elementos del derecho internacional vinculante en vigor. En consecuencia, no se ha de interpretar que las Directrices modifican en modo alguno las disposiciones del derecho internacional vigente, como se indica en el artículo 3.

2. *Aunque afirman la función principal de las autoridades y actores nacionales, las presentes Directrices recomiendan las facilidades jurídicas mínimas que deberían concederse a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia dispuestos a observar normas mínimas de coordinación, calidad y rendición de cuentas y en condiciones de hacerlo. Las presentes Directrices realzarán la calidad y eficiencia del socorro internacional en casos de desastre y de la asistencia para la recuperación inicial a fin de atender mejor a los damnificados por desastres.*

El elemento central de las presentes Directrices es la comprensión de que la comunidad internacional para el socorro en casos de desastre se ha expandido enormemente, tanto en el número como en la diversidad de sus actores. Aunque hace un siglo sólo había un puñado de Estados y actores humanitarios que intervenían ordinariamente en la respuesta en casos de desastres, los grandes desastres de nuestros días pueden atraer a centenares de actores

internacionales, desde los Estados y las organizaciones humanitarias hasta las empresas privadas y los particulares.

Esa evolución tiene muchos aspectos positivos, pues allega nueva energía, financiación y métodos al servicio de los damnificados. Sin embargo, desde el punto de vista reglamentario, crea más complicaciones, en particular en cuanto al profesionalismo y la calidad. Aunque el pasado hubiera sido posible resolver estos problemas reglamentarios en forma oficiosa, este enfoque es cada vez menos viable. Observamos, pues, en cualquier operación, embotellamientos burocráticos en algunos aspectos y falta de una fiscalización efectiva en otros.

Las Directrices enuncian las facilidades jurídicas mínimas que se deberían conceder a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia y, al propio tiempo, recomiendan que se las haga depender de la observancia de normas internacionalmente aceptadas.

*3. Las presentes Directrices no tienen por objeto afectar el derecho internacional o los acuerdos internacionales en vigor, en particular:*

*(a) el derecho internacional humanitario, el derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho internacional sobre los refugiados;*

*(b) la personalidad jurídica y el estatuto de los Estados, las organizaciones intergubernamentales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja;*

*(c) el derecho internacional relacionado con los privilegios e inmunidades;*

*(d) los Estatutos y reglamentos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los acuerdos jurídicos en vigor entre los componentes del Movimiento y los Estados; y*

*(e) otros acuerdos en vigor entre los Estados o entre los Estados y los actores que prestan asistencia.*

Aunque técnicamente es innecesario, dado que las presentes Directrices han de ser un instrumento no vinculante, es importante aclarar que no hay intención de modificar el derecho internacional o los acuerdos internacionales en vigor. En particular, las presentes Directrices no se refieren directamente a los derechos de los damnificados, pues son de naturaleza primordialmente técnica, destinadas a abordar un conjunto discreto de problemas reglamentarios comunes en las operaciones internacionales. El derecho sobre los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho sobre los refugiados son, pues, importantes fuentes jurídicas adicionales para que los Estados elaboren leyes y políticas sobre preparación para el socorro en casos de desastre y la recuperación.

Además, muchas de las facilidades jurídicas previstas en la Parte V ya debieran estar garantizadas a favor de los funcionarios diplomáticos y consulares de los Estados y los funcionarios de las organizaciones intergubernamentales y los componentes internacionales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en virtud del derecho internacional vigente. Por ejemplo, tanto el derecho positivo como el derecho consuetudinario garantizan

que las organizaciones internacionales deben disfrutar de una persona jurídica nacional que les habilite para otorgar ciertos actos jurídicos, por ejemplo, la concertación de contratos y la interposición de acciones judiciales. Análogamente, el derecho de los privilegios e inmunidades confiere derechos a sus sujetos en las esferas de los visados, las aduanas, la tributación y la seguridad. Aunque en general no se aplican al personal de socorro o recuperación inicial de gobiernos extranjeros (como se dice en el comentario a las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 14), numerosos tratados bilaterales y otros acuerdos específicamente le conceden privilegios e inmunidades en relación con las actividades de socorro en casos de desastre.

Como se señaló *supra*, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tiene sus propios acuerdos, prácticas y reglamentos, algunos de los cuales han sido aprobados por los Estados en la Conferencia Internacional. Las presentes Directrices ni restringen ni modifican esas normas y reglamentos ni los derechos y obligaciones que éstos crean. Por último, muchos Estados han suscrito acuerdos con actores intergubernamentales y no gubernamentales en los que determinan ciertos derechos y responsabilidades aplicables al socorro en casos de desastre y a la recuperación inicial que no debieran considerarse ni abrogados ni modificados por la adopción de las presentes Directrices.

## **Artículo 2 Definiciones**

*A los efectos de las presentes Directrices:*

1. Por "**desastre**" se entiende una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad que rebasa la capacidad nacional para hacerle frente y constituye una amenaza importante y general para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con prescindencia de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo, pero excluyendo los conflictos armados.

Del término "desastre" hay casi tantas definiciones diferentes cuantos instrumentos internacionales se refieren al tema. Las dificultades políticas para definir el término han hecho que algunos abandonen enteramente esa tarea (véanse, por ejemplo, las anotaciones al Proyecto de Directrices Max Planck, en las que sólo se habla de "asistencia humanitaria", y la Convención Interamericana, que no contiene una definición). Por cuanto el presente borrador de Directrices se ha de aplicar sólo a los desastres y no a todas las situaciones en las que se puede precisar asistencia humanitaria (esto es, el conflicto armado, que se examina *infra*), se considera importante que contenga una definición de desastre.

Como esta definición, algunas definiciones de desastre contenidas en instrumentos internacionales han restringido el término a situaciones que rebasan las capacidades nacionales (por ejemplo, el Proyecto de Convención de 1984, artículo 1 b); Departamento de Asuntos Humanitarios, International Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management (1992)). Ello destaca que la asistencia internacional ocupa un lugar secundario en relación con los mecanismos nacionales de respuesta.

La mayor parte del resto de la presente definición se ha tomado del artículo 1 6) del Convenio de Tampere, uno de los tratados multilaterales más recientes en la materia. (También es similar a la definición consignada en el artículo I 3) del Acuerdo de la ASEAN sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia, de 2005 (donde por "desastre" se entiende "una

perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa grandes daños humanos, materiales, económicos o ambientales").) Esta definición amplia abarca no sólo catástrofes evidentes como los terremotos, sino también fenómenos igualmente destructivos, pero graduales, como las sequías y las crisis de infección por el VIH. A diferencia de la definición del Convenio de Tampere, sin embargo, la consagrada en las presentes Directrices excluye específicamente las situaciones de conflicto armado a las que se aplica el derecho internacional humanitario (DIH). Se consagra esa distinción por varias razones.

Primera, el DIH reconoce derechos y obligaciones mayores y más explícitos a la asistencia humanitaria internacional que los instrumentos en vigor en materia de asistencia en casos de desastre, y establece un vínculo directo, inequívoco y casi incondicional, que no está presente en otros instrumentos de derecho internacional, entre los necesitados y los actores humanitarios internacionales (véanse, por ejemplo, Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, artículos 30 y 59; Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra (1977), artículo 70 (y su comentario); Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra (1977), artículo 18 (y su comentario)). Es crucial que en la elaboración de regulaciones o normas en materia de respuesta en casos de desastre no se pongan cortapisas a la plena aplicación del DIH. Por cuanto los desastres que se producen en el contexto de conflictos armados debieran estar abarcados también por el DIH, no es necesario que en las presentes Directrices se aborden esas situaciones (cf. Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, de 2004, sección A.2, que excluyen los desastres en tiempo de conflicto por igual razón).

Segunda, las situaciones de desastre son política y operacionalmente distintas de los conflictos armados. Las situaciones de conflicto son intrínsecamente más delicadas desde el punto de vista político que las puras situaciones de desastres. Las denegaciones injustificadas de entrada del socorro humanitario son desafortunadamente comunes. En cambio, está bien aceptado que los actores nacionales debieran desempeñar una función primaria en la respuesta a los desastres; la asistencia internacional se justifica únicamente cuando se rebasan las capacidades nacionales. Cuando se necesita ayuda internacional, por lo común se hace lugar al acceso (al menos en el plano político). En consecuencia, si bien la necesidad imperativa de los damnificados de recibir socorro y asistencia para la recuperación es la misma sea cual fuera el tipo de crisis que haya creado esa necesidad, existe un fundamento práctico para hacer una distinción en la forma en que se regula el socorro externo en conflictos y desastres.

2. *Por "socorro en casos de desastre" se entiende los bienes y servicios que se suministran para subvenir a las necesidades inmediatas de los damnificados por un desastre.*

Esta definición de socorro en casos de desastre es similar a la que se consagra en muchos otros instrumentos, aunque se han usado términos primarios diferentes (véanse, por ejemplo, Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, párr. 4, definición de "socorro internacional"; Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 2), definición de "asistencia"; Proyecto de Directrices Max Planck, párr. 2 a), definición de "asistencia humanitaria"). Por socorro se entiende no sólo los artículos de socorro, sino también los servicios prestados a los damnificados por un desastre.

3. *Por "asistencia para la recuperación inicial" se entiende los bienes y servicios suministrados para restaurar o mejorar, hasta un nivel determinado, las condiciones de vida de que disfrutaban los damnificados por el desastre antes de que*

*éste ocurriera, incluidas las iniciativas para reforzar la resiliencia y reducir el riesgo, que se suministran durante el plazo inicial fijado por el Estado afectado.*

Los estudios y consultas del Programa IDRL indican que muchos de los problemas jurídicos más arduos suelen plantearse muchos meses después de iniciada una operación de respuesta a un desastre. Lamentablemente, muchos de los instrumentos internacionales en esta esfera se concentran exclusivamente en el período de socorro inmediato.

La redacción de la definición se basa en la definición de “recuperación” que propone la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas en el documento “Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres” (véase <http://www.unisdr.org>), que sigue el creciente consenso internacional de que no es atinado desde el punto de vista programático separar enteramente el socorro de la recuperación. Por lo tanto, algunos instrumentos modernos han tratado de abarcar las actividades tanto de socorro como de recuperación. Entre ellos se cuentan los siguientes: la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1991), anexo, párr. 9, que destaca la “clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo” y hace hincapié en la necesidad de medidas para lograr una transición sin tropiezos “de manera tal que [apoye] la recuperación y el desarrollo a largo plazo”; y también el reciente Acuerdo de la ASEAN, artículo 1, cuya definición de “gestión de desastres” abarca la gama completa de actividades desde el socorro hasta la recuperación.

Por un lado, la definición encara la recuperación en forma amplia, pues abarca no sólo las iniciativas para “restaurar” el *status quo ante*, sino también las destinadas a mejorar la situación de las comunidades damnificadas hasta un nivel determinado, en coordinación con el Estado afectado, y para reforzar la resiliencia de esas comunidades frente a futuros desastres. La definición concuerda con el objetivo estratégico del Marco de Acción de Hyogo (2005), párr. 12 c), esto es, alentar, “[e]n la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación”.

Por otro lado, la definición se limita también a la “recuperación inicial”, que debiera ajustarse a un plazo limitado en función de las circunstancias que ha de determinar el Estado afectado. Ello se debe a que lograr la “recuperación” total de un gran desastre puede llevar muchos años e incluso décadas. Aunque las experiencias operacionales demuestran que muchas de las facilidades de la Parte V se necesitan a mediano plazo para garantizar unas operaciones internacionales eficaces de asistencia para la recuperación, a muchos Estados les puede resultar difícil prolongarlas por tiempo indefinido (cf., por ejemplo, “El tratamiento fiscal de los proyectos financiados por donantes” (E/C.18/2006/5), documento aprobado por el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 3 de octubre de 2006, donde se observa que se considera apropiada la tributación ordinaria aplicada a las actividades de desarrollo, si bien se debieran conceder exenciones especiales a las actividades de respuesta en casos de desastre).

A fin de brindar un margen de previsibilidad a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en cuanto a la duración de las facilidades que se les concederán, este plazo debiera ser fijado por el Estado afectado tan pronto sea posible después de ocurrido el desastre. Naturalmente, si las circunstancias lo justifican, el Estado afectado debiera prorrogar el plazo de acuerdo con las circunstancias.



Con todo, no todas las facilidades jurídicas consagradas por los instrumentos en vigor sobre socorro en casos de desastre tienen igual validez incluso en el período de recuperación inicial. Así pues, la Parte V distingue entre las facilidades que se debieran conceder para el socorro en casos de desastre y la recuperación preliminar y las que se debieran limitar al socorro en casos de desastre. En el apéndice 1 del presente documento figura un cuadro ilustrativo de las facilidades aplicables en el socorro y la recuperación inicial.

4. *Por “bienes” se entiende los artículos que se han de proporcionar a los damnificados por un desastre para su socorro o recuperación inicial.*

5. *Por “servicios” se entiende las actividades (como el rescate y la atención médica) ejecutadas por el personal de socorro y recuperación inicial en beneficio de los damnificados por un desastre.*

6. *Por “equipo” se entiende los bienes físicos (como vehículos y radios) distintos de los bienes necesarios para ejecutar las operaciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial.*

Los instrumentos vigentes relativos a la asistencia en casos de desastre tienden a definir de manera bastante amplia los bienes de socorro y recuperación, en calidad de artículos necesarios para las operaciones. Así, por ejemplo, en las Directrices de Oslo de 2006 se entiende por "recursos militares y de defensa civil" el personal, el equipo, los suministros y servicios de socorro suministrados por organizaciones militares y defensa civil extranjeras para [la respuesta internacional de asistencia en casos de desastre] (párr. 3). Análogamente, en el Memorando de Entendimiento de la OTAN sobre “Transporte transfronterizo de bienes civiles vitales”, por “materiales” se entiende "todo equipo, medio de transporte y bienes que se han de usar en relación con la cooperación civil con objeto de hacer frente a las consecuencias de un desastre, incluidos equipo, vehículos y artículos necesarios para uso propio del personal de socorro" (párr. 1 3)).

Algunos instrumentos en vigor también distinguen entre “bienes” y “equipo”, entendiéndose por “bienes” los destinados a la distribución o el uso de los damnificados y por “equipo” los elementos que necesitan quienes prestan socorro para realizar su cometido, si bien les otorgan el mismo régimen en cuanto a privilegios aduaneros, etc. Por ejemplo, el Anexo Específico J.5 del Convenio de Kyoto revisado define así los “envíos de socorro”:

- mantas, carpas, casas prefabricadas material de purificación o de almacenamiento de agua u otras mercancías de primera necesidad, enviadas para ayudar a víctimas de catástrofes y
- todo equipamiento, vehículos y otros medios de transporte, animales especialmente entrenados para fines específicos, provisiones, víveres, efectos personales y otras mercancías para el personal de socorro a fin que puedan llevar a cabo sus tareas y para apoyarlos mientras vivan y trabajen en el territorio de la catástrofe en el transcurso de su misión.

Definiciones similares figuran en el Convenio de Estambul, Anexo B.9, artículo 1, y en diversos acuerdos bilaterales (por ejemplo, la Convención entre la República Francesa y la

República Federal de Alemania sobre mutua asistencia en casos de desastre o accidentes graves (1977), artículo 5).

7. *Por “personal” se entiende los empleados y voluntarios que presten socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial.*

Esta definición abarca no sólo al personal remunerado, sino también a los voluntarios. Sin embargo, la definición no abarcaría por lo común a los contratistas independientes contratados para suministrar un servicio a un actor que presta asistencia. Otra disposición discreta del artículo 20 se refiere a los visados para el personal de transporte independiente que, al amparo de un contrato, transporta artículos, equipo o personal de socorro.

8. *Por “Estado afectado” se entiende el Estado en cuyo territorio personas o propiedades son afectadas por un desastre.*

En los instrumentos internacionales se han empleado diversos términos para denominar al Estado afectado por un desastre. Por ejemplo, en algunos instrumentos se emplea el término Estado “receptor” o parte “receptora” (Reglas Modelo del UNITAR (1982), párr. A.2; el Acuerdo de la ASEAN (2006) en el artículo 1 11) y otros instrumentos hablan de Estado o parte “solicitante” (por ejemplo, el Convenio de Tampere (1998), artículo 1 3); el Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 2), o de “Estado beneficiario” (por ejemplo, la Convención Marco, artículo 1 e)).

En las presentes Directrices se prefieren la expresión “Estado afectado” y sus variantes que se usan en otros instrumentos (por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, anexo, párr. 4, y 57/150, cuarto párrafo del preámbulo; la resolución sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional (2003), artículo 1 5); 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 (ONG), anexo I). Aunque acentúa la soberanía del Estado que recaba asistencia para un desastre, el término “Estado solicitante”, no siempre será directamente aplicable, por ejemplo cuando los Estados delegan en las Naciones Unidas la tarea de formular llamamientos internacionales. En el presente borrador de Directrices, la función primaria del Estado afectado se reafirma en el artículo 3, y el requisito de obtener su consentimiento para la iniciación de las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial se refleja en el artículo 10, con lo que cual esa señal semántica pasa a ser superflua. El término “Estado receptor” implica también que es el gobierno o el país el que “recibe” asistencia en caso de desastre. Aunque ello es en parte cierto cuando los artículos y el equipo de socorro se consignan directamente al gobierno, una gran parte de la asistencia internacional en casos de desastre es administrada y/o distribuida directamente por actores internacionales. Además, los receptores a los que realmente se destina la asistencia son los damnificados por el desastre. La expresión “Estado afectado” parece ser el término más neutral y descriptivo.

9. *Por “Estado que presta asistencia” se entiende un Estado que presta socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial, sea mediante componentes civiles o militares.*

El término “Estado que presta asistencia” se usa casi uniformemente en los instrumentos vigentes relativos a la respuesta internacional en casos de desastre. La presente definición reconoce asimismo que la asistencia de gobiernos extranjeros se puede prestar por medios

civiles o militares. Muchas de las mismas consideraciones y necesidades jurídicas se aplican a las iniciativas de asistencia de estos actores gubernamentales. Sin embargo, como se dice en las anotaciones al artículo 11, el empleo de actores militares suscita preocupaciones especiales y, de conformidad con las Directrices de Oslo revisadas, se ha recomendado que los Estados, por lo tanto, limiten su participación.

10. *Por “Estado de origen” se entiende el Estado del que parten el personal, los bienes y el equipo destinados a las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial hacia el Estado afectado.*

Los obstáculos reglamentarios a las operaciones internacionales de socorro y recuperación en casos de desastre pueden surgir incluso antes de que la ayuda comience su tránsito hacia el Estado afectado. Las restricciones impuestas por el Estado anfitrión a la exportación de ciertos bienes y equipo o los requisitos de visado de salida pueden ir en desmedro de la capacidad de los actores humanitarios que prestan asistencia para brindar una asistencia oportuna y eficaz. Esta cuestión se tiene presente, por ejemplo, en las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, que recomiendan la dispensa de los visados de salida (Recomendación E). Los obstáculos reglamentarios en el Estado de origen también parecen estar abarcados por el artículo 9 del Convenio de Tampere, por cuanto éste se aplica a todos los "Estados Partes" y se refiere a la "exportación" y salida de bienes y equipo y al "movimiento" de personal.

11. *Por “Estado de tránsito” se entiende el Estado por cuya jurisdicción territorial pasa el socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial con destino u origen en el Estado afectado en relación con operaciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial.*

En diversos instrumentos anteriores sobre asistencia internacional en casos de desastre se ha reconocido que las restricciones de visado y aduanas en los Estados de tránsito pueden impedir que la asistencia para desastres llegue a los necesitados en el Estado afectado. En consecuencia, en diversos instrumentos internacionales se han consagrado los compromisos que han de asumir los Estados de tránsito, incluidos la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, artículo 9; el Convenio de Tampere, artículo 9 2) d); la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; las Reglas Modelo del UNITAR, y las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales. La "jurisdicción territorial" a que hace referencia este párrafo, en el sentido más lato, se aplica a todas las zonas sobre las cuales un Estado ejerce una autoridad reglamentaria que pudiera incidir en la circulación del socorro en casos de desastre o los embarques de asistencia para la recuperación inicial o los movimientos de personal.

12. *Por "organización humanitaria que presta asistencia" se entiende toda entidad no estatal y sin fines de lucro extranjera o internacional que preste asistencia cuyo mandato y actividades se concentren primordialmente en el socorro humanitario, la recuperación o el desarrollo.*

Aunque se emplea comúnmente sobre el terreno y en las deliberaciones sustantivas, el término "organización humanitaria" rara vez se ha definido en los instrumentos jurídicos internacionales. A diferencia de los Convenios de Ginebra -- que reservan algunas facilidades y derechos importantes a las organizaciones humanitarias --, la mayor parte de los instrumentos internacionales en vigor sobre respuesta en casos de desastre no distinguen entre

los actores humanitarios y otros actores, en el supuesto de que todos son enteramente iguales cuando se trata de suministrar socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación. Por ejemplo, el artículo 1 10) del Convenio de Tampere abarca tanto a las entidades del sector privado como a las ONG humanitarias en su definición de "organizaciones no gubernamentales" y reconoce a todas facilidades similares. Asimismo, el Anexo Específico J.5 del Convenio de Kyoto revisado y el Anexo B.9 del Convenio de Estambul se refieren a las facilidades especiales aplicables a los envíos de socorro con prescindencia de su origen.

A los efectos de las presentes Directrices, sin embargo, existen diferencias importantes en las operaciones y en los métodos entre las organizaciones humanitarias y otros actores. Aunque a todos los actores extranjeros que prestan socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial se les puede, y se les debiera, exigir que acaten unas normas mínimas, las organizaciones expresamente constituidas y motivadas conforme a principios humanitarios y especializadas en la asistencia humanitaria o el socorro debieran ser reconocidas como tales y se les deberían otorgar las facilidades correspondientes. En particular, los fondos que reciban de donaciones de los Estados y del público en general para mitigar los padecimientos de los damnificados no se deberían desperdiciar por causa de demoras, obstáculos o cargos administrativos innecesarios. Como se dice en el Anexo 1 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG: "Para que [las organizaciones humanitarias no gubernamentales] puedan actuar en plena consonancia con sus principios humanitarios, se les debiera conceder un acceso rápido e imparcial a las víctimas de los desastres, con el fin de distribuir asistencia humanitaria".

Para conformarse a esta definición de "organización humanitaria que presta asistencia", tanto el mandato como las actividades de la organización debieran concentrarse primordialmente en el socorro humanitario, la recuperación o el desarrollo. Esa definición excluiría, por ejemplo, a los actores comerciales, cuyo mandato primario, con prescindencia de sus actividades, es la generación de utilidades. Nada impide que los Estados afectados concedan también ciertas facilidades a los actores del sector privado y otros actores no humanitarios. El otorgamiento de esas facilidades, sin embargo, no debiera obrar en detrimento de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia. En esta lista se incluyen organizaciones cuyas actividades y mandato primarios se centran en el desarrollo (por ejemplo, CARE, Oxfam y Worldvision) porque suelen intervenir en operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial debido a la capacidad existente en el Estado afectado y/o los conocimientos especializados pertinentes, y sus mandatos y principios básicos son similares a los de los actores orientados hacia el socorro. Sin embargo, las facilidades jurídicas que se examinan en las presentes Directrices se aplicarían únicamente a sus actividades de socorro y recuperación inicial.

*13. Por "actor que presta asistencia" se entiende la organización humanitaria, el Estado u otra entidad o persona extranjera que responde a un desastre en el territorio del Estado afectado o envía donaciones en especie o en efectivo.*

La diversidad y amplitud de actores internacionales que intervienen en grandes desastres han ido en aumento por muchos años. Además de los actores más "clásicos", tales como otros Estados, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG, se observa ahora una creciente participación de entidades del sector privado, organizaciones comunitarias y particulares. Muchos actores internacionales realizan su cometido, principal o parcialmente, por conducto de entidades nacionales afiliadas, pero otros prestan asistencia directamente. En consecuencia, este aspecto se debe

tener en cuenta en la reglamentación nacional de las operaciones internacionales de socorro y recuperación inicial. En particular, todos los actores internacionales deberían acatar ciertas normas mínimas en el suministro de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (véase el artículo 4 *infra*). Sin embargo, como también se señala en el artículo 15, se puede y se debe hacer una diferenciación en cuanto a la forma en que se regula y facilita la acción de distintos tipos de actores.

## **Parte I: Responsabilidades básicas**

### ***Artículo 3 Responsabilidades de los Estados afectados***

*1. A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primaria de tomar medidas de reducción del riesgo de desastres, socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial en su territorio, o de hacer los arreglos necesarios al respecto. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y otros actores de la sociedad civil nacional desempeñan una importante función de apoyo en el plano nacional.*

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha afirmado, en reiteradas ocasiones, que 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 (véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 46/182, anexo, párr. 4, y 57/150, quinto párrafo del preámbulo). Análogamente, en la Declaración de Hyogo, 2005, se “afirm[a] que incumbe principalmente a los Estados la protección de su población y sus bienes en su territorio frente a los peligros” (párrafo 4). En el párrafo 1 del artículo 3 se indica también que los Estados pueden cumplir su responsabilidad suministrando asistencia directamente o haciendo los arreglos para que sea suministrada por otros actores (nacionales o internacionales).

Con respecto a este último punto, la segunda oración destaca la singular función auxiliar de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, afirmada en los Estatutos del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (artículo 4 3)) (aceptados por todos los Estados partes en los Convenios de Ginebra así como por los componentes del Movimiento) y en las leyes nacionales que reconocen a cada Sociedad Nacional. También toma nota de la importante función de apoyo de otros actores de la sociedad civil nacional.

*2. Para velar por que se subvenga a las necesidades de los damnificados, los Estados afectados deberían recabar asistencia internacional o regional cuando una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente.*

El párrafo 2) del artículo 3 amplía el tema de la responsabilidad descrito en el párrafo 3 1). Está en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo (2005), que insta a los Estados “a asegurar una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de desastre que rebasen la capacidad nacional para hacerles frente” (párr. 20 c)) y con la resolución 46/182 de la Asamblea General, que exhorta “a los Estados cuyas poblaciones necesiten asistencia a que faciliten la prestación por esas organizaciones de asistencia humanitaria” (anexo, párr. 6). También es congruente con las obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario a los Estados en situaciones de conflicto armado. Por ejemplo, el artículo 59 del Cuarto Convenio

de Ginebra dispone que 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; el artículo 30, a su vez, dispone que las personas protegidas “tendrán todas las facilidades” para solicitar asistencia internacional.

3. *Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar, en consonancia con los principios humanitarios y el derecho internacional, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio.*

El presente párrafo complementa la afirmación contenida en el párrafo 1 del artículo 2 respecto de la función y responsabilidades primarias del Estado afectado como actor soberano. Como se dice en la resolución 46/182 de la Asamblea General, “corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio” (cf. también Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 19). Este párrafo usa una redacción ligeramente diferente por cuanto parte de este concepto se ha subsumido en el párrafo 1 del artículo 1 y otros aspectos se han tratado en otros artículos. En el presente párrafo, se destaca el derecho soberano del Estado afectado a asegurar que la asistencia internacional sea apropiada y esté bien coordinada. Con todo, las decisiones reglamentarias del Estado afectado debieran respetar el derecho internacional y los principios humanitarios, velando incluso por que las organizaciones humanitarias internacionales preserven una independencia suficiente para conformar su acción a los principios humanitarios enunciados, por ejemplo, en el Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG.

#### ***Artículo 4 Responsabilidades de los actores que prestan asistencia***

El artículo 4 establece los principios humanitarios y cualitativos básicos que debieran aplicar todos los actores que prestan asistencia en el suministro de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. La adhesión a estas normas mínimas debiera servir de fundamento para acogerse a las facilidades jurídicas consignadas en la Parte V (con sujeción a los derechos existentes, como se señala en el artículo 1).

No se han incluido todas las normas reconocidas, sino sólo las que son aplicables a todos los actores que prestan asistencia y que el Estado que concede las facilidades jurídicas pueda razonablemente estar en condiciones de supervisar. Así pues, no se mencionan ciertas responsabilidades reconocidas que son particulares de las organizaciones humanitarias (por ejemplo, la responsabilidad de preservar su independencia). Su omisión en modo alguno significa que carezcan de importancia.

1. *Los actores que presten asistencia y su personal debieran observar el derecho nacional e internacional aplicable y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre en todo momento.*

Como el párr. 5 de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, este párrafo expresa un aspecto elemental de la relación de apoyo mutuo entre los actores internacionales que prestan socorro en casos de desastre y asistencia para recuperación y los Estados afectados: la observancia del derecho nacional aplicable cuando realizan actividades en sus territorios. De igual manera, los actores internacionales debieran observar el derecho internacional aplicable, por ejemplo, velando por que sus programas no infrinjan los derechos

humanos internacionalmente protegidos de las personas afectadas por un desastre. En particular, la dignidad humana de los damnificados debiera ser el centro de las operaciones, como se señala en el párr. 20 de las Directrices de Oslo (“se deben respetar y proteger la dignidad y los derechos de todas las víctimas”) y en el Principio 1.1 de la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera (que afirma el “derecho a vivir con dignidad”).

2. *Los actores que presten asistencia debieran velar por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial:*

*(a) se adjudiquen exclusivamente en proporción con las necesidades y sobre la base de un análisis de las necesidades;*

Este párrafo se deriva del párrafo 6 de los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, adoptados por algunos donantes humanitarios importantes en 2003. También está en armonía con los apartados b) y d) del artículo VIII del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 (que dispone respectivamente en su parte pertinente que “[l]a ayuda alimentaria debe basarse en una valoración de las necesidades realizada por el beneficiario y los miembros” y que “[l]a provisión de ayuda alimentaria... debe respetar principios humanitarios básicos”). Asimismo, se hace eco del imperativo expresado en el párrafo 2 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG de que “El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades”, la afirmación contenida en la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 2, de que “[l]a asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad [con el principio] de humanidad” y las descripciones del principio de humanidad en los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y en el párrafo 1 de los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria. Consagra la necesidad como criterio primario del socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial.

La norma común 2 de la Carta Humanitaria y las Normas mínimas del Proyecto Esfera destacan que la necesidad se debiera determinar objetivamente para velar por que la asistencia que se suministre sea apropiada. A este respecto, las Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes instan a los Estados afectados a realizar análisis conjuntos de necesidades con los actores que prestan asistencia (sección B.II.2). En todo caso, la forma y el alcance de los análisis de necesidades que se realicen debieran estar en armonía con las circunstancias y la urgencia de la situación y se debieran actualizar en la medida necesaria.

*(b) se suministren sin discriminación alguna (tal como en razón de la nacionalidad, raza, la etnia, las creencias religiosas, la clase, el género o las opiniones políticas) a todos los necesitados;*

El texto del párrafo se inspira en el párrafo 6 a) del Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck. También se inspira en el párrafo 2 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG y en el Principio Fundamental de imparcialidad, enunciado en los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y descrito en el párrafo 1 de los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria. Menciona una lista no exhaustiva de motivos de discriminación prohibidos, similar a la consignada en los Principios Fundamentales de la Cruz Roja/Media Luna Roja en el preámbulo de los Estatutos del Movimiento.

*(c) se suministren sin intención de propiciar un punto de vista político o religioso determinado o de obtener un lucro comercial de la asistencia filantrópica;*

Este párrafo se inspira en el párrafo 3 del Código de Conducta para el Movimiento de la Cruz Roja y las ONG, el principio de neutralidad consignado en los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la afirmación en la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (anexo, párr. 2) de que “La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad [con el principio] de... neutralidad”. Destaca que la asistencia filantrópica en casos de desastre no se debiera emplear para obtener ventajas comerciales como la apertura de mercados. Un sentimiento similar informa el Proyecto de principios rectores de la participación filantrópica del sector privado en la acción humanitaria que están elaborando la OCAH y el Foro Económico Mundial, en consulta con otros asociados.

*(d) sean suministrados por personal competente con formación adecuada;*

Es una disposición común de los tratados bilaterales en vigor sobre la respuesta en casos de desastre que los Estados que prestan asistencia asignen sólo personal cabalmente capacitado y calificado (véase por ejemplo, el Acuerdo entre la República Federal de Alemania y el Reino de los Países Bajos sobre mutua asistencia en casos de desastre, incluidos accidentes graves (1998), artículo 4). El tema de la competencia se destaca asimismo en muchos documentos humanitarios normativos, incluidos los siguientes: la Carta Humanitaria y las Normas mínimas aplicables en casos de desastre del Proyecto Esfera, por ejemplo, la norma común 7, el Método Calidad Compass, elaborado por el Grupo U.R.D. en 2004 (criterio I) y las Normas de gestión de la calidad y la rendición de cuentas de la Humanitarian Accountability Partnership International (por ejemplo, el parámetro 4). Análogamente, 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 (ONG) dice que “Nuestros programas reposarán sobre la base de elevadas normas de conducta profesional y pericia, de manera que sea mínimo el desperdicio de valiosos recursos”. Por lo tanto, los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia debieran responder con el nivel de personal apropiado.

*(e) estén en consonancia con sus capacidades organizacionales;*

Además de las cuestiones de formación y capacidad, los actores que prestan asistencia pueden verse limitados por sus recursos, mandatos y orientación institucional en lo que pueden hacer en situaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial. El exceso de ambición en esta esfera puede plasmar en lagunas en los servicios cuando las tareas se asignan mediante procesos de coordinación. Como se dice en el Manual Esfera (pág. 40): “Incluso dentro de los límites específicos de la competencia técnica o el mandato [de un organismo]... es probable que la necesidad humanitaria global exceda los recursos de la organización”. Los actores debieran, pues, hacer lo que puedan hacer de manera idónea y “mostrarse dispuestos a admitir sin demora las lagunas que existan en su capacidad para atender a necesidades básicas”, para que otros actores, nacionales o internacionales, puedan atenderlas.



*(f) se suministren en coordinación con las autoridades competentes del Estado afectado y, en cuanto sea viable, con los demás actores nacionales y extranjeros competentes;*

Las estructuras de coordinación entre los actores internacionales y los Estados afectados son un elemento central de la mayoría de los tratados bilaterales y multilaterales en esta esfera. Además, en armonía con el párrafo 4 de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los actores internacionales debieran tener presente en sus actividades la función primaria del Estado afectado y, por lo tanto, debieran cooperar con las autoridades competentes en sus esfuerzos para coordinar, supervisar y regular la asistencia en forma congruente con los principios humanitarios.

Este párrafo habla también de la coordinación con "los demás actores nacionales", entre los que estarían incluidos la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y otros actores nacionales de socorro o recuperación. La norma es congruente con el párrafo 6 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG, que destaca la cooperación entre los actores internacionales y los actores no gubernamentales locales. También habla de "actores extranjeros". La importancia de una estrecha cooperación entre los actores internacionales ha sido el tema de muchas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social (por ejemplo, la resolución 60/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2005, y la resolución 2005/4 del Consejo Económico y Social (2005)). Se incluiría así a otras organizaciones humanitarias y Estados que prestan asistencia y también -- al menos en la fase de recuperación inicial -- a los actores internacionales de desarrollo que no intervengan directamente en la respuesta en casos de desastre.

Si bien la coordinación con las autoridades nacionales competentes es un requisito esencial, suele ocurrir en la práctica que sea difícil coordinar con los diversos actores de la sociedad civil nacional y los actores internacionales que puedan intervenir en una operación de gran escala. En consecuencia, a los actores que prestan asistencia se les alienta a hacerlo "en cuanto sea viable".

*(g) no se empleen como medio para obtener información sensible de naturaleza política, económica o militar que no guarde relación con las operaciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial.*

El texto es similar a la redacción del párrafo 4 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG, donde se lo considera un medio para evitar que las actividades de las organizaciones humanitarias se conviertan en instrumento de la política exterior gubernamental. Aunque la cuestión de la independencia es un elemento singular de las organizaciones humanitarias, la misma obligación de abstenerse de reunir innecesariamente información sensible debiera aplicarse también a todo actor que presta asistencia en un Estado afectado.

3. *En cuanto sea viable, deberían velar también por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial:*

Las disposiciones del párrafo 3) del artículo 4 son elementos sumamente importantes de las actividades de socorro en casos de desastre y recuperación inicial, pero a veces es difícil cuantificarlas, y la medida en que razonablemente se pueda velar por su observancia

dependerá de las circunstancias (cf. Carta Humanitaria y Normas mínimas aplicables en casos de desastre del Proyecto Esfera, pág. 14, donde se observa que “inevitablemente surgirán situaciones en las que será difícil (si no imposible) cumplir con todas las normas”). El presente párrafo, pues, insta a los actores que prestan asistencia a que obren de buena fe respecto de esas normas.

*(a) se adapten a las necesidades especiales, si las hubiere, de las mujeres y de los grupos particularmente vulnerables, que pueden abarcar a niños, personas desplazadas, ancianos, personas con discapacidades, personas que viven con el VIH y otras enfermedades debilitantes;*

Aunque bien conocidas, las necesidades especiales de los grupos vulnerables muchas veces se atienden de manera insuficiente en las situaciones de desastre. El derecho internacional humanitario reconoce estas necesidades en el contexto de los conflictos armados y propone medidas positivas concretas para asegurar medidas de socorro para atenderlas. Por ejemplo, el artículo 70 1) del Protocolo adicional I dispone que “[e]n la distribución de los envíos de socorro se dará prioridad a aquellas personas que, como los niños, las mujeres encintas, las parturientas y las madres lactantes, gozan de trato privilegiado o de especial protección de acuerdo con el IV Convenio o con el presente Protocolo”. Además, en un estudio publicado recientemente por el CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario se identifica una norma consuetudinaria aplicable a las conflictos internos e internacionales, a tenor de la cual los niños, “[l]os ancianos, los inválidos y los enfermos mentales... tienen derecho a un respeto y protección especiales” (Normas 135 y 138). Estos mismos amparos debieran aplicarse en las situaciones de desastre. En verdad, según el artículo VIII del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999, los miembros “prestarán especial atención a satisfacer las necesidades nutricionales determinadas de las mujeres y los niños” y destinarán preferentemente la ayuda alimentaria para distribución gratuita a los “grupos vulnerables”. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en los Principios Rectores de los desplazamientos internos de 1998, entre otros instrumentos, se tienen en cuenta las necesidades de los desplazados.

*(b) sean adecuados a las necesidades de los damnificados y estén en consonancia con las normas internacionales de calidad aplicables;*

En este párrafo se insta a los actores internacionales a obrar con la debida diligencia para velar por que la asistencia que presten sea adecuada y apropiada. En el artículo III j) del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 se dispone análogamente que “[t]odos los productos proporcionados como ayuda alimentaria satisfarán normas de calidad internacionales [y] guardarán conformidad con los hábitos alimentarios y las necesidades nutricionales de los beneficiarios”. Disposiciones algo similares se propusieron en el Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 16 c) y en el Proyecto de Convención de 1984, artículo 10. Aunque en ningún documento se definen las “normas de calidad internacionales” para todos los actores, hay diversas herramientas generalmente aceptadas en esta esfera, incluidas la Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera.

*(c) se suministren en una forma respetuosa de las costumbres y tradiciones culturales, sociales y religiosas.*

El texto está en armonía con el párrafo 5 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG que habla del respeto de "la cultura y las costumbres". Se debiera aplicar a los bienes y servicios de socorro mismos (por ejemplo, debieran suministrarse alimentos localmente aceptables y en el diseño de las viviendas se debieran tener en cuenta las tradiciones y tabúes locales), pero también a la forma en que se proporcionen. De esta manera, se disciplinaría también el comportamiento culturalmente insensible del personal de socorro. De acuerdo con el artículo 4 1), sin embargo, los actores que prestan asistencia están obligados también a abstenerse de violar el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. El interés en el respeto por las normas locales no se debiera llevar al extremo de violar los derechos humanos.

*(d) se lleven a cabo con una participación adecuada de los damnificados, incluidas mujeres, jóvenes y ancianos, en su diseño, ejecución, supervisión y evaluación;*

Este párrafo se ha tomado del párr. 7 de los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria. Está también en consonancia con el Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG, párr. 7, los Principios de rendición de cuentas de Humanitarian Accountability Partnership International y las Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, sección B.III.17. El artículo XIII del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 dispone que "los miembros prestarán particular consideración a... [f]acilitar la participación de mujeres en el proceso de adopción de decisiones y en la realización de las operaciones de ayuda alimentaria". La rendición de cuentas a los beneficiarios es un elemento crucial para asegurar que las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial brinden efectivamente la asistencia que se necesite.

*(e) se basen en las capacidades locales de socorro en casos de desastre y recuperación y se ejecuten con la mira de reforzarlas y de reducir futuras vulnerabilidades a los desastres;*

Este párrafo se ha tomado de los párrafos 6 y 8 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG. Está en consonancia asimismo con el párrafo 8 de los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria de 2003. Reconoce el potencial, identificado en muchas evaluaciones de operaciones en casos de desastre, de que la asistencia internacional socave, en lugar de reforzar, los mecanismos de resiliencia del país y recree las vulnerabilidades a los desastres.

*(f) se lleven a cabo con la mira de reducir al mínimo las repercusiones negativas sobre la comunidad, la economía, el mercado de trabajo y el medio ambiente locales; y*

El párrafo 8 del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG dice que los actores humanitarios se comprometen a "tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres". A ese fin, en el texto explicativo se dice que los miembros tratarán de "reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria". Una de las repercusiones negativas de la ayuda internacional citada con más frecuencia es la distorsión de las estructuras comunitarias y de los mercados de productos, trabajo y vivienda. Esas repercusiones pueden ser especialmente agudas en el curso de operaciones de gran escala, cuando es necesario gastar grandes sumas de dinero rápidamente, con la consecuencia de una inflación en los precios y otros problemas. Sin embargo, ello no significa que se deban evitar sistemáticamente los mercados locales; por el contrario, los gastos locales de las operaciones

de socorro y recuperación pueden aportar un estímulo indispensable a las economías asoladas por desastres.

Por ejemplo, el Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 insta a los miembros a prestar “particular consideración a... evitar efectos perjudiciales sobre las cosechas, producción y estructuras de comercialización locales, mediante una planificación apropiada del momento de distribuir la ayuda alimentaria” (artículo XIII a)) y a “evitar efectos perjudiciales sobre consumidores de bajos ingresos debido a cambios de precios originados por compras locales” (artículo XII d)). También insta a los miembros a “prestar consideración” a la adquisición de ayuda alimentaria a otros países en desarrollo o en el mercado local (artículo XII). De manera similar, las Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, sección B.I.7, sugieren que los artículos de socorro se adquieran “en el mercado local” en el Estado afectado, “cuando sea posible y económicamente viable y ahorre tiempo y dinero”.

Además, los signatarios del Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG se comprometen a prestar “particular atención a los problemas ambientales en la elaboración y la gestión de programas de socorro” (párr. 8), y los efectos ambientales de las operaciones se consideran una cuestión intersectorial respecto de todos los sectores examinados en la Carta Humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (pág. 13).

*(g) se suministren en forma transparente, con una comunicación apropiada de las actividades y la financiación.*

El Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG insta a los signatarios de la siguiente manera: “En nuestras relaciones con los donantes y con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia” (párr. 9). Los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre (1995), la Carta de rendición de cuentas de las ONG internacionales (2006) y las Normas de Interacción para las organizaciones voluntarias privadas (1992) también hacen hincapié en la transparencia, en particular de la información financiera y de los donaciones otorgadas y recibidas. Debería esperarse el mismo nivel de transparencia de todos los actores que prestan asistencia.

#### ***Artículo 5 Responsabilidades adicionales de todos los Estados***

*1. Los Estados que suministren financiación a otros actores que presten asistencia deberían alentarlos a observar las obligaciones consignadas en el artículo 4.*

Al igual que el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (artículo 11), esta normativa reconoce que los Estados donantes tienen responsabilidades importantes en cuanto a la forma en que se suministra su asistencia, incluso cuando se encauza por medio de otros actores, como las organizaciones humanitarias que prestan asistencia. Algunas de las responsabilidades enunciadas en el artículo 4 ya se expresan en los contratos ordinarios de donación empleados por los grandes donantes.

*2. Todos los Estados deberían alentar activamente a la población interesada en suministrar socorro directo en casos de desastre a enviar sólo aquellos artículos de socorro expresamente solicitados por el Estado afectado y desalentarla de enviar artículos innecesarios o inapropiados.*

Este texto se toma de la Recomendación G de las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, haciendo hincapié en la función de los Estados en cuanto a adoptar medidas para instruir a la población acerca de los bienes que se necesitan para responder a desastres en el extranjero y, en particular, los que no son necesarios o apropiados. Los Estados pueden tratar de cumplir esa obligación mediante anuncios públicos y comentarios a los medios de difusión social.

### ***Artículo 6 Responsabilidades por actos de desviación***

*Los Estados y organizaciones humanitarias que presten asistencia deberían cooperar para prevenir la desviación ilícita, la apropiación indebida o el fraude en relación con los bienes, el equipo o los recursos destinados al socorro en casos de desastre y la recuperación inicial y entablar las acciones que correspondan.*

Esta redacción es similar a la del artículo 17 del Proyecto de Convención de 1984 y a la de la Regla A14 de las Reglas Modelo del UNITAR. Es común, también, que en los acuerdos de asistencia bilaterales se incluyan disposiciones para impedir la corrupción y malversación de la ayuda (véase, por ejemplo, el Acuerdo de donación entre el Gobierno de la República Popular de Bangladesh y los Estados Unidos de América relativo al socorro y la rehabilitación (1972), artículos 3 y 4).

## **Parte II: Alerta temprana y preparación**

### ***Artículo 7 Alerta temprana***

*A fin de reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas y elevar al máximo la eficacia de la asistencia internacional que pueda necesitarse, todos los Estados deberían velar por que se instituyan procedimientos para facilitar el intercambio expeditivo de información sobre desastres, incluidos los desastres emergentes, con otros Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, según corresponda, incluido el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas.*

Un gran número de tratados multilaterales exigen que los Estados intercambien información sobre posibles peligros transfronterizos. Entre esos instrumentos cabe mencionar la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares (1986), artículo 2; la versión revisada del Reglamento Sanitario Internacional (2005), artículo 6; la Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (2000), artículo 4; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), principio 18, y el Acuerdo de la ASEAN, artículos 4 y 7. En diversos instrumentos, incluidos la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Convenio de Tampere (artículo 3) y las Directrices de Oslo (párr. 54), se subrayan también la importancia del intercambio de información sobre peligros emergentes para facilitar la asistencia internacional y la función del Coordinador del Socorro de Emergencia en la diseminación de esas informaciones. Una redacción similar se propuso en el artículo 6 del Proyecto de Convención de 1984. El artículo 3 del Convenio de Tampere es notable porque obliga a los Estados partes a intercambiar información, no sólo con otros Estados y las Naciones Unidas, sino también con las "entidades no estatales" y el público en general.

## **Artículo 8 Regímenes jurídicos, normativos e institucionales**

*1. Como elemento esencial de un programa más amplio de reducción del riesgo de desastres, los Estados deberían adoptar regímenes jurídicos, normativos e institucionales en materia de prevención, mitigación, preparación para desastres, socorro y recuperación que tengan plenamente en cuenta la función auxiliar de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, hagan participar a la sociedad nacional del país y habiliten a las comunidades para contribuir a su propia seguridad y resiliencia. Los Estados, con el apoyo, según corresponda, de las organizaciones internacionales y regionales competentes, deberían destinar recursos suficientes para asegurar la eficacia de esos regímenes.*

Un paso preliminar y fundamental a fin de asegurar la preparación para desastres es la formulación de un régimen jurídico e institucional integral. Así lo recomiendan varios documentos internacionales en vigor, incluido el Marco de Acción y el Plan de Acción de Hyogo (Prioridades 1 y 5), que concretamente instan a la elaboración de esos regímenes respecto no sólo del socorro en casos de desastres sino también de la reducción del riesgo. En ese proceso, los Estados debieran asegurarse de que se incorpore en esos regímenes la función de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de conformidad con los artículos 3 y 4 de los Estatutos del Movimiento. Esos regímenes rara vez funcionan satisfactoriamente sin una dotación adecuada de recursos.

*2. Esos regímenes deberían asimismo tratar de manera adecuada la iniciación, facilitación, tránsito y reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial en consonancia con las presentes Directrices. Deberían propiciar la coordinación eficaz de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, teniendo debidamente en cuenta la función del Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas como punto central de coordinación con los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en relación con las operaciones de socorro de emergencia de las Naciones Unidas. Deberían asimismo designar claramente entidades gubernamentales nacionales con responsabilidad y autoridad en las esferas mencionadas, y se debería considerar la posibilidad de crear un punto central de coordinación que sirviera de enlace entre los actores internacionales y gubernamentales en todos los niveles.*

Pocos Estados han sancionado leyes claras y completas sobre la iniciación, facilitación, tránsito y reglamentación de la asistencia internacional. Para que los regímenes nacionales examinados en el artículo 6 1) sean auténticamente integrales, se puedan usar cabalmente y produzcan efectos en el contexto de grandes desastres, es menester que incorporen esas cuestiones internacionales, incluso en materia de coordinación. En cuanto a este último punto, en armonía con el apartado f) del párrafo 35 de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presente párrafo alienta a los Estados a velar por que sus regímenes jurídicos tengan en cuenta la función del Coordinador del Socorro de Emergencia. La sugerencia de un punto nacional de coordinación se ha hecho con frecuencia en los instrumentos internacionales, por ejemplo, la resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1971, "invit[ó] a los posibles gobiernos beneficiarios... designen a un solo coordinador nacional del socorro para casos de desastre a fin de facilitar la recepción de ayuda internacional en momentos de emergencia" (apartado b) del párr. 8).

3. *Cuando sea necesario y pertinente, los gobiernos nacionales deberían alentar a otros actores nacionales con facultades en los aspectos jurídicos o normativos vinculados con las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial, como las administraciones provinciales o locales y los organismos reglamentarios privados, a adoptar las medidas necesarias a su nivel para dar efecto a las presentes Directrices.*

En particular en los Estados federales, algunas de las cuestiones jurídicas en las presentes Directrices acaso correspondan a la jurisdicción de los gobiernos provinciales o locales. Además, algunas cuestiones pueden estar reguladas por organismos privados o semiprivados. Por ejemplo, a las asociaciones médicas privadas se les puede conferir la responsabilidad del reconocimiento de los títulos médicos extranjeros. En esos casos, los gobiernos nacionales (por ser el nivel de gobierno más estrechamente vinculado con los asuntos internacionales) debieran adoptar medidas apropiadas para alentar a esas entidades a introducir las reformas que sean necesarias para conformarse al espíritu de las presentes Directrices.

### ***Artículo 9 Apoyo regional e internacional a la capacidad nacional***

1. *Con la mira de realzar la resiliencia y reducir la necesidad de asistencia internacional para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial, la comunidad internacional, incluidos los donantes, los actores regionales y otros actores pertinentes, debería brindar apoyo a los Estados en desarrollo, a los actores de la sociedad civil nacional y a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con objeto de reforzar sus capacidades para prevenir y mitigar los efectos de los desastres, prepararse para desastres y responder a los desastres con medios nacionales.*

Este párrafo es congruente con el compromiso asumido en el Marco y Plan de Acción de Hyogo de apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales para asegurar la reducción del riesgo de desastres y la preparación para desastres, en especial en los países en desarrollo (véanse, por ejemplo, los párrs. 13 h), 20, 26 y 34 b)) y, también, con el compromiso contenido en la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2000) de "[i]ntensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre" (párr. 23); los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, párr. 8; y varias resoluciones de la Asamblea General, incluidas las resoluciones 46/182, de 1991, párr. 13, y 44/236, de 1989, párr. 2 a)).

2. *La comunidad internacional debería también brindar apoyo a los Estados en desarrollo con objeto de fortalecer la capacidad de éstos para implementar adecuadamente regímenes jurídicos, normativos e institucionales que faciliten las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Ese apoyo se debería brindar a los Estados en una forma coordinada entre los actores pertinentes.*

En las consultas del Programa IDRL, algunas partes interesadas han señalado que los problemas reglamentarios en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial tienen su origen, no sólo en lagunas jurídicas, sino también en deficiencias de capacidad (véase, por ejemplo, el Informe del Foro Europeo sobre el Programa IDRL, de mayo de 2006, pág. 6). La necesidad de que la comunidad internacional apoyara a

los Estados en la aplicación de las leyes sobre respuesta en casos de desastre se había reconocido con anterioridad, por ejemplo, en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (véanse, por ejemplo, las resoluciones 60/125, de 2005, párr. 4, y 36/255, de 1981, párr. 17). Aunque tiene un aspecto financiero, el desarrollo de esa capacidad es también una cuestión de concienciación y capacitación. En este último contexto, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna, en su calidad de auxiliares de los poderes públicos en asuntos humanitarios, pueden desempeñar un papel importante.

### **Parte III: Iniciación y terminación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial**

#### ***Artículo 10 Iniciación***

1. *El Estado afectado debería iniciar el socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial o bien a su solicitud o tras su aceptación del ofrecimiento de un actor que presta asistencia. El Estado afectado debería decidir en forma oportuna si ha de solicitar o aceptar ofrecimientos de socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y comunicar prontamente su decisión. 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.*

Casi todos los tratados relativos al socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación contienen disposiciones sobre la forma en que se debe iniciar la asistencia internacional. Algunos tratados disponen que la asistencia comience cuando lo solicite el Estado afectado (véanse, por ejemplo, Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, artículo 2; Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, (2000), artículo 12); en otros instrumentos se hace referencia a los ofrecimientos de los Estados que prestan asistencia u otros actores internacionales (véanse, por ejemplo, Convención Interamericana, artículo 2; Convención marco sobre asistencia para la defensa civil, (2000), artículo 3)). La Asamblea General de las Naciones Unidas ha señalado también que “la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado” (resolución 46/182, de 1991, anexo, párr. 2). El presente artículo se basa en esos precedentes. Al propio tiempo, debe leerse juntamente con el artículo 3 2) respecto de la responsabilidad de los Estados afectados de solicitar asistencia externa cuando sea necesaria.

La segunda oración es similar a las disposiciones contenidas en el Acuerdo de la ASEAN, artículo 11 5), y en las Directrices de Oslo, párr. 58. En las consultas del Programa IDRL con las partes interesadas se ha mencionado con frecuencia el problema de las demoras en la solicitud de asistencia internacional, en particular en situaciones en que se necesita inmediatamente asistencia para salvar vidas. En algunos casos ello se debe a rigideces jurídicas en las declaraciones de estado de emergencia o desastre.

En consonancia con el apartado c) del párr. 35 de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, las oraciones tercera y cuarta subrayan la importancia de las evaluaciones de necesidades y la conveniencia de que los Estados realicen evaluaciones conjuntas, por ejemplo con los “equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre” (UNDAC).



El párrafo no tiene por objeto sugerir que la asistencia internacional se debe aceptar automáticamente, sino que debieran instituirse sistemas para una evaluación y decisiones rápidas a fin de realzar la eficacia de la asistencia internacional cuando se la necesite. Además, se debiera recordar que el artículo 1 aclara que las presentes Directrices están sujetas al derecho internacional y los acuerdos internacionales en vigor, que obviamente se tendrán en cuenta respecto de la iniciación de la asistencia en casos de desastre en las situaciones que caigan dentro de sus ámbitos respectivos. Por ejemplo, dentro del Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja, los Estatutos, los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre (1969), el "Acuerdo de Sevilla" sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1997) y las Medidas complementarias para mejorar la aplicación del Acuerdo de Sevilla de 2005, entre otros acuerdos, establecen normas internacionalmente aceptadas para la iniciación de la asistencia de los actores del Movimiento y entre éstos.

*2. Tanto los ofrecimientos como las solicitudes 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.*

Al igual que otros instrumentos (por ejemplo, la Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (2000), artículo 12; el Convenio de Tampere, artículo 4 3); el Acuerdo de la ASEAN, artículos 4 y 11; el Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 4), este párrafo insta a los Estados afectados y a los actores que prestan asistencia a ser precisos en cuanto a los tipos de asistencia que necesitan o pueden ofrecer. En armonía con las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, párr. 14, se recomienda también a los Estados afectados que consideren la conveniencia de incluir información en su solicitud acerca de qué no se necesita, a fin de evitar que se suministren artículos y servicios innecesarios o carentes de pertinencia.

*3. Los Estados afectados deberían proporcionar a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia una información adecuada respecto de las leyes y reglamentos nacionales especialmente aplicables a la entrada y el funcionamiento de las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial.*

La experiencia indica que esa información rara vez está al alcance inmediato de los actores que prestan asistencia en situaciones de respuesta en casos de desastre, y el desconocimiento por estos actores de la normativa aplicable suele producir demoras, malentendidos y gastos innecesarios. Por ser el mejor informado acerca de su propio ordenamiento jurídico, el Estado afectado debiera adoptar medidas para que las normas más importantes se comuniquen a los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia al inicio de las operaciones.

#### **Artículo 11 Iniciación del socorro militar**

*Los efectivos militares se deberían desplegar en operaciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial únicamente a solicitud o con el consentimiento expreso del Estado afectado, por plazo limitado, como último recurso e instrumento para*

*complementar los mecanismos de socorro civil cuando estos últimos no puedan subvenir a las necesidades críticas de los damnificados. Salvo que se acuerde otra cosa con el Estado afectado, los efectivos militares deberían vestir el uniforme del Estado que preste asistencia y no portar armas.*

Estas disposiciones provienen principalmente de las Directrices revisadas de Oslo, párrs. 24, 28, 29 y 32. Otros instrumentos regulan también el suministro de asistencia extranjera por parte de actores militares, en particular en cuanto a las armas y la identificación de los efectivos (por ejemplo, véase, el Acuerdo de la ASEAN, artículos 12 y 15).

### **Artículo 12 Terminación**

*Cuando desee terminar el socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial, el Estado afectado o el actor que presta asistencia debería cursar una notificación adecuada. Hecha esa notificación, el Estado afectado y el actor que preste asistencia deberían celebrar consultas entre sí, teniendo presentes las consecuencias de esa terminación para los damnificados por el desastre.*

Este párrafo se inspira en el artículo 18 del Proyecto de Convención de 1984 y en el artículo 6 del Convenio de Tampere, que dispone que "mediante notificación escrita" el Estado que presta asistencia o el Estado afectado podrá dar por terminada la asistencia, después de lo cual las partes interesadas se "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".

## **Parte IV: Elegibilidad para las facilidades jurídicas**

### **Artículo 13 Facilidades para los Estados que prestan asistencia**

*Los Estados de tránsito y los Estados afectados deberían conceder, como mínimo, las facilidades jurídicas descritas en la Parte V a los Estados que prestan asistencia respecto de sus operaciones de socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial.*

Aunque muchos Estados han concertado tratados bilaterales sobre asistencia en casos de desastre, todavía es común que se necesite asistencia en casos en que no exista un acuerdo previo. Las facilidades previstas en la Parte V son muy similares a las que los Estados se acuerdan comúnmente en esos acuerdos. Mediante la incorporación del "paquete" de facilidades de la Parte V en su derecho nacional, los Estados pueden reducir las demoras o la incertidumbre en casos futuros en que no haya esos acuerdos previos. Naturalmente, esta recomendación está condicionada por las excepciones del artículo 16 y el derecho internacional y los acuerdos internacionales aplicables, como se dispone en el artículo 13).

### **Artículo 14 Facilidades para las organizaciones humanitarias que prestan asistencia**

1. *Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían conceder, como mínimo, a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia y cumplan los requisitos las facilidades jurídicas descritas en la Parte V en relación con sus operaciones de socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial.*

2. *Para poder acogerse a las facilidades jurídicas, una organización humanitaria que presta asistencia debería presentar una solicitud al Estado interesado y:*

(i) *demostrar disposición y capacidad para observar lo dispuesto en el artículo 4 de las presentes Directrices; y*

(ii) *conformarse a otros requisitos razonables de dicho Estado, que no sean incompatibles con el espíritu que anima a las presentes Directrices.*

Se insta a los Estados a dar efecto a las disposiciones de la Parte V en beneficio de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia. Sin embargo, en particular debido al creciente número de esas organizaciones (incluidas las que se constituyen después de un desastre), se entiende que los Estados se muestren renuentes a conceder esas facilidades a cualquier organización que se pretenda "humanitaria", habida cuenta de las posibilidades de abuso. Además, en las grandes operaciones internacionales se plantean cada vez más problemas de calidad, rendición de cuentas y coordinación. En consecuencia, se necesita un mecanismo de adopción de decisiones para que los Estados puedan determinar a qué organizaciones se les han de conceder esas facilidades. En las presentes Directrices se propone que el medio más eficiente y objetivo para esa determinación plasma en la disposición y capacidad para observar las normas contenidas en el artículo 4. El sistema se asemeja mucho al sistema del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento que hizo suyo la Asamblea General en su resolución 57/150 respecto de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas, que vincula las facilidades para la entrada y operaciones con la observancia de las normas pactadas sobre calidad y coordinación.

Los Estados podrían instituir requisitos adicionales respecto de algunas de las facilidades, por ejemplo, requisitos sobre la presentación de informes o la prueba de la constitución válida en el país donde la organización tenga su sede. Esos requisitos adicionales se debieran definir en forma estricta para evitar obstáculos administrativos innecesarios y no debieran restringir la independencia de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia.

3. *La determinación de elegibilidad por el Estado que concede las facilidades debería ser posible antes de que se produzca un desastre o tan pronto como sea posible después de sobrevenido el desastre. Los procedimientos y mecanismos aplicables deberían ser sencillos y expeditivos en la medida de lo posible. Esos procedimientos y mecanismos deberían estar claramente descritos y la información respectiva debería ser de fácil acceso. Podrían incluir el uso de una lista nacional, los convenios bilaterales o el empleo de sistemas internacionales o regionales de acreditación, si los hubiere.*

Para ahorrar tiempo, se recomienda que los Estados instituyan un sistema de adopción de decisiones respecto de la concesión de las facilidades contenidas en la Parte V a los actores pertinentes antes de que se produzca un desastre. Estos procedimientos, a más de ser una preparación para las situaciones en que se acepte ayuda externa, debieran preparar para circunstancias en las que los Estados actúen como Estados de origen o de tránsito del socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial. Lo que se quiere es que las organizaciones intervinientes demuestren que han adoptado políticas que las obliguen a observar lo dispuesto en el artículo 4 y a demostrar también que poseen conocimientos

especializados y una auténtica capacidad para realizar el tipo de labor que se proponen ejecutar (por ejemplo, personal calificado, existencias adecuadas, experiencia (si corresponde), etc.). No se prevé que este régimen sea un sistema de investigación (pues ello rebasaría sobradamente lo que muchos Estados exigen incluso para el registro de una ONG nacional propiamente dicha).

Distintos Estados acaso quieran aplicar esos procedimientos de manera diferente. En el texto figura una lista no exhaustiva de posibilidades. La lista incluye la acreditación, que actualmente no es de uso general; sin embargo, en fecha reciente se han formulado diversas recomendaciones en el sentido de que la comunidad humanitaria adopte ese régimen, razón por la cual bien podría ser una opción para los Estados en el futuro.

En todo caso, los procedimientos que los Estados instituyan debieran propiciar el objetivo de reducir los obstáculos administrativos, de modo que los procedimientos sean sencillos, expeditivos y fácilmente accesibles a los actores humanitarios que prestan asistencia.

4. *El mantenimiento de las facilidades jurídicas de la Parte V debiera condicionarse a la observancia de las obligaciones contenidas en el párrafo 2 del presente artículo. Sin embargo, el derecho a esas facilidades jurídicas no se debería modificar de manera arbitraria o retroactiva o sin una notificación apropiada a las circunstancias imperantes.*

Los Estados pueden y debieran insistir en la observancia estricta del artículo 4 para justificar el mantenimiento de las facilidades jurídicas concedidas en consonancia con las presentes Directrices. Para determinar si se han de retirar o conceder facilidades se debiera seguir un procedimiento razonable y equitativo, a tono con las circunstancias.

El presente artículo interesará principalmente a los Estados afectados, pues se refiere a la gestión concreta sobre el terreno de una organización humanitaria que presta asistencia. Sin embargo, el Estado de origen o de tránsito que tenga noticia de un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 por parte de una organización humanitaria que presta asistencia acaso debiera determinar también si dicha organización sigue siendo elegible para las facilidades jurídicas recomendadas en la Parte V.

#### ***Artículo 15 Facilidades para otros actores que prestan asistencia***

*Los Estados afectados tal vez quieran conceder algunas de las facilidades jurídicas de la Parte V a actores que prestan asistencia distintos de los abarcados por los artículos 14 y 15, por ejemplo, las empresas privadas que suministran socorro de beneficencia, a condición de que no incidan negativamente en las operaciones de las organizaciones humanitarias o los Estados que prestan asistencia. Todo actor al que se le concedan esas facilidades debería observar, como mínimo, las mismas condiciones que se describen en el artículo 14.2.*

Muchos Estados reconocen que el sector privado, los particulares y otros actores extranjeros “no tradicionales” pueden hacer una valiosa contribución a la respuesta en casos de desastre. Sin embargo, la participación del sector privado plantea la inquietud de un motivo de lucro (no siempre) oculto tras la apariencia de una actividad “benéfica”. Además, muchos particulares carecen de experiencia y pueden suministrar una “ayuda” inapropiada y carente de coordinación. A veces, la “asistencia” de estos actores y de otros actores no humanitarios

puede acumularse en los puntos de entrada y bloquear los bienes y actividades de asistencia esenciales de los actores humanitarios y de los Estados.

En modo alguno es propósito de las presentes Directrices bloquear la asistencia proveniente de estos actores. Sin embargo, se recomienda que las facilidades jurídicas concretas que se mencionan en la Parte V se limiten en general a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias elegibles que prestan asistencia, en la forma de un "procedimiento de vía rápida". Cuando algunas facilidades se concedan a otros actores, se exigirá que se conformen a los mismos criterios estrictos enumerados en el artículo 4.

## **Parte V: Facilidades jurídicas para la entrada y las operaciones**

### ***Artículo 16 Excepciones***

*Las facilidades jurídicas previstas en la presente Parte estarán sujetas a los intereses de seguridad nacional, orden público, salud pública y ambiental y moral pública de los Estados afectados y de los Estados de origen y de tránsito que las concedan. Las excepciones a cualquiera de esas facilidades con objeto de proteger esos intereses se deberían enunciar claramente, en consonancia con las exigencias de una situación de desastre y de conformidad con el imperativo de subvenir a las necesidades de los damnificados.*

En la Parte V se establecen las facilidades jurídicas mínimas (con las salvaguardias aplicables) que los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia requieren generalmente para que la asistencia internacional sea oportuna y eficiente. Sin embargo, cuando ciertas actividades o situaciones inciden en los intereses críticos del Estado mencionados en el presente párrafo, algunas excepciones a las facilidades que se recomiendan son a la vez apropiadas e inevitables. Por ejemplo, las responsabilidades del Estado de proteger a sus ciudadanos contra terroristas extranjeros, medicamentos peligrosos o contrabando no se disipan por el solo hecho de que haya sucedido un desastre. No obstante, una situación de desastres exige que las excepciones que se hagan por esas razones sean lo más restringidas posibles para reducir impedimentos innecesarios a la mitigación del padecimiento humano. Este enfoque es análogo al del artículo 43 de la versión recientemente revisada del Reglamento Sanitario Internacional (2005), que dispone que las restricciones a la entrada transfronteriza de personas o bienes para limitar la exposición a enfermedades extranjeras no habrán de ser "más restrictivas del tráfico internacional ni más invasivas ni intrusivas para las personas que otras opciones razonablemente disponibles que permitan lograr el nivel adecuado de protección sanitaria".

### ***Artículo 17 Personal***

*1. Con respecto al personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial de los Estados y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia, los Estados afectados deberían:*

*(a) conceder visados para entradas y salidas múltiples, junto con los permisos de trabajo necesarios, a título gratuito, renovables dentro del Estado afectado, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en casos de desastre y recuperación inicial;*

*(b) en las operaciones de socorro en casos de desastre, dispensar de la obligación de esos visados y permisos de trabajo o acelerar significativamente su tramitación;*

La redacción de estos párrafos es similar a la del artículo 7 2) a) del Proyecto de Convención de 1984. Disposiciones similares figuran en muchos acuerdos bilaterales y en diversos instrumentos multilaterales, a saber: Resolución 57/150 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 3; Recomendación E de las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales; Directrices de Oslo, párr. 60; Convención Interamericana, artículo 7; Acuerdo de la ASEAN, artículo 14 b); Reglas Modelo del UNITAR, Regla 15; Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 21 d); Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, sección B.III.12; Instituto de Derecho Internacional, Resolución sobre asistencia humanitaria (2003), artículo VI 1). Análogamente, el derecho internacional humanitario dispone que se debiera facilitar la entrada rápida del personal de socorro (véanse, por ejemplo, Cuarto Convenio de Ginebra, artículos 30 y 59; Protocolo adicional I, artículo 70).

En el párrafo se hace una referencia específica al derecho de renovar un visado en el territorio de los Estados afectados, por cuanto en varias operaciones recientes de socorro y recuperación en casos de desastre, los actores humanitarios que prestaban asistencia e incluso el personal de los Estados que prestaban asistencia debieron salir varias veces del territorio del Estado afectado durante las operaciones con el solo objeto de renovar sus visados. El párrafo b) indica también que los procedimientos de visado se debieran agilizar en particular en relación con las operaciones de socorro en casos de desastre, por oposición a las operaciones de recuperación inicial, para las cuales los plazos ordinarios de tramitación no constituyen por lo común un problema.

*(c) establecer procedimientos acelerados para reconocer temporalmente las calificaciones profesionales del personal médico, los arquitectos e ingenieros extranjeros, las licencias de conductor y otros tipos de licencias y certificados que sean razonablemente necesarios para el desempeño de sus funciones y que el Estado u organización humanitaria que presta asistencia haya autenticado, por el plazo indispensable para llevar a cabo las tareas de socorro o recuperación inicial;*

La redacción proviene del artículo 7 2) d) del Proyecto de Convención de 1984. Las Directrices de Oslo, párr. 60, también disponen sobre el “reconocimiento de certificados” y el Acuerdo de Estatuto de las Fuerzas Armadas de la OTAN (1951), artículo 4, dispone sobre el reconocimiento de las licencias de conductor extranjeras de los efectivos de la OTAN. Las Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, sección B.III.14, también instaron a los Estados que prestan asistencia a que “velen por que se otorgue... el reconocimiento jurídico de las cualificaciones profesionales”.

El reconocimiento de títulos extranjeros es particularmente importante para el personal médico de los Estados y los actores humanitarios que prestan asistencia, que muchas veces se encuentran técnicamente en la situación de ejercer ilegalmente su profesión debido a los engorrosos procedimientos que comúnmente se necesitan para conceder la licencia para el ejercicio de la medicina. El reconocimiento de esos títulos está vinculado con su labor en operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial y, por lo tanto, debiera ser temporario. Se debiera instar al Estado patrocinador o a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia a autenticar los títulos de su personal.

*(d) facilitar la libertad de acceso a la zona del desastre y la libre circulación dentro de ésta, teniendo en cuenta la seguridad del personal de socorro y recuperación inicial.*

La redacción proviene del artículo 7 2) b) del Proyecto de Convención de 1984. Es similar también a las disposiciones contenidas en las Directrices de Oslo, párr. 60, las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 16, y el Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 21 h).

2. *Cuando se les solicite, los Estados de origen y de tránsito deberían también dispensar de visados de salida o de tránsito, al personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia, u otorgar esos visados gratuita y expeditivamente, según el caso.*

Los visados pueden a veces constituir un problema en el itinerario desde el Estado de partida o tránsito hasta el Estado afectado. Estos problemas se tratan en diversos instrumentos en vigor, incluidos el Acuerdo de la ASEAN, artículo 16; el Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 5; la Convención Interamericana, artículo 8; y las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, Recomendación E.

### **Artículo 18 Bienes y equipo**

1. *Con respecto a los bienes y el equipo para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial exportados o importados por los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia, o en nombre de éstos, los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían:*

*(a) exonerarlos de todos los derechos aduaneros, impuestos, aranceles o cargas;*

Algunos tratados bilaterales y multilaterales prevén la concesión de exenciones de aranceles y derechos aduaneros a favor de los Estados que prestan asistencia (véanse, por ejemplo, la Convención entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Bélgica sobre mutua asistencia en la lucha contra los desastres y accidentes (1984) (<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I94EN.pdf>), artículo 7; Convención Interamericana, artículo 5). Otros instrumentos se aplican también en forma más general a las organizaciones que prestan asistencia. Por ejemplo, la Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera, párrs. 1, 5 y 6, instó a los Estados a dispensar de derechos de exportación o importación o gravámenes a los envíos de socorro (con prescindencia de quién fuera el remitente). Disposiciones similares figuran, entre otros instrumentos, en el Anexo Específico J.5, Práctica recomendada 6, del Convenio de Kyoto revisado; el Convenio de Estambul, Anexo B.9 (respecto del equipo por reexportar); el Convenio de Tampere, artículo 5; el Acuerdo de la ASEAN, artículo 14; el Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 10 1); las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 6; y el Acuerdo para la importación temporal en régimen de franquicia aduanera, a título de préstamo gratuito y con fines diagnósticos o terapéuticos, de material médico-quirúrgico y de laboratorio destinado a los establecimientos sanitarios (1960).

*(b) exonerarlos de todas las restricciones de exportación, tránsito e importación;*

Muchos de los instrumentos antes mencionados instan también a la eliminación o reducción de las restricciones de exportación, tránsito e importación. Por ejemplo, la Recomendación

del Consejo de Cooperación Aduanera, párrs. 1 y 5, instó a los Estados a dispensar de las restricciones de importación y exportación a los envíos de artículos y equipo de socorro. El Anexo Específico J.5 del Convenio de Kyoto revisado también recomendó la dispensa de restricciones basadas en el país de origen o destino (Práctica recomendada 4) y de las restricciones de exportación (Práctica recomendada 5). Entre otros instrumentos que contienen disposiciones similares cabe mencionar el Convenio de Tampere (1998), artículo 9 2).

*(c) simplificar y reducir al mínimo la documentación exigida para la exportación, el tránsito y la importación;*

Muchos de los instrumentos antes mencionados disponen también sobre la simplificación o reducción de los requisitos de documentación para la exportación, el tránsito o la importación de artículos y equipo para el socorro en casos de desastre. Por ejemplo, las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, Recomendaciones B a D, instan respectivamente a dispensar de los certificados consulares, las licencias de importación y exportación y los certificados de fumigación. En el Anexo Específico J.5 (Norma 3) del Convenio de Kyoto revisado se insta a los Estados autorizar "la presentación de una declaración de mercancías simplificada, provisoria o incompleta". En el Anexo B.9 del Convenio de Estambul se dispone que no se exija ningún documento o garantía aduanera para la admisión temporaria; las autoridades aduaneras, en cambio, pueden exigir sólo un inventario sencillo de los bienes y el compromiso de reexportarlos. El artículo 9 3) d) del Convenio de Tampere sugiere que los Estados reconozcan la homologación extranjera del equipo de telecomunicaciones y de las licencias de explotación; y las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 5, recomiendan que los Estados "dispensen de los requisitos de documentación comerciales ordinarios o usen documentación y procedimientos simplificados respecto de los suministros de socorro designados".

*(d) 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.*

La reexportación de equipo y artículos no utilizados es un problema que se plantea con frecuencia cuando las grandes operaciones en casos de desastre llegan a su fin. En algunos casos, la legislación nacional impone gravámenes o derechos a los artículos de socorro que se reexportan; en otros casos se prohíbe su reexportación. Esas modalidades alientan la ineficiencia y el desperdicio.

Algunos instrumentos en vigor disponen no sólo sobre la entrada de artículos de socorro, sino también sobre su salida. Por ejemplo, el Convenio de Estambul, Anexo B.9, dispone que se exonere de aranceles al equipo de socorro reexportado al término de las operaciones en casos de desastre y fija un plazo mínimo de 12 meses para la reexportación. Por su parte, el Convenio de Tampere, artículo 9 2) d), recomienda la reducción o eliminación de las "normas que restringen el tránsito de recursos de telecomunicaciones por el territorio de un Estado Parte". De igual manera, el Acuerdo de la ASEAN, artículo 14 b), obliga a las partes a "facilitar la entrada y permanencia en su territorio, así como la salida de él, del personal y el equipo, instalaciones y materiales requeridos o utilizados en la asistencia"; el Acuerdo de la CDERA, artículo 16 4), dispone que "[e]n ausencia de un acuerdo en contrario, la propiedad del equipo y los materiales enviados al Estado solicitante por el Estado de envío en períodos de asistencia no se verá afectada, y se velará por su pronto retorno"; y el Acuerdo nórdico de



mutua asistencia en relación con accidentes radiológicos (1963), artículo I 2), dispone que el equipo o los materiales importados por una entidad asistente se deben restituir cuando ésta lo solicite. El Proyecto de Convención de 1984, artículo 7 3), también alentaría a los Estados a "restituir o autorizar y facilitar la reexportación" del equipo y de los artículos no utilizados.

2. *Con respecto a los bienes y el equipo para las operaciones de socorro en casos de desastre exclusivamente, los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían asimismo:*

(a) *Dispensar de los requisitos de inspección o reducirlos. Cuando no sea posible otorgar dispensa, despachar a plaza prontamente los bienes y el equipo para el socorro, con carácter prioritario, mediante un procedimiento de "precertificación" cuando sea viable; y*

(b) *Disponer que las funciones de inspección y despacho a plaza que sean necesarias se puedan cumplir fuera del horario oficial y en un lugar distinto de la oficina de aduanas, según corresponda y de conformidad con los reglamentos de seguridad del Estado afectado, a fin de reducir al mínimo las demoras.*

Estos dos tipos de facilidades aduaneras son particularmente apropiados en el contexto del socorro, en el que la celeridad es esencial para salvar vidas. Aunque las facilidades mencionadas en el párrafo 1 del artículo 13 se aplican también a la agilización del despacho aduanero, no hacen igual hincapié en procedimientos aduaneros ordinarios como la dispensa de la inspección o los arreglos para que las inspecciones se puedan realizar en lugares u horarios especiales.

Estos tipos de facilidades se mencionan en diversos acuerdos en vigor. La Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera, párr. 7, sugirió que los Estados exportadores "autoricen en la medida en que sea posible que los envíos de socorro sean despachados a plaza fuera de las horas y lugares ordinariamente prescritos y que, en esas circunstancias, los exoneren, cuando sea posible, del pago de cargos aduaneros". Análogamente, el Anexo Específico J.5, Norma 3, del Convenio de Kyoto revisado, insta a que las inspecciones se limiten a "casos excepcionales" y a que los trámites se lleven a cabo fuera de los horarios normales. Asimismo, las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, Recomendación I, instan a los Estados a que den instrucciones a sus agentes para acelerar el despacho de los envíos de socorro. El Proyecto de Convención de 1984, artículo 14 6), hubiera solicitado a los Estados que despacharan los envíos de socorro con celeridad y prioridad, reduciendo la inspección al mínimo requerido para observar la legislación nacional.

3. *Para acogerse a las facilidades previstas supra, los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían, de conformidad con la normativa internacional convenida, embalar, clasificar y marcar debidamente los bienes y el equipo para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial, incluyendo un manifiesto junto con cada carga. Además, deberían inspeccionar esos bienes y equipo en su totalidad para verificar su calidad, adaptación a las necesidades en el Estado afectado y conformidad con el derecho nacional y las normas internacionales.*

Si bien los requisitos de documentación e inspección en aduanas se debieran simplificar y reducir, los Estados pueden y debieran insistir en que los envíos de socorro sean embalados y

etiquetados debidamente y en que se suministre la información básica sobre su contenido, con la mira de prevenir que se abuse de un régimen aduanero liberalizado. Disposiciones similares figuran en las Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 16, las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 4, y el Proyecto de Convención de 1984, artículos 10 y 11. El Acuerdo de la ASEAN, artículo 12 4), también dispone que los artículos suministrados por los proveedores de socorro conforme al tratado se conformen a “las normas de calidad y validez de las Partes interesadas respecto de su consumo y utilización” (artículo 12 4)).

*4. Los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían asumir 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 puedan constituir un peligro para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente.*

En algunas situaciones de desastre, las autoridades nacionales y los actores de socorro están abrumados por montañas de artículos de "socorro" que no se necesitan y que se enviaron con prescindencia de las necesidades reales. Particularmente cuando son peligrosos (como los medicamentos vencidos), disponer de esos artículos puede redundar en gastos importantes que los actores nacionales muchas veces mal pueden afrontar. Es razonable, pues, exigir que los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia asuman la responsabilidad de retirarlos, destruirlos en condiciones de seguridad o (si corresponde) encontrarles otro uso en el país. Este criterio es una aplicación del principio más general descrito en el Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG (párr. 8) de que los actores que responden a un desastre reduzcan al “mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria”.

*5. El Estado afectado que haya recibido donaciones directas en especie de los Estados o las organizaciones humanitarias que prestan asistencia y estime necesario vender o canjear esos bienes, en todo o en parte, debería consultar previamente con el actor que presta asistencia que haya hecho la donación. Los fondos o bienes obtenidos por ese medio se deberían usar únicamente para el socorro en casos de desastre o la recuperación inicial, salvo que se convenga en otra cosa.*

Esta disposición es similar al párrafo 29 de los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre y su aplicación a otros actores encuentra confirmación en los numerosos acuerdos bilaterales que imponen restricciones a la venta de bienes donados por parte de los Estados afectados (véase, por ejemplo, el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Belarús relativo a la cooperación para facilitar la prestación de asistencia, de 18 de julio de 1996, artículo 4, [que dispone que los “bienes, suministros u otros artículos suministrados en el marco de programas de asistencia de los Estados Unidos se usarán para los fines acordados por el Gobierno de los Estados Unidos y el receptor de la asistencia en la República de Belarús”]). Sustenta el importante principio de que los bienes de los donantes se deben emplear para el fin al que estén destinados. Con todo, las circunstancias pueden cambiar o ser distintas de las interpretadas por el donante, en cuyo caso una consulta puede muchas veces llevar a alternativas aceptables. Debe advertirse que esta disposición está destinada exclusivamente a los Estados afectados. Ello no impide que las personas afectadas empleen la ayuda en la forma que les parezca apropiada.

## **Artículo 19 Bienes y equipo especiales**

*Además de las facilidades previstas en el artículo 18:*

*1. Los Estados afectados deberían conceder un reconocimiento temporal al registro y las placas de los vehículos importados por los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia o en nombre de éstos con destino a las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial.*

Las demoras producidas por el registro de vehículos importados para actividades de socorro en casos de desastre y recuperación inicial son comunes y se pueden evitar fácilmente por los medios sugeridos en este párrafo. Una solución similar se estatuye en el Acuerdo de la ASEAN, artículo 15 3), que dispone que las "aeronaves y buques usados por el personal militar y los funcionarios civiles conexos de la entidad asistente podrán usar su registro y chapa de patente fácilmente identificable sin concurrir el pago de impuestos, licencias u otros permisos".

En otros instrumentos existentes se dispone sobre los requisitos de entrada y uso de vehículos en forma más general. Por ejemplo, la Convención Interamericana, artículo V, dispone que "[l]os medios de transporte, equipos y abastecimientos, debidamente identificados, enviados por los Estados Partes para actividades de asistencia podrán entrar, transitar y salir del territorio del Estado auxiliado". El Reglamento 881/92 (1992) del Consejo de las Comunidades Europeas, anexo 2, artículo 5, dispone que los transportes de suministros médicos en casos de ayudas urgentes, en particular en casos de catástrofes naturales, estarán exentos del régimen de licencia comunitaria y demás autorizaciones de transporte. De igual manera, el Acuerdo entre Noruega y Suecia relativo a la mejora de los servicios de socorro en zonas fronterizas (1974), artículo 1, dispone que "[e]l equipo necesario para esas operaciones de búsqueda y rescate en el territorio del otro Estado, incluidos los vehículos civiles para nieve y los automotores, podrán ser admitidos aunque no observen los requisitos aplicables en el otro país para el uso de esos vehículos". Algunos otros instrumentos disponen que los Estados debieran "facilitar el tránsito" (por ejemplo, la Convención marco, artículo 4 7)). El Proyecto de Convención de 1984, artículo 19, hubiera instado a los Estados a que concedieran facilidades para el transporte, incluida la autorización para que los actores internacionales pudieran "operar [sus] propios medios de transporte".

*2. Los Estados afectados debieran dispensar de las licencias pertinentes o acelerar su tramitación y reducir los demás obstáculos al uso, importación o exportación de equipo de tecnología de la información y las telecomunicaciones por parte o en nombre de los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial. Sin discriminar en perjuicio de los actores de socorro nacionales, los Estados afectados deberían asimismo conceder a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia un acceso prioritario al ancho de banda, las frecuencias y el uso de satélites para las telecomunicaciones y la transmisión de datos relacionados con las operaciones de socorro en casos de desastre.*

El uso, la importación y la exportación de equipo de telecomunicaciones y tecnología de la información suelen plantear problemas especiales en las operaciones relacionadas con desastres. Sobre la base de una serie de resoluciones y recomendaciones adoptadas por los órganos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (por ejemplo, la Resolución 7 de la

Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones de 1994 (que exhorta a todos los gobiernos a eliminar los obstáculos reglamentarios nacionales al uso de telecomunicaciones en el socorro en casos de desastre); la Resolución 10 de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, de 1979, que instó a los gobiernos a tener en cuenta las necesidades de radiocomunicaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y a asignarles frecuencias especiales para la labor relacionada con desastres)), el Convenio de Tampere, artículos 5 y 9, prevé la reducción de los obstáculos reglamentarios y las restricciones de exportación e importación aplicables al equipo de telecomunicaciones. Disposiciones similares figuran en la resolución 57/150 de la Asamblea General, de 2002, párr. 3, y en el Acuerdo de la ASEAN, artículo 14 a).

Además de los problemas de licencias e importación, el aumento repentino de la demanda de ancho de banda y frecuencias que suele acompañar a los grandes desastres, así como los daños que comúnmente sufren las infraestructuras de telecomunicaciones, pueden muchas veces restringir la capacidad de los actores internacionales para comunicarse. Esta disposición se inspira en diversos instrumentos anteriores que instan a que se dé acceso prioritario a los proveedores de socorro en casos de desastre en cuanto al uso de las telecomunicaciones. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 12; las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, Recomendación M, y el Acuerdo de la ASEAN, artículo 14 a); la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (1992), artículo 140; la Resolución 10 de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2000, que exhorta a los Estados a que asignen frecuencias de trabajo para la comunicación inalámbrica bilateral a los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; la Resolución 645 de la misma Conferencia, que pide a los Estados que promuevan la creación de espectros armonizados para las comunicaciones en casos de desastre; la Recomendación UIT-R S.1001, que insta a que se facilite el uso de servicios de satélites fijos en situaciones de desastre; y la Recomendación UIT-T E.106, que propicia un plan internacional de preferencia en casos de emergencia. Al propio tiempo, es importante subrayar que un sistema de prioridades para las comunicaciones en casos de desastre no debiera privilegiar a los actores de socorro internacionales en desmedro de los actores nacionales. El párrafo se refiere sólo al socorro en casos de desastre y no a la recuperación preliminar, por cuanto no existe una necesidad apremiante de acceso prioritario en el más largo plazo.

3. *Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían reducir los obstáculos jurídicos y administrativos a la exportación, el tránsito, la importación y la reexportación de medicamentos y equipo médico por parte o en nombre de los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial, en la medida en que ello sea compatible con la seguridad pública y el derecho internacional. Los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían verificar la calidad, adaptación a las necesidades e inocuidad de esos medicamentos y equipo y, en particular, velar por que los medicamentos:*

- (i) *no hayan llegado o estén próximos a llegar a la fecha de su vencimiento;*
- (ii) *lleven etiquetas apropiadas en un idioma que se hable en el Estado afectado;*
- (iii) *sean inspeccionados, transportados y conservados en condiciones apropiadas, para mantener su calidad; y*

- (iv) *sean protegidos contra su apropiación o uso indebidos.*

Los medicamentos y el equipo médico suelen estar sujetos a restricciones reglamentarias que pueden impedir su utilización en las operaciones relacionadas con desastres. Algunas de esas restricciones pueden y debieran ser dispensadas o reducidas en casos de desastre; otras, en cambio, debieran continuar en vigor para velar por que las buenas intenciones de los actores internacionales no constituyan una amenaza para la seguridad pública o infrinjan el derecho internacional, por ejemplo respecto de la importación de ciertos tipos de drogas prohibidas.

Tanto el Convenio de Estambul como el Acuerdo para la importación temporal en régimen de franquicia aduanera, a título de préstamo gratuito y con fines diagnósticos o terapéuticos, de material médico-quirúrgico y de laboratorio destinado a los establecimientos sanitarios (1960) del Consejo de Europa (<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I48EN.pdf>) disponen sobre la exoneración de aranceles aduaneros para la importación temporaria de equipo médico, en el primer caso específicamente para situaciones de emergencia.

La OMS ha adoptado directrices y paquetes normalizados de medicinas y equipo médico que podrían ser útiles para que los Estados determinaran qué medicinas y equipo son esenciales y cuáles podrían ser de importancia secundaria. La resolución 19 de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1986) se refirió a las presentes Directrices cuando pidió a las Sociedades Nacionales que velaran por que sus donaciones de suministros médicos en operaciones internacionales se limitaran a las solicitadas por la Federación Internacional y el CICR y que se conformaran a las directrices de esas organizaciones y de la OMS.

La Lista modelo de medicamentos esenciales de la OMS (actualizada en 2006) enumera más de 300 medicamentos que se consideran "los medicamentos mínimos necesarios para un sistema básico de atención de salud" y para las enfermedades prioritarias. También podría servir de guía el contenido del Botiquín de Urgencia (1998), un paquete normalizado de medicamentos, suministros y equipo para la atención médica general de 10.000 personas por tres meses. La OMS promueve también un Sistema de certificación de la calidad de los productos farmacéuticos que circulan en el comercio internacional, un programa voluntario destinado a dotar a los países con limitada capacidad reglamentaria a obtener seguridades parciales de los países exportadores respecto de la inocuidad, calidad y eficacia de los productos que proyectan importar.

En algunos instrumentos jurídicos en vigor figuran disposiciones que autorizan y permiten el control la transferencia de estupefacientes con fines de socorro en casos de desastre (por ejemplo, la Convención entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Bélgica sobre mutua asistencia en la lucha contra los desastres y accidentes (1984), artículo 7 6); el Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 10 3)). A instancias de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (Resolución 7 (1996)), la OMS elaboró también una serie especial de Modelo de directrices para el suministro internacional de medicamentos fiscalizados destinados a la atención médica de urgencia en 1996.

Además, la OMS, en consulta con otras organizaciones, ha elaborado unas Directrices sobre donativos de medicamentos (1999) de las cuales se han tomado las medidas de precaución numeradas que se mencionan *supra*.

4. *Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían considerar si es posible modificar o reducir los requisitos ordinarios relativos a la fumigación y las prohibiciones aplicables a las importaciones y exportaciones de alimentos hechas por los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia con destino a operaciones de socorro en casos de desastre.*

Este texto se inspira en la Recomendación D de las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales (que instan a los Estados a que "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"). A todas luces, muchas normas relativas a la fumigación y las restricciones de las importaciones o exportaciones de alimentos guardan una relación directa con la sanidad de las personas, las plantas y los animales y no se debieran abandonar sólo porque se haya producido un desastre. Sin embargo, como ocurre con los medicamentos, puede haber normas que sea posible liberalizar a la luz de las circunstancias de un desastre. A los Estados sólo se les invita a examinar esta cuestión por anticipado.

### **Artículo 20 Transporte**

1. *Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían conceder permiso, sin demora excesiva, para la circulación rápida de naves, aeronaves y vehículos terrestres operados por un Estado o una organización humanitaria que presta asistencia, o en nombre de éstos, con el fin de transportar socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y exonerarlos de los derechos aplicables, con la excepción de unas tasas de uso razonables.*

Este párrafo tiene su origen en el artículo 21 del Proyecto de Convención de 1984. Disposiciones similares figuran en algunos tratados bilaterales, tales como el Acuerdo entre Noruega y Suecia relativo a la mejora de los servicios de socorro en zonas fronterizas (1974), artículo 1 (que dispone que "[e]l equipo necesario para esas operaciones de búsqueda y rescate en el territorio del otro Estado, incluidos los vehículos civiles para nieve y los automotores, podrán ser admitidos aunque no observen los requisitos aplicables en el otro país para el uso de esos vehículos"), y el 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), artículo 5 (que dispone que cada parte concertará convenios para autorizar el paso de aeronaves y naves con fines de búsqueda y rescate sin necesidad de autorización especial). Igualmente, la Convención Interamericana, artículo 5, dispone que "[l]os medios de transporte, equipos y abastecimientos, debidamente identificados, enviados por los Estados Partes para actividades de asistencia podrán entrar, transitar y salir del territorio del Estado auxiliado" y el Reglamento 881/92 (1992) del Consejo de las Comunidades Europeas, anexo, artículo 5, estatuye que los transportes de suministros médicos en casos de ayudas urgentes, en particular en casos de catástrofes naturales, estarán exentos del régimen de licencia comunitaria y demás autorizaciones de transporte.

2. *En particular, deberían conceder permiso para el sobrevuelo, el aterrizaje y el despegue de aeronaves. También deberían autorizar la operación de esas aeronaves dentro del territorio del Estado afectado cuando ello sea necesario para la distribución de la asistencia.*

En muchos instrumentos en vigor se tienen presentes posibles problemas reglamentarios que derivan del uso de aeronaves en operaciones relacionadas con desastres. El Anexo 9 del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional (actualizado en 2005) dispone que los Estados Contratantes facilitarán la entrada en sus territorios, la salida de sus territorios y el tránsito por sus territorios de aeronaves dedicadas a vuelos de socorro realizados por o en nombre de organizaciones internacionales reconocidas por las Naciones Unidas o por o en nombre de los Estados mismos y tomarán todas las medidas posibles para garantizar su operación sin riesgos.

Medidas más específicas sobre sobrevuelo, aterrizaje y operación de vuelos de socorro figuran en las Recomendaciones K y L de las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales; las Reglas 8 a 10 de las Reglas Modelo del UNITAR (1984); la resolución 57/150 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 3; las Directrices de Oslo, párr. 60; el Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 11; el Proyecto de Convención de 1984, artículo 21; y numerosos tratados bilaterales (por ejemplo, la Convención entre Francia y Bélgica sobre mutua asistencia en casos de desastre o accidentes graves (1981), artículo 6).

3. *Deberían expedirse prontamente los visados de salida o de tránsito para el personal que opere esos medios de transporte.*

Es frecuente que el envío de artículos de socorro humanitario se adjudique por contrato a actores del sector privado. El personal de los contratistas no estaría amparado por las disposiciones del párrafo 1 del Principio 11 que se refieren al personal de socorro; sin embargo, las demoras en la concesión de visados al personal de transporte también pueden demorar el socorro. Así, pues, el Convenio sobre la facilitación del tráfico marítimo (1965), anexo 1, artículo 5.11, dispone que las autoridades públicas en la mayor medida posible facilitarán la entrada y el despacho de personas y cargas que lleguen en buques que transporten asistencia para el socorro en casos de desastre.

### ***Artículo 21 Personalidad jurídica nacional***

1. *Los Estados afectados debieran velar por que se conceda a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia, después de su entrada en el país o tan pronto sea posible a partir de entonces, como mínimo una forma temporal de personalidad jurídica nacional, según corresponda con arreglo al derecho nacional, con objeto de que puedan disfrutar de los derechos, entre otros, de abrir cuentas bancarias, suscribir contratos y arrendamientos, adquirir bienes y disponer de ellos y entablar acciones judiciales, durante el plazo en que se estén llevando a cabo las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial.*

La personalidad jurídica nacional es una cuestión frecuente en el socorro en casos de desastre y, en particular, en las operaciones de recuperación inicial. En el caso de los organismos de las Naciones Unidas la cuestión se legisla en la Convención sobre Prerogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (1946), artículo 1, y la Convención sobre Prerogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (1947), artículo 2. En convenios similares se dispone sobre el estatuto de otras organizaciones intergubernamentales. Otras organizaciones internacionales, en particular la Federación Internacional, conciertan acuerdos de sede con los Estados para disponer sobre estas mismas cuestiones. La única norma jurídica aproximadamente comparable respecto de las ONG es el Convenio Europeo sobre el

reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales internacionales, de 1986, que dispone, con limitadas excepciones, que la personalidad y capacidad jurídicas de una ONG internacional adquiridas en un Estado parte serán reconocidas por los demás Estados partes, y las Reglas Modelos del UNITAR, Regla 13, que recomendaron que los Estados acordaran a las organizaciones que prestan asistencia el derecho de abrir cuentas de banco. En la práctica, muchas ONG internacionales adquieren personalidad jurídica nacional mediante la inscripción como ONG nacional o la concertación de acuerdos bilaterales especiales con los gobiernos; en ambos casos, esos procesos pueden insumir tiempo. A la luz del proceso selectivo recomendado en la Parte IV, los Estados afectados debieran estar en condiciones de otorgar como mínimo un estatuto temporario que confiera a los Estados y a los actores humanitarios que prestan asistencia una personalidad jurídica nacional suficiente para realizar sus operaciones.

*2. A los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia se les debería también conceder el derecho a hacer y recibir transferencias de fondos y monedas por medios legales y a obtener los tipos legales más favorables al tiempo del cambio en relación con las operaciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial.*

La facultad para importar y usar fondos en un Estado afectado puede ser tan importante como el personal, los bienes y el equipo para realizar operaciones eficaces. La cuestión se legisla también en relación con las organizaciones intergubernamentales en los convenios sobre privilegios e inmunidades (véase, por ejemplo, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (1946), artículo IV 11) e)). Las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 13, recomiendan que los Estados afectados autoricen la conversión de moneda a tipos de cambio favorables.

*3. Los Estados afectados deberían velar por que los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia puedan contratar y rescindir los contratos del personal local de conformidad con el derecho laboral nacional.*

Se ha recomendado que se contrate personal nacional (véase, por ejemplo, Factores Clave del Socorro en Pro del Desarrollo, Conferencia Internacional de la Cruz Roja (1995), párr. 5) porque ayuda a reducir los gastos relacionados con el personal de contratación internacional, ayuda a los actores internacionales a valerse de los conocimientos locales y fortalece la capacidad local. Así, pues, el "Acuerdo Modelo" propuesto como anexo a las Directrices de Oslo, párrafo 19, dispone que "La operación de los recursos militares y de la defensa civil puede contratar localmente al personal que necesite. A petición del Jefe de la operación de los recursos militares y de la defensa civil, el Gobierno del Estado receptor se comprometerá a facilitar la contratación por la operación de los recursos militares y de la defensa civil de personal local calificado y a acelerar ese proceso de contratación". Por lo común, a las ONG se les habilita para contratar personal mediante la inscripción nacional que, como se indicó antes, puede insumir mucho tiempo. Además, como las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial tienen por objeto ser temporarias, los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia debieran estar en condiciones de separar del servicio a los funcionarios locales sin una carga administrativa excesiva.



## **Artículo 22 Impuestos**

*Los Estados afectados deberían exonerar a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia de los impuestos sobre el valor añadido y de otros impuestos o derechos en relación con las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial, con la excepción de unas tasas de uso razonables.*

Aunque otras disposiciones de las presentes Directrices se vinculan con aspectos concretos de la tributación (por ejemplo, los aranceles aduaneros y los cargos por transporte), la presente disposición tiene por objeto atender la gama íntegra de otros gravámenes que se podrían imponer a las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial, incluido el IVA. Es común que en los tratados bilaterales se exonere a los Estados que prestan asistencia de la tributación sobre sus actividades de socorro (véase, por ejemplo, el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Belarús relativo a la cooperación para facilitar la prestación de asistencia (1996), artículo 1). Análogamente, la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, artículo 8, dispone que “[e]l Estado solicitante concederá al personal de la parte que preste asistencia y al personal que actúe en nombre de ella... (...) exención de impuestos, derechos u otros gravámenes, excepto aquellos que normalmente están incorporados en el precio de las mercancías o que se pagan por servicios prestados, en relación con el desempeño de sus funciones de asistencia”, y el Convenio de Tampere, artículo 5, estatuye que a las organizaciones y el personal de socorro se le concederá la “exoneración de impuestos, aranceles u otros gravámenes, con excepción de los incorporados normalmente en el precio de los bienes o servicios, en lo que concierne al desempeño de sus funciones de asistencia, o sobre el equipo, los materiales y otros bienes transportados al territorio del Estado Parte solicitante o adquiridos en éste para prestar asistencia de telecomunicaciones (...)”.

El presente párrafo armoniza asimismo con las recomendaciones examinadas en el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, de las Naciones Unidas, en diciembre de 2005 (documento de las Naciones Unidas E/C.18/2005/11) y el diálogo sobre tributación internacional (Tax Treatment of Donor-Financed Projects Discussion Paper (2 de julio de 2006), pág. 13) (cuyo grupo directivo está integrado por el FMI, el BID, la OCDE y el Banco Mundial y las Naciones Unidas en calidad de observador) de que los actores humanitarios debieran ser exonerados de tributación sobre las actividades de socorro en casos de desastre.

## **Artículo 23 Seguridad**

*Los Estados afectados deberían adoptar las medidas necesarias para velar por la seguridad de todo el personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial de los Estados y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia y de los locales, instalaciones, medios de transporte y equipos utilizados en relación con sus operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial.*

En un gran número de instrumentos en vigor se hace hincapié en la responsabilidad del Estado afectado de adoptar las medidas necesarias para proteger al personal y los bienes de los proveedores de asistencia en casos de desastre. Entre ellos cabe mencionar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (2005), artículo 2; la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, artículo 3 b); el Convenio de Tampere, artículo 5 2); la

resolución 57/150 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 4; la Convención Interamericana, artículo 4 c); el Acuerdo de la CDERA, artículo 16 5); y tratados bilaterales como el Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia relativo a la cooperación en la esfera de la prevención y la respuesta en casos de desastres naturales y antropogénicos (2000), artículo 8. Disposiciones similares figuran también en las Reglas Modelo del UNITAR, Regla 17; el Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 20 c); el Proyecto de Convención de 1984, artículo 7 1); y las Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, sección III.6.

#### **Artículo 24 Ampliación de horarios**

*Los Estados afectados deberían tratar de asegurar, cuando sea necesario, que las dependencias y servicios del Estado esenciales para la distribución oportuna del socorro internacional en casos de desastre puedan funcionar fuera del horario habitual de oficinas.*

Para las operaciones internacionales de socorro se necesitan permisos, apoyo y asistencia de diversas dependencias oficiales. Velar por que esas dependencias estén abiertas durante las horas que sean necesarias puede hacer una contribución importante a acelerar la llegada y la distribución de la asistencia. En anteriores instrumentos del IDRL se recomendó una norma similar respecto de las aduanas (véase la nota al párrafo 2 del artículo 18 *supra*).

#### **Artículo 25 Costos**

1. *Los gastos de provisión del socorro internacional en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial de conformidad con las presentes Directrices deberían normalmente ser sufragados por el Estado o la organización humanitaria que presta asistencia. Sin embargo, los Estados que prestan asistencia podrán convenir por anticipado con el Estado afectado el reembolso de ciertos gastos y tasas.*

Esta redacción se asemeja a las disposiciones de diversos instrumentos en vigor que, en general, disponen que el Estado afectado no es responsable por los gastos de los Estados que prestan asistencia salvo acuerdo en contrario (véanse, por ejemplo, el Convenio de Tampere, artículo 7; la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, artículo 7; la Convención Interamericana, artículo 14; Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 3; Convención entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Bélgica sobre mutua asistencia en la lucha contra los desastres y accidentes (1984), artículo 9 1); y las Directrices de Oslo, párr. 27).

La disposición se aplica exclusivamente a los Estados que prestan asistencia. Se presume que las organizaciones humanitarias que prestan asistencia ofrecerán su asistencia a título gratuito.

2. *Los Estados afectados deberían considerar, en la medida en que las circunstancias lo permitan, la prestación de ciertos servicios, a costo reducido o en forma gratuita, a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia, incluidos los siguientes:*

- a. los servicios de transporte interior, incluso en las aerolíneas nacionales;*
- b. el uso de edificios y predios para locales de oficina y almacenes; y*

*c. el uso de equipo de manipulación de cargas y apoyo logístico.*

Aunque los Estados afectados en general no son responsables por los gastos globales de las operaciones internacionales socorro en casos de desastre y recuperación preliminar, se les alienta a brindar su apoyo en cuanto sea posible. Disposiciones similares figuran, entre otros instrumentos, en el Convenio de Tampere, artículo 5 2); el Acuerdo de la ASEAN, artículo 12 2); la Convención Interamericana, artículos 4 c) y 9; las Reglas Modelo del UNITAR, Reglas 8 y 11; el Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 21 g).

***Artículo 26 Protección de los Estados que prestan asistencia contra reclamaciones por responsabilidad civil***

*Los Estados afectados deberían eximir de responsabilidad, defender e indemnizar a los Estados que prestan asistencia y a su personal frente a cualquier acción de responsabilidad civil por actos u omisiones relacionados con las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial en el territorio del Estado afectado, con la excepción de las faltas de conducta intencionales y la negligencia grave.*

Una de las normas más comunes de los tratados bilaterales relativos a la asistencia mutua entre Estados en casos de desastre es una cláusula similar a esta que limita la responsabilidad del Estado que presta asistencia (véase, por ejemplo, la Convención entre la República Francesa y la República Federal de Alemania sobre mutua asistencia en casos de desastre o accidentes graves (1977), artículo 9). Esas cláusulas figuran también en diversos instrumentos bilaterales, incluidos los siguientes: la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, artículo 10; la Convención Interamericana, artículo 12; el Acuerdo constitutivo de la Organización de Intervenciones de Emergencia en casos de Desastre en el Caribe (1991), artículo 23; y el Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 25. Todavía es muy infrecuente que los instrumentos internacionales estatuyan sobre la protección de los actores no estatales contra reclamaciones por responsabilidad civil y el presente artículo no brinda ese amparo.

## Abreviaciones

**Declaración de Principios de 1969:** Declaración de principios para el socorro humanitario internacional a la población civil en situaciones de desastres, XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, 1969

**Proyecto de Convención de 1984:** Proyecto de Convención para Acelerar la Prestación de Socorro de Emergencia, 1984

**Acuerdo de la ASEAN:** Acuerdo de la ASEAN sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia, 2005 (todavía no está en vigor)

**Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes:** Aplicación en los Balcanes de las normas, leyes y principios sobre la respuesta internacional: Normas y prácticas recomendadas, 2004

**Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro:** Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro: Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre la colaboración en la asistencia de emergencia y la respuesta de emergencia frente a desastres naturales y antropogénicos, 1998

**Acuerdo de la CDERA:** Acuerdo constitutivo de la Organización de Intervenciones de Emergencia en casos de Desastre en el Caribe, 1991

**Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera:** Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para facilitar el despacho de envíos de socorro en casos de desastre, 1970

**Convención marco:** Convención marco sobre asistencia para la defensa civil, 2000

**Principios y Normas:** Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre, 1969, enmendados en 1995

**Convención Interamericana:** Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, 1984

**Convenio de Estambul:** Convenio de Estambul sobre admisión temporaria, 1990

**Convenio de Kyoto revisado:** Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, revisado en 1999

**Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck:** Peter McAlister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations (Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y de Derecho Internacional, 1991)

**Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales:** Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, 1977, y resolución 2102 (LXIII) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1977

**Memorando de Entendimiento de la OTAN:** Memorando de Entendimiento sobre facilitación del transporte transfronterizo civil esencial (13 de septiembre de 2006) (todavía no ha entrado en vigor)

**Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica:** Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986

**Código de Conducta para el Movimiento de la CR/MLR y las ONG:** 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 (ONG), 1994

**Directrices de Oslo:** Directrices de Oslo sobre el uso de recursos militares y de la defensa civil en el socorro en casos de desastre, actualizadas en 2006

**Convenio de Tampere:** 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

**Reglas Modelo del UNITAR:** Mohamed el Baradei, Model Rules for Disaster Relief Operations (Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, 1982)