



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 de 26 de octubre de 2007

Nota: Las presentes Notas son puramente explicativas y no se proponen para su adopción oficial por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Índice

Antecedentes	4
1. <i>Objetivo y alcance</i>	5
2. <i>Definiciones</i>	8
Parte I: Responsabilidades básicas	16
3. <i>Responsabilidades de los Estados afectados</i>	16
4. <i>Responsabilidades de los actores que prestan asistencia</i>	17
5. <i>Responsabilidades adicionales de todos los Estados</i>	24
6. <i>Responsabilidad por actos de desviación y por el uso previsto de los recursos</i>	25
Parte II: Alerta temprana y preparación	26
7. <i>Alerta temprana</i>	26
8. <i>Regímenes jurídicos, normativos e institucionales</i>	26
9. <i>Apoyo regional e internacional a la capacidad nacional</i>	28
Parte III: Iniciación y terminación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial	29
10. <i>Iniciación</i>	29
11. <i>Iniciación del socorro militar</i>	31
12. <i>Terminación</i>	31
Parte IV: Elegibilidad para las facilidades jurídicas	31
13. <i>Facilidades para los Estados que prestan asistencia</i>	31
14. <i>Facilidades para las organizaciones humanitarias que prestan asistencia</i>	32
15. <i>Facilidades para otros actores que prestan asistencia</i>	34
Parte V: Facilidades jurídicas para la entrada y las operaciones	35
16. <i>Personal</i>	36
17. <i>Bienes y equipo</i>	39
18. <i>Bienes y equipo especiales</i>	42
19. <i>Transporte</i>	47
20. <i>Estatuto jurídico provisional en el país</i>	48
21. <i>Impuestos</i>	49
22. <i>Seguridad</i>	50
23. <i>Ampliación de horarios</i>	51
24. <i>Costos</i>	51

<i>Glosario de títulos breves</i>	52
<i>Anexo 1: Matriz de las facilidades jurídicas de la Parte V aplicables al socorro en casos de desastre y la recuperación inicial</i>	55

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 ulteriores, el programa de la Federación Internacional titulado "Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre" (IDRL) identificó 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. Comprobó la existencia de 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. Esas comprobaciones se describieron con detalle en un estudio de gabinete titulado "Derecho y cuestiones jurídicas relacionados con la respuesta internacional en casos de desastre", que se dará a conocer en noviembre de 2007.

Para estimular el diálogo sobre estas cuestiones y sus posibles soluciones, la Federación Internacional organizó una serie de consultas oficiales con los Estados, las Sociedades Nacionales y otros actores humanitarios interesados en un lapso de 18 meses en 2006 y 2007. En particular, la Federación Internacional y sus asociados organizaron foros de alto nivel en África, Asia y el Pacífico, América, Europa y Oriente Medio para representantes de alto nivel de gobiernos, Sociedades Nacionales y otros actores humanitarios interesados. El resultado principal de esas deliberaciones fueron la elaboración y el refinamiento del borrador de las "Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial", que trata de las cuestiones más importantes señaladas por las partes interesadas y se inspira en el texto y los principios de instrumentos internacionales en vigor. El borrador de las Directrices se ha presentado para su adopción a la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se celebrará en noviembre de 2007.

Las presentes anotaciones allegan antecedentes sobre las disposiciones del borrador de las Directrices y sintetizan los precedentes jurídicos en que éstas se sustentan. Son solamente explicativas y no se proponen para su adopción oficial. 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

1. Objetivo y alcance

1. *Las presentes Directrices no son vinculantes. Aunque se abriga la esperanza de que los Estados se sirvan de ellas para reforzar su propia legislación, políticas y/o procedimientos relacionados con la respuesta internacional en casos de desastre, según proceda, las Directrices no afectan directamente a los derechos u obligaciones que puedan existir conforme al derecho nacional.*

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 un consenso internacional sobre las 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 decisión de servirse o no de las Directrices y sobre la forma de aplicarlas incumbe a los Estados mismos.

Por cuanto las presentes Directrices no tienen por objeto ser 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 párrafo 1.4.

2. *Se inspiran en muchos instrumentos internacionales vigentes, incluidas las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, de 1991, y 57/150, de 2002, las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales, de 1977, y el Marco de Acción de Hyogo, de 2005.*

Como se indicó *supra*, las Directrices se inspiran en un amplio acervo de tratados, resoluciones, directrices y códigos en vigor acordados por la comunidad internacional. Esos instrumentos se han compilado y descrito en el estudio de gabinete sobre el Programa IDRL que se mencionó más arriba. En el presente párrafo se mencionan algunos ejemplos salientes.

Cabe mencionar que la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha adoptado instrumentos similares en el pasado. Esos instrumentos abarcan no sólo las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales (1977) (que fueron adoptadas tanto por la Conferencia Internacional como por la Asamblea General de las Naciones Unidas), sino también la Declaración de principios para el socorro humanitario

internacional a la población civil en situaciones de desastres (1969) y los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre" (1969 y enmiendas ulteriores). Las Directrices se inspiran también en una iniciativa regional reciente de las Sociedades Nacionales de los Estados de los Balcanes, que plasmó en la elaboración de una serie de "Normas y prácticas recomendadas" para regular el socorro en casos de desastre en 2004.

3. 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. Al mismo tiempo que afirman la función principal de las autoridades y actores nacionales, 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. Se abriga la esperanza de que el empleo de las presentes Directrices realce 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 las comunidades afectadas por desastres.

El elemento central de las presentes Directrices es la comprensión de que la comunidad dedicada al socorro internacional en casos de desastre se ha expandido enormemente, tanto en el número como en la diversidad de los actores. Si bien un siglo atrás sólo un puñado de Estados y actores humanitarios participaban periódicamente en la respuesta en casos de desastre, hoy día los grandes desastres pueden atraer a centenares de agentes internacionales, que van desde los Estados y las organizaciones humanitarias hasta las empresas privadas y los particulares.

Esta transformación exhibe muchos aspectos positivos, aportando nueva energía, financiación y métodos en beneficio de los damnificados. Con todo, desde un punto de vista reglamentario, crea más complicaciones y no sólo en cuanto al profesionalismo y la calidad. Aunque en el pasado bien puede haber sido más fácil resolver oficiosamente los problemas reglamentarios, este enfoque es cada vez menos viable. Observamos, pues, en una misma operación, embotellamientos burocráticos en algunos aspectos y la ausencia de una fiscalización eficaz en otros.

Las Directrices, por lo tanto, enuncian las facilidades jurídicas mínimas que se deberían conceder a los Estados y a los actores humanitarios que prestan asistencia y, al propio tiempo, recomiendan que se las haga depender de seguridades de observancia de las normas internacionalmente aceptadas.

4. No se pretende que las presentes Directrices se apliquen a situaciones de conflicto armado o a los desastres que se producen durante conflictos armados, ni tampoco implican una modificación de las normas que puedan regir el socorro en esos contextos. Tampoco tienen por objeto recomendar modificaciones en el derecho internacional o los acuerdos internacionales en vigor, ni afectar el

significado o la aplicación del derecho internacional o los acuerdos internacionales, incluidos, entre otros, los siguientes:

- 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) los acuerdos en vigor entre los Estados o entre los Estados y los actores que prestan asistencia.*

Las presentes Directrices se han de aplicar a las situaciones de desastre y no a los conflictos armados. Se consagra esa distinción por varias razones.

Primera, el derecho internacional humanitario (DIH) reconoce derechos y obligaciones mayores y más explícitos respecto 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); véase también CICR, Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario (2005), artículos 55 y 56). 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 el socorro en caso de desastres que sobrevienen en el contexto de conflictos armados deberían también estar abarcados por el DIH, no es necesario que en las presentes Directrices se aborden esas situaciones (cf. Sociedades Nacionales de los Estados de los Balcanes, Normas y prácticas recomendadas, de 2004, sección A.2, que excluye los desastres en épocas 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 deberían desempeñar la función primaria en la respuesta a los desastres y en la coordinación y reglamentación del socorro

internacional. Cuando se necesita ayuda internacional, por lo común el Estado afectado mismo la solicita. 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.

Además de no interferir en el DIH, las Directrices tampoco han de alterar otros instrumentos o acuerdos de derecho internacional en vigor, incluidos el derecho mundial y regional (por ejemplo, los reglamentos de la Unión Europea). En particular, las Directrices no se refieren directamente a los derechos de los damnificados, pues son primordialmente de naturaleza técnica y están destinadas a tratar un conjunto discreto de problemas reglamentarios comunes en las operaciones internacionales. El derecho vigente sobre derechos humanos, refugiados y cuestiones humanitarias es, pues, otra fuente jurídica importante para que los Estados elaboren sus leyes y políticas sobre socorro en casos de desastre y preparación para 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 de los funcionarios de las organizaciones intergubernamentales y los componentes internacionales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en virtud del derecho internacional. Por ejemplo, tanto el derecho positivo como el derecho consuetudinario garantizan que las organizaciones internacionales disfruten de una personalidad 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 por conducto de la Conferencia Internacional. Las presentes Directrices ni restringen ni modifican esas normas y reglamentos ni los derechos y obligaciones que 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 se han de considerar ni abrogados ni modificados por el solo hecho de la adopción de las presentes Directrices.

2. Definiciones

A los efectos de las presentes Directrices:

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

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, como se verá más abajo), se considera importante que contenga una definición de desastre.

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 las catástrofes patentes como los terremotos, sino también fenómenos destructivos pero graduales, como las crisis de sequía y el VIH. A diferencia de la definición del Convenio de Tampere, sin embargo, la definición consagrada en las presentes Directrices excluye específicamente las situaciones de conflicto armado por las razones antes examinadas.

2. Por "**socorro en casos de desastre**" se entiende los bienes y servicios suministrados para subvenir a las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas 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, que define el "socorro internacional"; Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 2), que define la "asistencia"; Proyecto de Directrices Max Planck, párr. 2 a), que define la "asistencia humanitaria"). Se entiende que el socorro abarca no sólo los artículos de socorro, sino también los servicios prestados a los damnificados.

3. Por "**asistencia para la recuperación inicial**" se entiende los bienes y servicios destinados a restaurar o mejorar las condiciones de vida de que disfrutaban las comunidades afectadas por un desastre antes de que éste ocurriera, incluidas las iniciativas para reforzar la resiliencia y reducir el riesgo, que se han de suministrar por un plazo inicial, conforme lo determine el Estado afectado, una vez que se haya atendido a las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas por un desastre.

Los estudios y consultas del Programa IDRL indican que muchos de los problemas jurídicos más arduos suelen plantearse varias semanas o 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 y para reforzar su resiliencia 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", documento E/C.18/2006/5), 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 contexto de la 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 inicial 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 las comunidades afectadas 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 en casos de desastre y recuperación inicial para ayudar a las comunidades afectadas por un desastre.*

6. *Por "equipo" se entiende los bienes físicos necesarios para el socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial, como vehículos y radios.*

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 de 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 civil transfronterizo de carácter esencial" se entiende por "materiales" "el equipo, los medios de transporte y los bienes que se han 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 el personal de socorro para su propio uso" (párr. 1 3)).

Algunos instrumentos distinguen también 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 franquicias aduaneras, etc. Por ejemplo, el Anexo Específico J.5 del Convenio de Kyoto revisado contiene la siguiente definición de los "envíos de socorro":

- mercancías incluyendo vehículos u otros medios de transporte, alimentos, medicamentos, vestimenta, 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).

Los instrumentos sobre la respuesta en casos de desastre utilizan diversos términos para referirse a las actividades del personal de socorro (denominados "servicios" en las presentes Directrices), que van desde "operaciones" (Acuerdo Árabe (1987), artículo 1 c)), pasando por "gestión de desastres" (Acuerdo de la ASEAN (2005), artículo 1 4)), a "asistencia" (Convención marco (2000), artículo 1 d)).

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

La definición abarca tanto el personal remunerado como los voluntarios. Sin embargo, por lo común la definición no abarca a los contratistas independientes contratados para brindar un servicio a un actor que presta asistencia. Otra disposición del párrafo 19 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), artículo 1 1)), 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 CR/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 proyecto de Directrices, la función primaria del Estado afectado se reafirma en el artículo 3, y el requerimiento de obtener su consentimiento a la iniciación de las operaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial se refleja en el párrafo 10, con lo que 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 se aplican a las iniciativas y necesidades jurídicas de estos actores gubernamentales. Sin embargo, como se dice en las anotaciones al párrafo 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 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 la salida de bienes y equipo y al "movimiento" del personal.

11. Por **“Estado de tránsito”** se entiende el Estado por cuya jurisdicción territorial se ha autorizado el tránsito del socorro en casos de desastre o de 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 asistencia para la 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 su autoridad reglamentaria que podría incidir en la circulación del socorro en casos de desastre o los envíos de asistencia inicial para la recuperación o los movimientos de personal.

12. Por **“organización humanitaria que presta asistencia”** se entiende toda entidad sin fines de lucro extranjera, regional, intergubernamental o internacional 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 inicial para la recuperación 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 en donación de los Estados y del público en general para mitigar los padecimientos de los damnificados no se debieran desperdiciar por causa de demoras, obstáculos o cargos administrativos innecesarios. Como se dice en el Anexo 1 del Código de conducta CR/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 la lista se incluyen organizaciones cuyas actividades y mandatos primarios se focalizan 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 a las que se refieren las presentes Directrices sólo se aplicarían a sus actividades de socorro y recuperación inicial.

13. *Por "organización humanitaria que presta asistencia elegible" se entiende una organización humanitaria que presta asistencia y cuya elegibilidad para acogerse a las facilidades jurídicas en virtud de la Parte V ha sido determinada por el Estado afectado, de origen o de tránsito, según el caso.*

Con sujeción a los derechos reconocidos en derecho internacional (por ejemplo, respecto de los privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales como se dijo más arriba), incumbe a los Estados determinar a qué organizaciones se les concederán facilidades jurídicas en sus ordenamientos nacionales. El término que se ha definido se empleará para dejar claro que las facilidades enumeradas en la lista de la Parte V sólo se podrían conceder a organizaciones consideradas "elegibles" por el Estado al que se soliciten esas facilidades.

14. Por “actor que presta asistencia” se entiende la organización humanitaria que presta asistencia, el Estado que presta asistencia, las personas físicas extranjeras, las compañías privadas extranjeras u otra entidad que respondan a un desastre en el territorio del Estado afectado o envíen 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 Internacional 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 primordial o parcialmente por conducto de entidades nacionales, pero otros dirigen ellos mismos sus actividades de asistencia. La reglamentación nacional de las operaciones internacionales de socorro y recuperación inicial debe, por lo tanto, tener en cuenta este aspecto y por esta razón en las presentes Directrices se usa la expresión inclusiva "actor que presta asistencia". En particular, las Directrices recomiendan que todos los actores internacionales debieran acatar ciertas normas mínimas en el suministro de socorro en casos de desastre y asistencia inicial para la recuperación (véase el párrafo 4 *infra*). Sin embargo, como también se dice en el párrafo 15, se puede y se debe hacer una diferenciación en cuanto a la forma en que se regula y facilita la acción de los distintos tipos de actores.

Parte I: Responsabilidades básicas

3. Responsabilidades de los Estados afectados

1. A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primaria de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. 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, de 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 3 1) se indica también que los Estados pueden cumplir su responsabilidad suministrando asistencia 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, afirmado en los Estatutos del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (artículo 4 3)) (aceptado 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.

2. El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados.

El párrafo 3 2) amplía el tema de la responsabilidad descrito en el párrafo 3 1). Está en consonancia, por un lado, 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, por el otro, 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). Está asimismo en consonancia 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 la Potencia ocupante "aceptará" las acciones de socorro cuando el territorio ocupado este insuficientemente abastecido, y el artículo 30 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 el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional.

El presente párrafo complementa la afirmación contenida en el párrafo 3 1) respecto de la función y responsabilidad 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). En el presente apartado, se destaca el derecho soberano del Estado afectado a asegurar que la asistencia internacional sea apropiada y esté bien coordinada.

4. Responsabilidades de los actores que prestan asistencia

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

De todas las normas reconocidas, sólo se han incluido las que son aplicables a todos los actores que prestan asistencia y que el Estado que conceda esas facilidades jurídicas pueda razonablemente estar en condiciones de supervisar.

No se enumeran, pues, ciertas responsabilidades reconocidas que interesan en particular a las organizaciones humanitarias (por ejemplo, la responsabilidad de preservar su independencia). Su omisión en modo alguna implica que estén desprovistas de importancia.

1. Los actores que presten asistencia y su personal deberían en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el derecho internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre.

Como el párrafo 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 entre los actores internacionales que prestan socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación y los Estados afectados: la observancia de las leyes nacionales aplicables en las operaciones que realicen 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 los damnificados por un desastre. En particular, se debe dar primacía en las operaciones a la dignidad humana de los damnificados, como se dice en el párrafo 20 de las Directrices de Oslo ("se debe 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").

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.

2. Los actores que presten asistencia deberían velar por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial se suministren de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y en particular:

Existe un reconocimiento general de que los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad son los pilares centrales de la acción humanitaria. Se enuncian no solamente en los instrumentos de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, tales como los Principios Fundamentales del Movimiento, sino también en instrumentos de aplicación general como la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1991, anexo, párrafo 2, y los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria (2003), párrafo 1.

a) Que las prioridades de ayuda se determinen exclusivamente en función de las necesidades;

Este párrafo, que se inspira en el párrafo 2 del Código de conducta CR/ONG, tiene por objeto subrayar que las prioridades y/o diferencias en los tipos, la oportunidad y la cuantía de la ayuda que se suministre deberían determinarse exclusivamente en función de las comparaciones de necesidades. Es similar al texto que figura en los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria (2003), que insta a que la financiación humanitaria se asigne "en proporción con las necesidades y sobre la base de un análisis de las necesidades".

También está en armonía con los apartados b) y d) del artículo VIII del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 (que dispone 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").

La norma común 2 de la Carta Humanitaria y las Normas mínimas del Proyecto Esfera destaca 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)

b) Que se suministren sin discriminación alguna (por ejemplo, por razones de nacionalidad, raza, etnia, creencias religiosas, clase, género, discapacidad, edad u opiniones políticas) a todos los damnificados por un desastre;

El texto de este 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 CR/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) *Que se suministren sin intención de propiciar un punto de vista político o religioso determinado, intervenir en los asuntos internos del Estado afectado u obtener un lucro comercial de la asistencia de beneficencia;*

Este párrafo se inspira en el párrafo 3 del Código de conducta CR/ONG, el principio de neutralidad consignado en los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, anexo, párrafo 2, y el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Destaca asimismo que la asistencia filantrópica en casos de desastre no se debiera emplear para obtener un lucro comercial 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) *Que 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 de asistencia para la recuperación inicial.*

Esta redacción es similar a la que figura en el párrafo 4 del Código de conducta CR/ONG, en el que se habla de este criterio como medio de evitar la instrumentalización de las actividades humanitarias para promover los objetivos de política exterior de los gobiernos. Aunque la cuestión de la independencia es un aspecto singular de las organizaciones humanitarias, la misma obligación de abstenerse de recoger información sensible innecesariamente se debería aplicar a todo actor que preste 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 puede velar por su observancia dependerá de las circunstancias (cf. Carta Humanitaria y Normas mínimas aplicables en casos de desastre, pág. 14, donde se observa que "inevitablemente surgirán situaciones en las que será difícil (si no imposible) cumplir con todas las normas"). El 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 y 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 los 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". En el Proyecto de Directrices del Instituto Max Planck, párr. 16 c), y en el Proyecto de Convención de 1984, artículo 10, se proponen disposiciones semejantes. Aunque en ningún documento se definen las "normas de calidad internacionales" para todos los actores, hay diversas herramientas generalmente aceptadas en esta esfera, tales como la Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera.

(c) se coordinen con los demás actores nacionales e internacionales pertinentes que presten asistencia;

La importancia capital de una coordinación adecuada entre los actores internacionales y con los actores de socorro nacionales (además de la coordinación con las autoridades gubernamentales) ha sido reconocida de larga data por la comunidad internacional como lo revelan, por ejemplo, las resoluciones anuales relativas al fortalecimiento de la coordinación en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el Consejo Económico y Social (véanse, por ejemplo, la resolución 61/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2006, y la resolución 2006/5, de 2006, del Consejo Económico y

Social). Análogamente, en el contexto del compromiso de sustentar las actividades de socorro en las capacidades locales, el Código de conducta CR/ONG promete que sus signatarios concederán "alta prioridad a la adecuada coordinación".

(d) se suministren y lleven a cabo en una forma respetuosa de las costumbres y tradiciones culturales, sociales y religiosas;

El párrafo está en armonía con el párrafo 5 del Código de conducta CR/ONG que habla del respeto de "la cultura y las costumbres". Se ha de aplicar a los bienes y servicios de socorro mismos (por ejemplo, deberían suministrarse alimentos localmente aceptables, el diseño de las viviendas debería tener en cuenta las tradiciones y tabúes locales) y también a la forma en que se suministren. Por lo tanto, abarcaría también la conducta del personal de socorro que no sea respetuosa de la cultura local. Conforme al párrafo 4 1), con todo, los actores que prestan asistencia también están obligados a acatar el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. El interés en respetar las normas locales no se debiera llevar al extremo de violar los derechos humanos.

(e) 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 CR/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 prestaren 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.

(f) 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 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). Asimismo, el Código de conducta CR/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". Los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían, pues, responder con personal de nivel apropiado de idoneidad.

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

Además de las cuestiones de formación y capacidad, los actores que prestan asistencia pueden verse constreñidos, por sus recursos, su mandato y su orientación institucional, en su acción en situaciones de socorro en casos de desastre y recuperación inicial. Unos cometidos muy ambiciosos en este aspecto bien pueden plasmar en lagunas en los servicios cuando los servicios se comparten mediante procesos de coordinación. Como se dice en el Manual Esfera (pág. 40) que "[i]ncluso dentro de los límites específicos de la competencia técnica o el mandato... es probable que la necesidad humanitaria global exceda los recursos de la organización". Los actores deberían, pues, hacer lo que sus competencias les permitieran y "mostrarse dispuestos a admitir sin demora las lagunas que existan en su capacidad para atender a necesidades básicas".

(h) *se basen en las capacidades locales de reducción de los riesgos de desastres, socorro y recuperación y se ejecuten con la mira de reforzarlas y de reducir futuras vulnerabilidades a los desastres;*

Este párrafo se inspira en los párrafos 6 y 8 del Código de conducta CR/ONG. Está en consonancia también con el párrafo 8 de los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria (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 recrear las vulnerabilidades a los desastres.

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

El párrafo 8 del Código de conducta CR/ONG dice que la ayuda de socorro de los actores humanitarios "tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, 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 CR/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 un tema transversal 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).

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

El Código de conducta CR/ONG insta a los signatarios a asegurar que "[e]n nuestras relaciones con los donantes y con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia" (párrafo 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 responsabilidades de las Organizaciones no Gubernamentales Internacionales (2006) y las Normas de las organizaciones voluntarias privadas de InterAction (1992) también hacen hincapié en la transparencia, en particular de la información financiera y de las donaciones hechas y recibidas. El mismo nivel de apertura debería esperarse de todos los actores que presten asistencia.

5. Responsabilidades adicionales de todos los Estados

1. Los Estados que suministren financiación a otros actores que presten asistencia deberían a realizar su labor en conformidad a las disposiciones del párrafo 4.

Al igual que el Convenio sobre ayuda alimentaria (artículo 11), esta sección reconoce que los Estados donantes asumen responsabilidades importantes en cuanto a la forma en que suministran su ayuda, incluso cuando la encauzan por medio de otros actores, tales como las organizaciones humanitarias que prestan asistencia. Algunas de las responsabilidades mencionadas en el párrafo 4 ya se consignan en los contratos comunes de donación que usan los grandes donantes.

2. *Todos los Estados deberían alentar activamente a la población interesada en hacer contribuciones a las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre o recuperación inicial a hacer donaciones financieras dentro de lo posible o de lo contrario a donar sólo aquellos artículos de socorro expresamente solicitados por el Estado afectado.*

Este párrafo se toma de la recomendación G de las Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales; en este caso se hace hincapié en la función de los Estados en cuanto a adoptar medidas para informar a su propia población acerca de los bienes que se necesitan para responder ante desastres en el extranjero y, en particular, acerca de los que se consideran necesarios o apropiados. Los Estados acaso quieran recurrir a ese efecto a anuncios públicos y comentarios a los medios de difusión. Habida cuenta de las dificultades logísticas para despachar artículos de socorro al extranjero, es aconsejable que se aliente a la población a hacer donaciones financieras. Cuando no sea posible, como mínimo se debería alentar a la población a donar los tipos de bienes específicos que solicite el Estado afectado.

6. Responsabilidad por actos de desviación y por el uso previsto de los recursos

1. *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 al Proyecto de Convención de 1984, artículo 17, y las Reglas Modelo del UNITAR, Regla A14. 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).

2. *Los Estados afectados deberían utilizar los fondos y artículos de socorro que reciban en donación y que hayan aceptado con ocasión de un desastre en forma compatible con la intención declarada para la cual se suministraron.*

Esta disposición se refiere a las donaciones hechas directamente a los gobiernos de los Estados afectados para su propio uso en respuesta a un desastre y que estos últimos han aceptado con esa finalidad. Es similar a la Regla 3 de las Reglas Modelo del UNITAR, que dispone que "[e]l Estado receptor empleará la asistencia para desastres exclusivamente con la finalidad para la cual se ha solicitado". Al hablar de "intención declarada", el presente párrafo alienta a los actores donantes a manifestar con claridad su intención, con la mira de que los Estados afectados no tengan que verse obligados a conjeturar sobre dicha intención. La claridad en este aspecto es de particular importancia cuando se modifican las circunstancias (por ejemplo, si queda un saldo de un artículo

donado después de atender a todas las necesidades en cuanto a ese artículo) y puede ser necesario recurrir a alguna otra forma de disposición de las donaciones.

Parte II: Alerta temprana y preparación

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 instituir procedimientos para facilitar el intercambio expeditivo de información sobre desastres, incluidos los peligros emergentes que presumiblemente puedan causar desastres, 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.

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 y modalidades de planificación 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 civil 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 regionales e internacionales 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 eficazmente 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 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. Se debería considerar la posibilidad de crear un punto central de coordinación que sirva 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 párrafo 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 respecto de la coordinación. En cuanto a este último punto, en consonancia con el apartado f) del párrafo 35 de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, este 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 respecto de un coordinador nacional también se ha mencionado con frecuencia en los instrumentos internacionales, por ejemplo, en la resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1971, "se invit[ó] a los posibles Gobiernos beneficiarios a que... [d]esignen un solo coordinador nacional del socorro para casos de desastres, a fin de facilitar la recepción de ayuda internacional en momentos de emergencia" (párrafo 8 b)).

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.

Particularmente en los Estados federales, algunas de las cuestiones jurídicas en estas Directrices se pueden considerar dentro de la jurisdicción de los gobiernos provinciales o locales. Además, algunas cuestiones pueden ser reglamentadas por organismos privados o semiprivados. Por ejemplo, a las asociaciones médicas se les puede atribuir la facultad de reconocer los títulos médicos extranjeros. En esos casos, los gobiernos nacionales (por ser el nivel de gobierno vinculado más estrechamente con los asuntos internacionales) deberían tomar medidas apropiadas para alentar a esas entidades a introducir las reformas necesarias para dar efecto al espíritu de las presentes Directrices.

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 asistencia para 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 la resolución 46/182, de 1991, párr. 13, y la resolución 44/236, de 1989, párr. 2 a)). El apoyo que se menciona se podría manifestar en diversas formas, incluida la participación en cuanto a tecnologías, apoyo financiero y asistencia técnica.

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 de la Asamblea General 60/125, de 2005, párr. 4, y 36/225, de 1981, párr. 17). Aunque tiene un aspecto financiero, el desarrollo de esta 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

10. Iniciación

1. *El socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y, en principio, sobre la base de un llamamiento. El Estado afectado debería decidir en forma oportuna si ha de solicitar o no socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y comunicar prontamente su decisión. 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.*

La primera oración de esta sección se ha tomado de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182 (1991), anexo, párrafo 2. Requiere el consentimiento del Estado afectado para dar comienzo a la asistencia internacional y expresa una preferencia por el llamamiento oficial como medio de poner en marcha el proceso. Sin embargo, a diferencia de la cuestión del consentimiento, esta preferencia por los llamamientos ("en principio") no es una norma absoluta. Muchos Estados expresan su consentimiento, particularmente respecto del socorro por parte de actores no gubernamentales, diciendo que "acogerían con beneplácito" el apoyo, en lugar de hacer una solicitud oficial. Además, algunos tratados, como la Convención Interamericana, artículo 2, el Acuerdo de la ASEAN, artículo 11 2), y la Convención marco sobre asistencia para la defensa civil, artículo 3, consideran los ofrecimientos y pedidos en pie de igualdad como medio de iniciar el proceso de asistencia, siempre que el Estado afectado dé su consentimiento.

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 estados de emergencia o desastre.

En consonancia con el párrafo 35 c) de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, las oraciones tercera y cuarta subrayan la importancia de los análisis

de las necesidades y la conveniencia de que los Estados realicen análisis conjuntos, tales como los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre. Los Estados afectados deberían también valerse de los mecanismos existentes para intercambiar información acerca de sus necesidades, como el OSOCC virtual de las Naciones Unidas.

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. Por otra parte, cabe recordar que el párrafo 1 aclara que las Directrices están sujetas al derecho internacional y los acuerdos vigentes, que obviamente desempeñarán un papel cuando se trate de iniciar el proceso de asistencia para desastres en situaciones dentro de su ámbito de aplicación. 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 entre actores del Movimiento y por parte de éstos.

2. Los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia deberían ser lo más precisos posibles en cuanto a los tipos y volúmenes de los bienes y de los servicios y conocimientos especializados disponibles o necesarios, respectivamente. Los Estados afectados podrían considerar, además, señalar los tipos de bienes y servicios que se podrían ofrecer pero que no se necesiten.

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 sus solicitudes sobre los artículos y servicios que no se necesitan, a fin de evitar que se suministren artículos y servicios innecesarios que no estén en consonancia con las circunstancias del caso.

3. Los Estados afectados deberían poner a disposición de los actores que prestan asistencia una información adecuada respecto de las leyes y reglamentos nacionales especialmente aplicables a la entrada y el funcionamiento del socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial.

La experiencia indica que la información acerca del derecho nacional rara vez se encuentra inmediatamente a disposición de los actores que prestan asistencia en

situaciones de respuesta en casos de desastre y que la ignorancia por parte de éstos respecto de las normas aplicables muchas veces produce demoras, malentendidos y gastos innecesarios. Por ser el experto más cualificado respecto de su propio ordenamiento jurídico, el Estado afectado debería tomar medidas para velar por que la normativa más pertinente se comunique a los Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia al principio mismo de las operaciones.

11. Iniciación del socorro militar

Los efectivos militares se deberían desplegar en operaciones de socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial únicamente a solicitud o con el consentimiento expreso del Estado afectado, tras haber considerado alternativas civiles comparables. Antes de un despliegue de esa índole, el Estado afectado y los Estados que prestan asistencia deberían convenir en las condiciones del caso (incluidas cuestiones como la duración del despliegue, la portación o no portación de armas y el uso de sus uniformes nacionales y los mecanismos de cooperación con los actores civiles).

Estas disposiciones se inspiran principalmente en las Directrices de Oslo. 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).

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 apropiada. Hecha esa notificación, el Estado afectado y el actor que preste asistencia deberían celebrar consultas entre sí, teniendo presentes las repercusiones de esa terminación para las comunidades afectadas por un 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 el Estado que presta asistencia o el Estado afectado puede terminar la asistencia "mediante notificación escrita"; "[r]ecibida dicha notificación, los Estados Partes interesados consultarán entre sí para proceder de forma adecuada y ordenada a la terminación de dicha asistencia, teniendo presentes los posibles efectos de dicha terminación para la vida humana y para las operaciones de socorro en curso". Cuando estén presentes, quizás sea también aconsejable hacer participar a los actores de desarrollo en esas deliberaciones, así como asegurar una transición sin tropiezos después de la asistencia para la recuperación y el desarrollo.

Parte IV: Elegibilidad para las facilidades jurídicas

13. Facilidades para los Estados que prestan asistencia

Se recomienda que los Estados de tránsito y los Estados afectados concedan, 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, la recomendación está condicionada por las excepciones en la cláusula introductoria de la Parte V y el derecho internacional y los acuerdos en vigor, conforme al párrafo 1 4).

14. Facilidades para las organizaciones humanitarias que prestan asistencia

1. *Con sujeción al derecho internacional, es prerrogativa de los Estados de origen y de tránsito y de los Estados afectados determinar qué organizaciones humanitarias que prestan asistencia serán elegibles para recibir las facilidades jurídicas descritas en la Parte V en relación con su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial.*

2. *Se recomienda que los Estados establezcan criterios respecto de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia que deseen acogerse a esas facilidades jurídicas. Esos criterios deberían incluir una demostración por parte de la organización de su disposición y capacidad para actuar de conformidad con las responsabilidades descritas en el párrafo 4 de las presentes Directrices.*

3. *Los requisitos adicionales que se exijan a las organizaciones humanitarias que presten asistencia no deberían imponer una carga excesiva al suministro de un socorro en casos de desastre y una asistencia para la recuperación inicial apropiados.*

Se alienta 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 el medio más eficiente y objetivo para adoptar esas decisiones plasma en la disposición y capacidad para actuar de conformidad con los criterios indicados en el párrafo 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 domicilio. 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.

4. La determinación de elegibilidad por el Estado que conceda 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 inicial para la recuperación. Lo que se quiere es que las organizaciones intervinientes demuestren que han adoptado políticas que las comprometan a aplicar los elementos señalados en el párrafo 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 abarca 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 y expeditivos y de fácil uso para los actores humanitarios que prestan asistencia.

5. *El mantenimiento de las facilidades jurídicas de la Parte V debería condicionarse a la observancia de las obligaciones contenidas en el apartado 2 del presente párrafo. 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 efectiva del párrafo 4 para justificar el mantenimiento de las facilidades jurídicas concedidas de conformidad 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 párrafo 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, cuando tenga noticia de un incumplimiento de lo indicado en el párrafo 4 por parte de una organización humanitaria que presta asistencia, el Estado de origen o de tránsito acaso quiera también examinar si la organización sigue siendo elegible para acogerse a las facilidades recomendadas en la Parte V.

15. Facilidades para otros actores que prestan asistencia

Los Estados afectados tal vez quieran conceder, cuando se les solicite, algunas de las facilidades jurídicas de la Parte V a actores que prestan asistencia distintos de los abarcados por los párrafos 13 y 14, por ejemplo, las empresas privadas que suministran socorro de beneficencia, a condición de que ello no incida negativamente en las operaciones de las organizaciones humanitarias o de 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 párrafo 14.

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 posibilidad de un conflicto con los motivos de lucro que pudieran impulsar las actividades "de beneficencia". Además, muchos particulares carecen de experiencia y pueden brindar una "ayuda" inapropiada y desprovista de coordinación. A veces, la "asistencia" de estos y otros actores humanitarios puede acumularse en tal medida en los puntos de entrada que cause obstrucción a los artículos y actividades esenciales de asistencia de los actores humanitarios y estatales.

Las presentes Directrices no adoptan una posición respecto de este asunto porque se reconoce que los instrumentos internacionales anteriores no han ni alentado ni desalentado a los Estados de conceder a los actores privados muchos de los tipos de facilidades descritos en la Parte V. Es de presumir que los Estados no querrán conceder a los actores del sector privado todas esas facilidades (véanse, por ejemplo, las mencionadas en el párrafo 20). Cuando decida conceder a los actores del sector privado algunos de esos tipos de facilidades, el Estado debería velar por que ello no cause

obstrucción a la ayuda de los actores tradicionales como los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles (por ejemplo, por embotellamientos en aduanas). En particular, cuando se les concedan esas facilidades, los actores del sector privados debieran conformarse como mínimo a los criterios estrictos enumerados en el párrafo 4.

Parte V: Facilidades jurídicas para la entrada y las operaciones

Se recomienda que los Estados concedan las facilidades jurídicas descritas en los párrafos 16 a 24 a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles. Queda entendido que la concesión de esas facilidades estará subordinada a los intereses de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y ambiental y la moral pública del Estado afectado y de los Estados de origen y de tránsito. Las medidas para proteger esos intereses deberían armonizarse con las exigencias de la situación de que se trate y estar de conformidad con el imperativo humanitario de subvenir a las necesidades de las comunidades afectadas.

Cuando las facilidades específicas que se recomiendan sean de la competencia de autoridades distintas del gobierno nacional, éste debería, dentro de lo posible y cuando proceda, alentar a esas autoridades a conceder dichas facilidades a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles.

En la Parte V se enuncian las facilidades jurídicas mínimas (con las salvaguardias aplicables) que los Estados y las organizaciones que prestan asistencia precisan en general para que la asistencia internacional sea oportuna y eficiente. Cuando ciertas actividades o situaciones involucren los intereses esenciales del Estado que se enumeran en el presente párrafo, sin embargo, es a la vez apropiado e inevitable que se hagan algunas excepciones a las facilidades que se recomiendan. Por ejemplo, las responsabilidades del Estado de proteger a sus ciudadanos contra terroristas extranjeros, medicamentos peligrosos o contrabando no desaparecen sólo porque haya sucedido un desastre. Con todo, una situación de desastre requiere positivamente que las excepciones que se hagan por esas razones sean lo más restringidas posible, a fin de reducir impedimentos innecesarios al alivio del padecimiento humano. Este enfoque es análogo al que se consigna en el artículo 43 de la versión recientemente revisada del Reglamento Sanitario Internacional (2005), que dispone que las restricciones a la entrada transfronteriza de personas y bienes para limitar la propagación enfermedades provenientes del extranjero "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".

El segundo párrafo de este texto introductorio reitera el entendimiento (señalado también en el párrafo 8.3) de que la facultad para conceder muchas de las facilidades de la presente Parte acaso no corresponda a las autoridades nacionales, en especial en los

Estados federales. En esos casos se recomienda que las autoridades nacionales alienten a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias.

16. Personal

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

(a) conceder visados y los permisos de trabajo necesarios, dentro de lo posible a título gratuito, renovables dentro de su territorio, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o 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) menciona específicamente que los procedimientos de visado se debieran agilizar en particular en situaciones de socorro en casos de desastre, por oposición a las operaciones de recuperación inicial, para las cuales los plazos ordinarios de tramitación no suelen constituir 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 necesarios para el desempeño de funciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial y que el Estado que presta asistencia interesado o la

organización humanitaria que presta asistencia elegible haya declarado genuina, por el plazo indispensable para llevar a cabo las actividades 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 temporal. 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 afectada por el desastre y la libre circulación dentro y a partir de ésta, teniendo en cuenta la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y de 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 u otorgarlos, en forma expeditiva, al personal de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, a título gratuito dentro de lo posible.

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.

3. Los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles deberían considerar en qué medida los objetivos del

socorro en casos de desastre y de la recuperación inicial se pueden lograr mediante la contratación de personal local.

El Código de conducta CR/ONG, párrafo 6, destaca la importancia de basarse en las capacidades locales en las operaciones internacionales de respuesta en casos de desastre, incluso mediante la contratación de personal local cuando sea posible.

17. 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 elegibles, 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 tasas gubernamentales;

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, 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; Convención Interamericana, artículo 5). Otros instrumentos se aplican 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 quien 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), y el Convenio Árabe, artículo 7.

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 comercial 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 del Organismo Caribeño de Respuesta de Emergencia, 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 se puedan cumplir fuera del horario oficial y/o en un lugar distinto de la oficina de aduanas, en cuanto sea necesario para reducir al mínimo las demoras, de conformidad con los reglamentos de seguridad del Estado afectado. Los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles deberían respetar las rutas y lugares de distribución prescritos por el Estado afectado.*

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 13 1) 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. 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 apropiadamente los bienes y el equipo para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial e incluir un manifiesto detallado 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 del Estado afectado 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 al amparo del tratado deben cumplir los "requisitos de calidad y validez de las Partes interesadas en cuanto a su consumo y utilización".

4. Los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles 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 esos bienes 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 que prestan socorro pueden encontrarse abrumados por montañas de artículos "de socorro" no deseados que se han enviado sin tener muy en cuenta las necesidades reales. En particular cuando esos artículos son peligrosos (por ejemplo, los medicamentos vencidos), su disposición impone gastos importantes que los actores nacionales muchas veces no están en condiciones de sufragar. Es razonable, pues, exigir que los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia asuman la responsabilidad por esos artículos, los retiren de circulación, los destruyan en condiciones de seguridad o (si corresponde) les den otro uso en el país. Esta es una aplicación del principio más general descrito en el Código de conducta CR/ONG (párrafo 8), a tenor del cual los agentes que responden a un desastres deberían "reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria".

18. Bienes y equipo especiales

Además de las facilidades descritas en el párrafo 17:

1. Los Estados afectados deberían conceder un reconocimiento temporal al registro y las placas de los vehículos importados por los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, o en nombre de éstos, con destino al socorro en casos de desastre y la asistencia para la 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 deberían 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 que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial. Sin discriminar en detrimento de los actores de socorro nacionales y sin causarles perjuicio, los Estados afectados deberían asimismo conceder (o cuando corresponda alentar a otros actores nacionales a conceder) a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles 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; el Acuerdo de la ASEAN, artículo 14 a); el Acuerdo Árabe, artículo 9; 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 apartado 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 que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles en el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, en cuanto ello sea compatible con la seguridad pública y el derecho internacional. Los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles deberían tomar medidas razonables para asegurar la calidad, adaptación a las necesidades y la inocuidad de esos medicamentos y equipo y, en particular:

Los medicamentos y el equipo médicos 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 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.

Lista modelo de medicamentos esenciales de la OMS (actualizada en 2007) enumera más de 300 medicamentos que se consideran "los medicamentos mínimos necesarios para un sistema básico de atención de salud" e incluye los medicamentos para las enfermedades prioritarias. También podría servir de guía el contenido del Botiquín Médico 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 del Modelo de directrices para el suministro internacional de medicamentos fiscalizados destinados a la atención médica de urgencia en 1996.

a) que los medicamentos que importen estén aprobados para su uso en el Estado de origen y en el Estado afectado;

b) que los medicamentos que usen en sus propias operaciones:

(i) *se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad; y*

(ii) *se protejan contra su apropiación o uso indebidos.*

c) *que los medicamentos que donen para ser usados por terceros en el Estado afectado:*

(i) *tengan como mínimo una validez de doce meses antes de la fecha de vencimiento cuando lleguen al país, salvo que las autoridades receptoras convengan en otra cosa;*

(ii) *se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad hasta que lleguen al Estado afectado; y*

(iii) *estén debidamente etiquetados en un idioma que se entienda en el Estado afectado con la denominación común internacional o la denominación genérica, el número de lote, la posología, la potencia, el nombre del fabricante, la cantidad contenida en el envase, las condiciones de almacenamiento y la fecha de vencimiento.*

En consultas con otras organizaciones, la OMS elaboró las Directrices sobre donativos de medicamentos (1999). Estas disposiciones, que se han tomado de esas Directrices, tienen por objeto asegurar que los medicamentos que se utilicen en las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial sean inocuos y apropiados. Los medicamentos donados (es decir, los que no sean usados por agentes cualificados en respuesta en casos de desastre) deberían ser objeto de precauciones y controles especiales, por cuanto es común que venzan antes de que se puedan emplear o que estén mal etiquetados, lo que puede dar lugar a peligros de salud pública.

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 que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles 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.

19. 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 que presta asistencia o una organización humanitaria que presta asistencia elegible, o en nombre de éstos, con el fin de transportar socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y, dentro de lo posible, exonerarlos de los derechos aplicables.

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 a 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.

20. Estatuto jurídico provisional en el país

1. *Los Estados afectados deberían conceder a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, después de su entrada en el país o tan pronto sea posible a partir de entonces, como mínimo una autorización temporal para actuar legalmente en su territorio, 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, a fin de prestar socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.*

El estatuto jurídico nacional es un problema 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 Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (1946), artículo 1, y la Convención sobre Prerrogativas 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 reconocer como mínimo un estatuto temporal que autorice a los Estados y a los actores humanitarios que prestan asistencia una personalidad jurídica nacional suficiente para realizar sus operaciones.

2. A los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles se les debería también conceder el derecho a traer al país y sacar de él los fondos y monedas que necesiten por medios legales y a obtener los tipos de cambio legales en relación con su socorro en casos de desastre o su asistencia para la 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 los tipos de cambio más favorables.

3. Los Estados afectados deberían autorizar a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles a contratar legalmente personal local y a rescindir legalmente esos contratos.

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.

21. Impuestos

Los Estados afectados deberían exonerar a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles de los impuestos sobre el valor añadido y de otros impuestos o derechos directamente relacionados con el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial.

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 9, dispone que "[e]l Estado solicitante concederá... al personal de la parte que preste asistencia, o 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 mercancías o que se pagan por servicios prestados", y el Convenio de Tampere, artículo 5, dispone que a las organizaciones y al personal de socorro se les concederá una "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.

22. Seguridad

Los Estados afectados deberían adoptar medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial de los Estados que prestan asistencia y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles y de los locales, instalaciones, medios de transporte, equipo y bienes utilizados en relación con su socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial. Los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían también tomar medidas apropiadas en su propia planificación y operaciones para mitigar los riesgos de seguridad.

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 IV c); el Acuerdo de la CDERA, artículos 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.

Aunque los instrumentos internacionales en vigor no dicen que los actores que prestan asistencia tengan obligaciones especiales de velar por su propia seguridad, se acepta en general en la comunidad de asistencia que existen diversas medidas que se pueden y se deberían adoptar para reducir su vulnerabilidad ante las amenazas.

23. 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 18 2) *supra*).

24. 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 en el reembolso de ciertos gastos y tasas o el préstamo temporal de equipo.*

Esta redacción se asemeja a las disposiciones de diversos instrumentos en vigor que, en general, dispone 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 XIV; el Acuerdo de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, artículo 3; 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 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, cuando ello esté dentro de sus facultades y en la medida en que las circunstancias lo permitan, la prestación de ciertos servicios, a costo reducido o a título gratuito, a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, que podrán incluir lo siguiente:

- 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 en general los Estados afectados no deben responder por los gastos globales de las operaciones internacionales de 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).

Glosario de títulos breves

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 Árabe: Acuerdo árabe de cooperación para reglamentar y facilitar las operaciones de socorro, 1987

Acuerdo de la ASEAN: Acuerdo de la ASEAN sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia, 2005 (todavía no se encuentra 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 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 Transporte civil transfronterizo de carácter esencial (13 de septiembre de 2006) (todavía no se encuentra 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 CR/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)

Anexo 1: Matriz de las facilidades jurídicas de la Parte V aplicables al socorro en casos de desastre y la recuperación inicial

<i>Tema</i>	<i>Aplicable sólo al socorro en casos de desastre</i>	<i>Aplicable tanto al socorro en casos de desastre como a la recuperación inicial</i>
<i>Personal</i>	<i>Párr. 16 1) b): Dispensar de visados o acelerar grandemente su expedición</i>	<i>Párr. 16 1) a) y c) y d), 2) y 3): Expedir visados y permisos de trabajo Reconocer temporalmente diplomas y cualificaciones Considerar la contratación de personal local Facilitar la libertad de acceso y circulación</i>
<i>Bienes y equipo</i>	<i>Párr. 17 2): Dispensar de los requisitos de inspección o reducirlos (precertificación) Inspección y despacho a plaza fuera del horario oficial y en diversos lugares</i>	<i>Párr. 17 1), 3) y 4): Exonerar de aranceles aduaneros Exonerar de las restricciones de exportación e importación Reducir la documentación Autorizar la reexportación Responsabilidades de los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en cuanto al retiro y disposición de bienes no deseados</i>
<i>Bienes y equipo especiales</i>	<i>Párr. 18 4): Liberalizar la fumigación y las restricciones aplicables a los alimentos</i>	<i>Párr. 18 1): Reconocer registro y placas extranjeros Párr. 18 2): Dispensar de las licencias de telecomunicaciones o acelerar su tramitación y dispensar o reducir los obstáculos a la exportación o importación de equipo de telecomunicaciones Párr. 18 3): Reducir los obstáculos a la importación y exportación de medicamentos y equipo médico</i>
<i>Transporte</i>		<i>Párr. 19:</i>

		<i>Permiso para vehículos terrestres, naves o aeronaves, incluidos el sobrevuelo y los visados para la tripulación</i>
<i>Estatuto jurídico provisional</i>		<i>Párr. 20: Otorgar un estatuto jurídico provisional en el país, derechos en cuanto a la tenencia de moneda y derecho a contratar y despedir personal local</i>
<i>Impuestos</i>		<i>Párr. 21: Conceder exoneraciones tributarias</i>
<i>Seguridad</i>		<i>Párr. 22: Adoptar medidas sobre seguridad del personal, los locales, los bienes y el equipo</i>
<i>Ampliación de horarios</i>	<i>Párr. 23: Tratar de asegurar la ampliación de horarios de las oficinas y servicios necesarios</i>	
<i>Costos</i>		<i>Párr. 24: Los costos por lo común corren de cuenta de los proveedores, con algunas excepciones</i>