

PROTECCIÓN DE PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/652

Quinto informe sobre la protección de personas en casos de desastre, del Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial

[Original: inglés]
[9 de abril de 2012]

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|---|-----------------|
| Instrumentos multilaterales citados en el presente informe..... | 12 |
| Obras citadas en el presente informe | 13 |
| | <i>Párrafos</i> |
| Introducción | 1-9 13 |
| <i>Capítulo</i> | |
| I. OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS Y ORGANIZACIONES EN LA SEXTA COMISIÓN | 10-54 14 |
| A. Observaciones generales..... | 12-16 15 |
| B. Proyectos de artículos 5 a 8 | 17-22 16 |
| C. Proyecto de artículo 9 | 23 16 |
| D. Proyecto de artículo 10 | 24-32 17 |
| E. Proyecto de artículo 11 | 33-43 18 |
| F. El derecho a ofrecer asistencia (propuesta de proyecto de artículo 12)..... | 44-50 19 |
| G. Obligación de prestar asistencia (pregunta planteada por la Comisión en su informe anual de 2011)..... | 51-54 20 |
| II. POSICIÓN DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PREGUNTA DE LA COMISIÓN QUE FIGURA EN SU INFORME ANUAL DE 2011 | 55-78 21 |
| III. ANÁLISIS DEL DEBER DE COOPERAR | 79-116 23 |
| A. Naturaleza de la cooperación y respeto de la soberanía del Estado afectado | 82-84 23 |
| B. El deber de cooperar, una obligación de comportamiento..... | 85-92 24 |
| C. Categorías de cooperación | 93-116 25 |
| IV. CONDICIONES PARA LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA | 117-181 30 |
| A. Cumplimiento de la legislación nacional..... | 120-145 30 |
| B. Necesidades constatables y control de la calidad | 146-160 34 |
| C. Limitaciones de las condiciones con arreglo al derecho internacional y nacional | 161-181 37 |
| V. TERMINACIÓN DE LA ASISTENCIA | 182-187 41 |
| VI. ACONTECIMIENTOS CONEXOS..... | 188-190 42 |

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

Fuente

| | |
|---|---|
| Declaración de San Petersburgo de 1868 a los fines de prohibir la utilización de ciertos proyectiles en tiempo de guerra (San Petersburgo, 11 de diciembre de 1868) | CICR, <i>Manual de la Cruz Roja Internacional</i> , 12.ª ed., Ginebra, 1983, pág. 323. |
| Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (La Haya, 29 de julio de 1899) | James Brown Scott (ed.), <i>Las Convenciones y Declaraciones de La Haya de 1899 y 1907</i> , Nueva York, Oxford University Press, 1916, pág. 100. |
| Convenio y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro (Ginebra, 12 de julio de 1927) | Sociedad de las Naciones, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 135, n.º 3115, pág. 247. |
| Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 75, n.ºs 970-973, pág. 31. En español, véase CICR, <i>Manual de la Cruz Roja Internacional</i> , 10.ª ed., Ginebra, 1953, pág. 105. |
| Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra (Convenio III) | Ibíd. |
| Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada) (Roma, 25 de marzo de 1957) | <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> C 83/47, 30 de marzo de 2010. |
| Acuerdo Nórdico de asistencia mutua en casos de urgencia en relación con accidentes con radiaciones (Viena, 17 de octubre de 1963) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 525, n.º 7585, pág. 75. |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966) | Ibíd., vol. 993, n.º 14531, pág. 3. |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966) | Ibíd., vol. 999, n.º 14668, pág. 241. |
| Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Nueva York, 18 de diciembre de 1979) | Ibíd., vol. 1249, n.º 20378, pág. 70. |
| Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Viena, 22 de marzo de 1985) | Ibíd., vol. 1513, n.º 26164, pág. 371. |
| Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Montreal, 16 de septiembre de 1987) | Ibíd., vol. 1522, n.º 26369, pág. 65. |
| Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (Viena, 26 de septiembre de 1986) | Ibíd., vol. 1457, n.º 24643, pág. 187. |
| Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente (Estocolmo, 20 de enero de 1989) | Ibíd., vol. 1777, n.º 31001, pág. 223. |
| Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 20 de noviembre de 1989) | Ibíd., vol. 1577, n.º 27531, pág. 102. |
| Convenio relativo a la admisión temporal (Estambul, 26 de junio de 1990) | Ibíd., vol. 1762, n.º 30667, pág. 121. |
| Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (Puerto España, 26 de febrero de 1991) | Ibíd., vol. 2256, n.º 40212, pág. 53. |
| Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre (Santiago, 7 de junio de 1991) | OEA, <i>Documentos Oficiales</i> , OEA/Ser.A/49 (SEPF). |
| Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (Helsinki, 17 de marzo de 1992) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2105, n.º 36605, pág. 457. En español, España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> n.º 61-2000, 11 de marzo de 2000. |
| Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en caso de desastre natural o provocado por el hombre (Sochi, 15 de abril de 1998) | Disponible en www.bsec-organization.org . |
| Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe (Tampere, 18 de junio de 1998) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n.º 40906, pág. 5. |
| Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (revisado) (Kyoto, 18 de mayo de 1973) | Ibíd., vol. 950, n.º 13561, pág. 269. |
| Protocolo de enmienda (Bruselas, 26 de junio de 1999) | Ibíd., vol. 2370, n.º 13561, pág. 27. |
| Protocolo sobre Salud de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (Maputo, 18 de agosto de 1999) | Disponible en www.sadc.int . |
| Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1999 (Londres, 13 de abril de 1999) | Ibíd., vol. 2073, n.º 32022, pág. 135. |

Fuente

| | |
|--|---|
| Convenio marco de asistencia en materia de protección civil (Ginebra, 22 de mayo de 2000) | Ibíd., vol. 2172, n.º 38131, pág. 213. |
| Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Cotonú, 23 de junio de 2000) | <i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i> L 317, 15 de diciembre de 2000, pág. 3. |
| Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientián, 26 de julio de 2005) | <i>ASEAN Documents Series 2005</i> , pág. 157. |
| Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Nueva York, 13 de diciembre de 2006) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2515, n.º 44910, pág. 3. |
| Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (Convención de Kampala) (Kampala, 23 de octubre de 2009) | Disponible en www.au.int . |

Obras citadas en el presente informe

EBERSOLE, Jon M.

«The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance», *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), págs. 192 a 208.

HOLLAND ANTHONY, Christine

«The Responsible Role for the International Charitable Grantmaking in the Wake of the September 11, 2001 Terrorist Attacks», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 39 (mayo de 2006), págs. 911 a 938.

INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL

«L'assistance humanitaire», *Annuaire*, vol. 70, parte II, sesión de Brujas, 2003: segunda parte, París, Pedone.

PLATTNER, Denise

«La neutralidad del CICR y la neutralidad de la asistencia humanitaria», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 134 (marzo-abril de 1996), págs. 173 a 192.

Introducción*

1. La Comisión de Derecho Internacional, en su 59.º período de sesiones, en 2007, decidió incluir el tema «Protección de las personas en casos de desastre» en su programa de trabajo y nombrar Relator Especial a Eduardo Valencia-Ospina.

2. En su 60.º período de sesiones, en 2008, la Comisión tuvo ante sí el informe preliminar del Relator Especial¹, en el que se analizaba la evolución de la protección de las personas en casos de desastre y se examinaban las fuentes

jurídicas del tema y las anteriores iniciativas de codificación y desarrollo del derecho en este ámbito. También se presentaban, a grandes rasgos, los diversos aspectos del alcance general del tema a fin de determinar las principales cuestiones jurídicas que debían tratarse y proponer conclusiones provisionales sin perjuicio del resultado de la discusión que el informe aspiraba a suscitar en la Comisión. La Comisión también tuvo ante sí un memorando que había solicitado a la Secretaría, que se centraba principalmente en los desastres naturales² y pasaba revista a los instrumentos y textos jurídicos en vigor aplicables a diversos aspectos de la prevención de desastres y la prestación de socorro y de la protección de las personas en casos de desastre.

3. En su 61.º período de sesiones, en 2009, la Comisión examinó el segundo informe del Relator Especial³, en el que se analizaban el alcance del tema *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis* y cuestiones relacionadas con la definición de «desastre» a los efectos del tema, y se efectuaba un examen del deber básico de cooperar. El informe contenía propuestas para los proyectos de artículo 1 (Alcance), 2 (Definición de desastre) y 3 (Deber de cooperar). La Comisión también tuvo ante sí las respuestas escritas presentadas por la OCAH y la FICR a las preguntas que la Comisión les había planteado en 2008.

* El Relator Especial expresa su agradecimiento por la asistencia que le prestaron en la preparación del presente informe a René Uruña, doctor y director de los Programas de Derecho Internacional y Maestría en Derecho, y Santiago Rojas, doctorando en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, Bogotá; Leah Campbell, máster en derecho, y Madeline Snider, doctoranda en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York; Christodoulos Kaoutzianis, máster en derecho y doctorando, Universidad de Columbia, Nueva York; Emika Tokunaga, doctoranda e investigadora invitada de la Facultad de Política Pública Internacional de la Universidad de Osaka; Ana Polak Petric, doctoranda, Facultad de Derecho Europeo, Eslovenia; Yann Dehaut-Delville, máster en derecho y maestranda en derecho, Facultad de Derecho de La Sorbonne, Universidad París I Panthéon-Sorbonne; Aaron Marcus, doctorando en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts; Marnie Ajello, Zach Bench, María Valentina Castillo, Ekta Dharia, Ryan Farha, Alexandra Filippova, Sarah Fink, Ashley Gaillard, Frederic Hall, Thayer Hardwick, Hilary Harris, Mia Psorn, Justin Schwegel y Melissa Stewart, especialistas en derecho global, promoción de 2013, Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C.; y Paul R. Walegur, La Haya.

¹ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598, pág. 149.

² Ibíd. (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3.

³ *Anuario... 2009*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/615.

4. En el 62.º período de sesiones de la Comisión, en 2010, el Relator Especial presentó su tercer informe sobre el tema⁴, en el que ofrecía un resumen de las observaciones que los Estados y la FICR habían formulado en la Sexta Comisión de la Asamblea General en relación con la labor realizada hasta ese momento por la CDI. A continuación, examinaba los principios que inspiran la protección de las personas en casos de desastre, en su aspecto relacionado con las personas que necesitan protección, y la cuestión de la responsabilidad del Estado afectado. El informe contenía propuestas relativas a tres nuevos proyectos de artículos: 6 (Principios humanitarios en la respuesta a los desastres), 7 (Dignidad humana) y 8 (Responsabilidad primordial del Estado afectado).

5. En su 63.º período de sesiones, en 2011, la Comisión tuvo ante sí el cuarto informe del Relator Especial⁵, en el que figuraba una reseña de las opiniones expresadas por los Estados y la FICR en la Sexta Comisión sobre los trabajos realizados por la CDI hasta el momento, un examen de la responsabilidad del Estado afectado de buscar asistencia cuando su capacidad nacional de respuesta se vea superada, la obligación del Estado afectado de no denegar arbitrariamente su consentimiento para la asistencia externa y el derecho de la comunidad internacional a ofrecer asistencia. En el informe se hicieron propuestas en relación con los tres proyectos de artículos siguientes: 10 (Deber del Estado afectado de buscar asistencia), 11 (Obligación del Estado afectado de no denegar arbitrariamente su consentimiento) y 12 (Derecho a ofrecer asistencia).

6. En su 61.º período de sesiones, en 2009, la Comisión, el 31 de julio de 2009, tomó nota de los proyectos de artículos 1 a 5, en su versión aprobada provisionalmente por el Comité de Redacción⁶. La Comisión, el 20 de julio de 2010, tomó nota de los proyectos de artículo 6

⁴ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629.

⁵ *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643.

⁶ *Anuario... 2009*, vol. I, 3029.ª sesión; véase también el documento A/CN.4/L.758 (mimeografiado).

a 9, que habían sido aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción⁷.

7. Del mismo modo, en su 62.º período de sesiones, en 2010, la Comisión aprobó, el 4 de junio de 2010, el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículos 1 a 5, que habían sido examinados en el anterior período de sesiones de la Comisión⁸. La Comisión también aprobó los comentarios a los proyectos de artículos 1 a 5 el 2 de agosto de 2010⁹. El texto de los proyectos de artículos 1 a 5, con sus comentarios, se incluyó en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 62.º período de sesiones¹⁰.

8. La Comisión, en su 63.º período de sesiones aprobó, el 11 de julio de 2011, el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículos 6 a 9, que habían sido examinados en el anterior período de sesiones de la Comisión¹¹. La Comisión también aprobó el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículos 10 y 11 el 2 de agosto de 2011¹². El 9 de agosto de 2011, la Comisión aprobó los comentarios a los proyectos de artículo 6 a 11¹³. El texto de los proyectos de artículos 6 a 11, con sus comentarios, se incluyó en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 63.º período de sesiones¹⁴.

9. También en su 63.º período de sesiones, la Comisión, el 18 de julio de 2011, remitió al Comité de Redacción el proyecto de artículo 12, junto con los proyectos de artículos 10 y 11, propuestos por el Relator Especial en su cuarto informe¹⁵. Sin embargo, por falta de tiempo, el Comité de Redacción no pudo aprobar provisionalmente el proyecto de artículo 12 en ese período de sesiones.

⁷ *Anuario... 2010*, vol. I, 3067.ª sesión; véase también el documento A/CN.4/L.776 (mimeografiado).

⁸ *Anuario... 2010*, vol. I, 3057.ª sesión.

⁹ *Ibíd.*, 3072.ª sesión.

¹⁰ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 331.

¹¹ *Anuario... 2011*, vol. I, 3102.ª sesión.

¹² *Ibíd.*, 3116.ª sesión.

¹³ *Ibíd.*, 3122.ª sesión.

¹⁴ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 289.

¹⁵ *Ibíd.*, vol. I, 3107.ª sesión.

CAPÍTULO I

Observaciones de los Estados y organizaciones en la Sexta Comisión

10. En 2011, la Sexta Comisión examinó¹⁶, en relación con el tema 81 del programa, el informe de la CDI sobre la labor realizada en su 63.º período de sesiones, en lo relativo al tema «Protección de las personas en casos de desastre»¹⁷. Las intervenciones de los Estados se centraron en el texto de los proyectos de artículos 5 a 11 y los comentarios correspondientes que ya habían sido aprobados por la Comisión¹⁸, así como en el contenido del proyecto de artículo 12 propuesto por el Relator Especial en

¹⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión*, sesiones 18.ª a 28.ª (A/C.6/66/SR.18 a 28).

¹⁷ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párrs. 264 a 289.

¹⁸ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 330, y *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 289.

su cuarto informe¹⁹. Los Estados también abordaron las cuestiones relacionadas con el presente tema que figuraban en el capítulo del informe de la Comisión, titulado «Cuestiones concretas respecto de las cuales las observaciones serían de particular interés para la Comisión»²⁰.

11. En su informe²¹, la Comisión reiteró que recibiría con interés cualquier información relativa a la práctica de los Estados sobre el presente tema, incluidos ejemplos de legislación interna y, en particular, información y observaciones sobre problemas jurídicos e institucionales

¹⁹ *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643, párr. 109.

²⁰ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párrs. 43 y 44.

²¹ *Ibíd.*, párr. 43.

específicos surgidos al hacer frente a desastres o responder a ellos. A este respecto, Austria²², Hungría²³ e Indonesia²⁴ hicieron referencia a su legislación interna sobre el socorro en casos de desastre. La UE²⁵ describió sus instrumentos en el ámbito de la asistencia humanitaria y la protección civil, mientras que la FICR²⁶ destacó algunos de los aspectos más recientes de sus actividades relacionadas con el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre.

A. Observaciones generales

12. Como en años anteriores, el debate en la Sexta Comisión puso de manifiesto el gran interés de los Estados y las organizaciones en el tema. En general, las delegaciones valoraron positivamente los progresos que la CDI había alcanzado en tan breve período de tiempo, destacando la importancia y oportunidad del tema a la luz de la creciente magnitud de las pérdidas provocadas por los desastres naturales²⁷. Los Estados reconocieron que la labor de la CDI en materia de codificación y desarrollo progresivo contribuiría significativamente al desarrollo del derecho relativo a la respuesta en casos de desastre y encomiaron sus esfuerzos por esclarecer el marco jurídico específico sobre el acceso en situaciones de desastre, la inclusión de los principios fundamentales que rigen el socorro en casos de desastre y el reconocimiento de diversas obligaciones a cargo de los Estados afectados²⁸. Varios Estados reconocieron que este empeño contribuiría a mejorar la eficiencia y calidad de la asistencia humanitaria y a mitigar las consecuencias de los desastres²⁹. Una delegación, por ejemplo, observó que «la Comisión ha optado por centrarse en asuntos de gran importancia actual y ha mostrado que está sintonizada con las tendencias de la práctica internacional»³⁰.

13. Como observación general y punto de partida del debate sobre cada proyecto de artículo, varios Estados elogiaron a la Comisión por lograr un equilibrio adecuado entre la necesidad de proteger a las personas afectadas por los desastres y el respeto de los principios de la soberanía del Estado y la no injerencia³¹. Algunas delegaciones subrayaron que la respuesta a los desastres, y por consiguiente el proyecto de artículos preparado por la Comisión, debería basarse en todo momento en el pleno

respeto de la soberanía del Estado afectado y no debería permitir que la asistencia humanitaria se politizara o utilizara como excusa para interferir en los asuntos internos del Estado afectado³². También se destacó la importancia de la solidaridad internacional en los casos de desastre³³.

14. Se acogió positivamente el hecho de que la Comisión reconociera la función de las organizaciones internacionales y otros actores humanitarios en la protección de las personas en casos de desastre, aunque se consideró que no estaba claro si los proyectos de artículos correspondientes también incluían a las organizaciones de integración regional, como la UE³⁴.

15. Por otra parte, se sugirió que el alcance que se proponía dar al proyecto de artículos era demasiado limitado con respecto a las situaciones que debían abordarse, por lo que debería ampliarse a un mayor número de actividades de la fase previa a los desastres relacionadas con la reducción de riesgos, la prevención, la preparación y la mitigación³⁵. También se consideró que los propios proyectos de artículos debían centrarse en cuestiones operacionales³⁶. Además, se destacó que sería más práctico elaborar directrices no vinculantes o un marco de principios para los Estados y demás partes que participen en las labores de socorro en casos de desastre, lo que también tendría más probabilidades de recabar un amplio apoyo³⁷.

16. Los Estados hicieron suya la opinión de la Comisión, basada en la posición del Secretario General de las Naciones Unidas de que el concepto de «responsabilidad de proteger» quedaba fuera del alcance del tema y se aplicaba solo a cuatro delitos concretos: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad³⁸. Para el Secretario General, ampliar el concepto de «responsabilidad de proteger» para incluir la respuesta a los desastres naturales sería extenderlo hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna. No obstante, una delegación señaló que, dado que la «responsabilidad de proteger» era uno de los conceptos más innovadores y con un desarrollo más dinámico en la esfera de las relaciones internacionales, se debía examinar más detenidamente la pertinencia de ampliarlo a los desastres naturales³⁹.

²² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23)*, párr. 23.

²³ *Ibid.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 58.

²⁴ *Ibid.*, párr. 71.

²⁵ *Ibid.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párrs. 53 y 54.

²⁶ *Ibid.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 45.

²⁷ Eslovenia, *ibid.*, 20.ª sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 11; Polonia, *ibid.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 83; Italia, *ibid.*, párr. 91; Colombia, *ibid.*, 18.ª sesión (A/C.6/66/SR.18), párr. 42, y 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 25; Irlanda, *ibid.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 20; y Egipto, *ibid.*, párr. 36.

²⁸ Polonia, *ibid.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 84; El Salvador, *ibid.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 11; Níger, *ibid.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 54, y la UE, *ibid.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párrs. 52 y 55.

²⁹ Rumania, *ibid.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25) párr. 17, y Japón, *ibid.*, párr. 25.

³⁰ Colombia, *ibid.*, 18.ª sesión (A/C.6/66/SR.18), párr. 42.

³¹ Eslovenia, *ibid.*, 20.ª sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 11; Colombia, *ibid.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 25, y Sri Lanka, *ibid.*, 27.ª sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 18.

³² China, *ibid.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 41; Malasia, *ibid.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 112; Indonesia, *ibid.*, párr. 70, y Egipto, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 36.

³³ Japón, *ibid.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 25.

³⁴ *Ibid.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 57.

³⁵ Polonia, *ibid.*, párr. 84.

³⁶ Irlanda, *ibid.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 20. Véase también FICR, *ibid.*, párr. 42 (observando los importantes problemas operacionales derivados de la participación de actores extranjeros que carecen de las aptitudes necesarias).

³⁷ Reino Unido, *ibid.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 45, y Federación de Rusia, *ibid.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 37.

³⁸ Colombia, *ibid.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 25; Tailandia, *ibid.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 89; Japón, *ibid.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 26; y Sri Lanka, *ibid.*, 27.ª sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 18. Véanse también, más adelante, las observaciones formuladas en relación con el proyecto de artículo 9, especialmente por Francia, *ibid.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 38, y China, *ibid.*, párr. 42. Para la posición del Secretario General véase A/63/677, párr. 10, apdo. b.

³⁹ Polonia, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión, 21.ª sesión (A/C.6/66/*

B. Proyectos de artículos 5 a 8

17. En cuanto al proyecto de artículo 5 (Deber de cooperar), los Estados destacaron su importancia, ya que la cooperación era esencial para asegurar la eficacia del socorro en casos de desastre y la protección de las personas necesitadas⁴⁰. No obstante, se hizo un llamamiento a aclarar aún más el proyecto de artículo 5, a fin de que los Estados comprendan el alcance de sus obligaciones⁴¹.

18. Por lo que se refiere al proyecto de artículo 6 (Principios humanitarios en la respuesta a los desastres), se encomió al Relator Especial por reconocer el papel fundamental desempeñado por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación en la coordinación y ejecución de las actividades de socorro en casos de desastre⁴². Se expresó apoyo a la opinión que la Comisión exponía en el comentario de que no era necesario determinar si los tres principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad del proyecto de artículo eran principios generales del derecho internacional⁴³. Se propuso que se aclarara la expresión «particularmente vulnerables» en relación con la aplicación de los principios humanitarios en la respuesta en casos de desastre⁴⁴.

19. Una delegación se mostró partidaria de formular un nuevo proyecto de artículo que recogiera los principios de la Carta de las Naciones Unidas y los principios rectores de la asistencia humanitaria establecidos en la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991⁴⁵.

20. Dos delegaciones indicaron que, dado que los proyectos de artículos 7 y 8 se refieren a principios fundamentales, sería mejor que se incluyeran al comienzo del texto del futuro instrumento o en su preámbulo⁴⁶.

21. Se consideró que el proyecto de artículo 7 (Dignidad humana) era especialmente significativo, ya que era la primera vez que aparecía en una disposición autónoma en el texto de un futuro instrumento internacional y servía para recordar que la protección de los seres humanos subyacía en el núcleo del tema. Se señaló que, como se

reconocía en el correspondiente comentario, el deber de «respetar y proteger» era muy amplio y abarcaba tanto la obligación negativa de abstenerse de atentar contra la dignidad humana como la obligación positiva de mantener esa dignidad. Era al Estado a quien correspondía la función primordial de cumplir ese deber en razón de su papel principal en la respuesta en casos de desastre⁴⁷.

22. Por lo que se refiere al proyecto de artículo 8 (Derechos humanos), se observó que, en comparación con el proyecto de artículo 7, su redacción era demasiado general y vaga y planteaba cuestiones relativas a su alcance e interpretación⁴⁸. También se expresó la opinión de que el comentario debería seguir profundizando en el significado de la expresión derechos humanos, haciendo referencia a la protección de los derechos relativos al suministro de alimentos, la salud, el alojamiento y la educación, la vivienda, las tierras y la propiedad, los medios de vida y la educación secundaria y superior, y la documentación, los desplazamientos, el restablecimiento de los lazos familiares, las expresiones y opiniones, y las elecciones⁴⁹.

C. Proyecto de artículo 9

23. El proyecto de artículo 9 (Papel del Estado afectado), que se basa en el principio fundamental de la soberanía del Estado y establece el deber del Estado afectado de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio, recibió la aprobación general de los Estados en la Sexta Comisión⁵⁰. Aunque el Estado afectado era el mejor situado para evaluar sus necesidades en ese sentido, su responsabilidad no debía seguir siendo exclusiva⁵¹. Era preciso seguir analizando el deber del Estado afectado para con la comunidad internacional en su conjunto, ya que la inacción podía tener efectos no solamente en su propio territorio, sino en el de países vecinos⁵². El uso del término «deber» en el proyecto de artículo 9 se valoró positivamente por varios motivos, especialmente de cara a evitar cualquier confusión con el concepto de «responsabilidad»⁵³ y como mecanismo apropiado para conciliar los bienes jurídicos de la soberanía del Estado y la protección de la población afectada⁵⁴. También se indicó que el texto mejoraría si se incorporara una referencia específica a las personas con discapacidad⁵⁵.

(Continuación de la nota 39.)

SR.21), párr. 85, indicó que, aunque el concepto actualmente solo se aplica en los cuatro casos concretos mencionados por el Secretario General, incluye una importante salvedad: únicamente «hasta que los Estados Miembros decidan otra cosa». En su opinión, la magnitud de las amenazas y las pérdidas provocadas por los desastres naturales significa que ha llegado el momento de decidir otra cosa y encarar el desafío de ampliar el concepto para que incluya las catástrofes naturales.

⁴⁰ Eslovenia, *ibíd.*, 20.ª sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 11; China, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 41; Austria, *ibíd.*, párr. 25; Israel, *ibíd.*, párr. 33; República Islámica del Irán, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 51; Tailandia, *ibíd.*, párr. 92, y Rumania, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 17.

⁴¹ Cuba, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 26, y Malasia, *ibíd.*, párr. 120.

⁴² Estados Unidos, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 69.

⁴³ Argelia, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 31.

⁴⁴ Níger, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 54.

⁴⁵ Cuba, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 26.

⁴⁶ República de Corea, *ibíd.*, párr. 82, e Irlanda, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 20.

⁴⁷ Colombia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 26.

⁴⁸ Argelia, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 32.

⁴⁹ Tailandia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 89.

⁵⁰ Estados Unidos, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 69; UE, *ibíd.*, párr. 55; Colombia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 27; Francia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 38; Países Bajos, *ibíd.*, párr. 48; China, *ibíd.*, párr. 42; Chile, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 8; Argentina, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 10; Rumania, *ibíd.*, párr. 17; Irlanda, *ibíd.*, párr. 21; Argelia, *ibíd.*, párr. 31. El Pakistán, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 6, observó que el proyecto de artículo 9 era la disposición más básica del proyecto de artículos y que implicaba el otorgamiento de preferencia al derecho nacional.

⁵¹ Finlandia, hablando en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 60.

⁵² Rumania, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 17.

⁵³ Francia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 38; China, *ibíd.*, párr. 42, y Argelia, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 31.

⁵⁴ Colombia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 27.

⁵⁵ Grecia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 24.

D. Proyecto de artículo 10

24. En cuanto al proyecto de artículo 10 (Deber del Estado afectado de buscar asistencia), numerosas delegaciones acogieron complacidas que el deber del Estado afectado de buscar asistencia se estableciera como una obligación jurídica y no moral o política. Conviniere en que el deber que se establecía emanaba de las obligaciones del Estado afectado de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario y en que era esencial proteger los distintos derechos humanos directamente involucrados en contextos de desastre, como el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud y a servicios médicos⁵⁶. A este respecto, se recomendó que entre los derechos humanos enumerados en el comentario se incluyera una referencia al derecho de acceso al agua dulce⁵⁷.

25. Dado que el Estado afectado no tenía un margen discrecional ilimitado en lo que respecta a su consentimiento para la asistencia externa, que tenía el deber de buscar si el desastre superaba su capacidad de respuesta, se propuso que también se abordaran situaciones en que el Estado afectado podría no estar dispuesto a prestar asistencia y protección⁵⁸.

26. Se hizo referencia al preámbulo del Reglamento 1257/96 del Consejo de la Unión Europea sobre la ayuda humanitaria, en que se afirmaba que «las poblaciones afectadas víctimas de catástrofes naturales, de acontecimientos tales como guerras y conflictos o de otras circunstancias extraordinarias comparables tienen el derecho de recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestra que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades»⁵⁹.

27. Se propuso reflejar en el texto del proyecto de artículo 10 que el gobierno del Estado afectado se encontraba en la mejor situación para determinar la gravedad de un desastre y los límites de su propia capacidad de respuesta⁶⁰.

28. Por otra parte, varios Estados se opusieron a la idea de que el Estado afectado estaba jurídicamente obligado a buscar asistencia externa cuando un desastre superaba su capacidad de respuesta nacional. En su opinión, la imposición de un deber de ese tipo constituía una infracción de la soberanía de los Estados y de la cooperación y la solidaridad internacionales y no tenía base en el derecho internacional, el derecho consuetudinario o la práctica estatal en vigor. Era preferible que la disposición del proyecto

de artículo 10 se redactara de nuevo en términos exhortatorios, es decir, que se utilizara la formulación «debería buscar asistencia» en lugar de «buscará asistencia», que entraña obligación⁶¹.

29. Según observó una delegación, la relación entre el Estado afectado y la comunidad internacional en situaciones de desastre no debe definirse en términos de derechos y deberes, sino considerarse desde la perspectiva de la cooperación internacional, no solo en el proyecto de artículo 10 sino también en los proyectos de artículos 11, párr. 2, y 12⁶².

30. Algunas delegaciones destacaron la importancia de la última parte del proyecto de artículo 10, esto es, que el Estado afectado era libre de elegir entre los distintos agentes externos previstos que le ofrecían asistencia, como se desprende de la expresión «según proceda»⁶³. A ese respecto, se expresó la opinión de que la inclusión de las palabras «según proceda» en el proyecto de artículo contribuía a fortalecer la facultad discrecional del Estado afectado de determinar y elegir al mejor proveedor de asistencia, ya que el Estado afectado era el más indicado para sopesar la gravedad de una situación de emergencia en su territorio y determinar las respuestas apropiadas⁶⁴. Por el contrario, hubo quien propuso que se suprimieran esas palabras, para poner de relieve la facultad discrecional del Estado afectado⁶⁵.

31. Se expresó la opinión de que la frase «cuando el desastre supere su capacidad nacional de respuesta» planteaba cuestiones sobre el modo de evaluar la capacidad nacional de respuesta, por lo que debería explicarse mejor⁶⁶. A ese respecto, se expresó apoyo a la idea de volver a la redacción originalmente propuesta por el Relator Especial en su cuarto informe, es decir, «si el desastre supera su capacidad nacional de respuesta»⁶⁷.

32. Se hicieron algunas propuestas más en relación con el proyecto de artículo 10. Un Estado propuso que el proyecto de artículo se modificara para dejar claro que los Estados tenían libertad para solicitar asistencia de cualquiera de los agentes enumerados o de otros no mencionados en el proyecto de artículo, conforme a lo previsto en las normas generales de derechos humanos⁶⁸. Para algunas delegaciones, sería útil proporcionar incentivos para que el Estado afectado recabara ayuda en una fase

⁵⁶ Eslovenia, *ibíd.*, 20.^a sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 11; Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, 21.^a sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 60; UE, *ibíd.*, párr. 56; El Salvador, *ibíd.*, 22.^a sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 12; Colombia, *ibíd.*, párr. 27; República Checa, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 19; Chile, *ibíd.*, 24.^a sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 8; India, *ibíd.*, 25.^a sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 13; Rumania, *ibíd.*, párr. 18; Irlanda, *ibíd.*, párr. 21; Egipto, *ibíd.*, párr. 36, y FICR, *ibíd.*, párr. 41.

⁵⁷ Grecia, *ibíd.*, 24.^a sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 25.

⁵⁸ Países Bajos, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 48; Eslovenia, *ibíd.*, 20.^a sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 11, y Portugal, *ibíd.*, 24.^a sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 66.

⁵⁹ UE, *ibíd.*, 21.^a sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 56. Para el texto del Reglamento, véase *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 163/1, 2 de julio de 1996.

⁶⁰ Francia, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 38.

⁶¹ Austria, *ibíd.*, párr. 23; Israel, *ibíd.*, párr. 33; Francia, *ibíd.*, párr. 38; China, *ibíd.*, párr. 42; Reino Unido, *ibíd.*, párr. 45; Países Bajos, *ibíd.*, párr. 48; Grecia, 24.^a sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 25; Cuba, *ibíd.*, párr. 26; Federación de Rusia, *ibíd.*, párr. 37; República Islámica del Irán, *ibíd.*, párr. 50; Portugal, *ibíd.*, párr. 66; Indonesia, *ibíd.*, párr. 70; República de Corea, *ibíd.*, párr. 82; Tailandia, *ibíd.*, párr. 90; Malasia, *ibíd.*, párr. 114; Pakistán, *ibíd.*, 25.^a sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 7; Argentina, *ibíd.*, párr. 10; Argelia, *ibíd.*, párr. 33, y Sri Lanka, *ibíd.*, 27.^a sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 19.

⁶² China, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 42.

⁶³ Eslovenia, *ibíd.*, 20.^a sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 11; Chile, *ibíd.*, 24.^a sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 8, y Malasia, *ibíd.*, párr. 115.

⁶⁴ Malasia, *ibíd.*, 24.^a sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 115.

⁶⁵ Tailandia, *ibíd.*, párr. 90, y FICR, *ibíd.*, 25.^a sesión (A/C.6/66/SR.25), párrs. 41 y 42.

⁶⁶ El Salvador, *ibíd.*, 22.^a sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 12.

⁶⁷ Países Bajos, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 48.

⁶⁸ FICR, *ibíd.*, 25.^a sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 41.

anterior, a fin de evitar demoras en la prestación de asistencia⁶⁹. También se afirmó que debía distinguirse entre Estados y organizaciones internacionales, por una parte, y organizaciones no gubernamentales pertinentes, por otra, ya que el Estado afectado no estaba obligado a buscar la asistencia de una organización de este último tipo⁷⁰.

E. Proyecto de artículo 11

33. Se propuso que, en aras de la armonización, se añadieran las palabras «sin perjuicio del artículo 10» al comienzo del proyecto de artículo 11 (Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa)⁷¹.

34. Se expresó acuerdo general en cuanto al párrafo 1 del proyecto de artículo 11, que reflejaba el principio fundamental, de carácter esencial para el derecho internacional, de que la prestación de asistencia internacional de socorro dependía del consentimiento del Estado afectado, lo que se ajustaba plenamente al principio de la soberanía del Estado⁷². Sin embargo, se expresó preocupación por que se impusiera una obligación jurídica de ese tipo, que podría socavar la práctica actual en materia de cooperación y solidaridad internacionales⁷³.

35. Se expresó la opinión de que, aunque el requisito de obtener el consentimiento del Estado afectado era razonable, podía ocasionar demoras en los casos en que fuera preciso responder con presteza⁷⁴. También se afirmó que el proyecto de artículo 11 debería negar categóricamente la posibilidad de que el consentimiento fuera implícito o que se prescindiera completamente de él en las situaciones en que la falta de consentimiento no obstaculizara la prestación de asistencia. La situación en que no hubiera un gobierno que funcionara para otorgar el consentimiento podía ser aceptable desde una perspectiva humanitaria, pero planteaba la cuestión de quién debía decidir si había un gobierno que funcionaba o no⁷⁵.

36. Varios Estados acogieron con agrado el párrafo 2 del proyecto de artículo 11, que establece que el Estado afectado no debe denegar arbitrariamente el consentimiento para la asistencia externa, subrayando que el Estado afectado tiene el derecho y la obligación de prestar asistencia a su propia población⁷⁶.

⁶⁹ Italia, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 91, y El Salvador, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 12.

⁷⁰ República Islámica del Irán, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 52, y Argentina, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 10.

⁷¹ Tailandia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 91.

⁷² Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 60; El Salvador, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 13; Colombia, *ibíd.*, párr. 27; República Checa, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 19; Austria, *ibíd.*, párr. 24; Israel, *ibíd.*, párr. 33; Francia, *ibíd.*, párr. 39; Níger, *ibíd.*, párr. 54; Chile, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 9; India, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 13; Rumania, *ibíd.*, párr. 19; Pakistán, *ibíd.*, párr. 6; Irlanda, *ibíd.*, párr. 22; Egipto, *ibíd.*, párr. 36; Sri Lanka, *ibíd.*, 27.ª sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 20; UE, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 56, y FICR, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 43.

⁷³ China, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 42; Federación de Rusia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 37; Portugal, *ibíd.*, párr. 66, y Pakistán, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 7.

⁷⁴ Níger, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 54.

⁷⁵ Malasia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 116.

⁷⁶ Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 60; El Salvador, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 13, y España, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 50.

37. Un Estado opinó que sería útil realizar un estudio complementario sobre la relación entre la cooperación internacional y los principios internacionales para establecer posibles excepciones a los principios de soberanía y no intervención. El Estado debería asumir la responsabilidad de negarse a recibir asistencia, dado que esa denegación podría dar lugar a un hecho internacionalmente ilícito si socavara los derechos de las personas afectadas en virtud del derecho internacional⁷⁷. Otro Estado explicó que los deberes de cooperar, solicitar asistencia y no negar el consentimiento de manera arbitraria imponían una obligación de comportamiento o medio, no de resultado, al Estado afectado, que debía evaluar de buena fe la posibilidad de aceptar la asistencia de otro Estado u otro actor internacional y no podía denegar el consentimiento de forma arbitraria⁷⁸. Otra delegación se mostró de acuerdo con esta disposición del proyecto de artículo 11 pero advirtió que, según el derecho internacional vigente, los demás Estados no podrían actuar sin el consentimiento del Estado afectado, aunque este último incurriera en responsabilidad internacional por rechazar la asistencia⁷⁹.

38. Algunos Estados insistieron en que, con arreglo al principio de soberanía, el Estado afectado estaba facultado para decidir si deseaba solicitar o aceptar la asistencia humanitaria y no había ninguna norma internacional consuetudinaria ni práctica estatal que lo obligara a aceptar la asistencia exterior⁸⁰. Una delegación expresó su preferencia por que los proyectos de artículos, en lugar de imponer una obligación estrictamente jurídica con consecuencias jurídicas internacionales en caso de incumplimiento, determinararan que el Estado afectado tenía sencillamente el deber moral y político de buscar asistencia y de no denegar de forma arbitraria su consentimiento a la asistencia externa⁸¹.

39. Varios Estados consideraron que el término «arbitrariamente» que figuraba en el párrafo 2 del proyecto de artículo podía dar lugar a dificultades de interpretación, en particular en relación con cuestiones como el modo de determinar cuándo la denegación sería arbitraria, quién debería realizar esa valoración, o cuáles serían las consecuencias, por lo que dicho término debería aclararse tanto en el texto como en el comentario⁸².

40. Algunos Estados hicieron propuestas concretas de redacción. Así, se consideró que valdría la pena examinar la posibilidad de sustituir el término «arbitrariamente» por «indebidamente»⁸³. Asimismo, se propuso agregar al texto la siguiente explicación: «En particular, se considerará arbitraria la denegación del consentimiento cuando

⁷⁷ Portugal, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 66.

⁷⁸ Colombia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 27.

⁷⁹ Austria, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 24.

⁸⁰ Cuba, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 27; Indonesia, *ibíd.*, párr. 70, y China, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 42.

⁸¹ Federación de Rusia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 37.

⁸² Israel, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 33; Francia, *ibíd.*, párr. 39; China, *ibíd.*, párr. 42; Reino Unido, *ibíd.*, párr. 45; Países Bajos, *ibíd.*, párr. 48; Malasia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párrs. 117 a 119; Argentina, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 10; Irlanda, *ibíd.*, párr. 22; Argelia, *ibíd.*, párr. 33, y Sri Lanka, *ibíd.*, 27.ª sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 20.

⁸³ Países Bajos, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 48.

contravenga el artículo 8»⁸⁴. Según una delegación, ninguna negativa era arbitraria, por ejemplo, si el Estado afectado había aceptado previamente asistencia apropiada procedente de otra fuente. En su opinión, debían establecerse las garantías necesarias, en particular subrayando los principios pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, para velar por que no se abusara de la causa de la asistencia humanitaria con ánimo de socavar los derechos soberanos del Estado afectado e intervenir en sus asuntos internos. Por consiguiente, se propuso que el párrafo 2 se modificara de modo que tuviera el siguiente tenor: «El consentimiento a un ofrecimiento de asistencia hecho de buena fe y limitado exclusivamente a prestar asistencia humanitaria no se denegará de manera arbitraria e injustificada»⁸⁵.

41. En lo que respecta al párrafo 3 del proyecto de artículo 11, algunos Estados señalaron que la expresión «cuando sea posible» podía plantear dificultades a la hora de comunicar la decisión sobre la aceptación de la asistencia, con el consiguiente perjuicio para las poblaciones que necesitaran esa asistencia urgentemente. Debería limitarse la discrecionalidad del Estado afectado en cuanto a la comunicación de tal decisión, a fin de abarcar los casos en que fuera imposible tomar una decisión. Sería útil aclarar quién se prevé que debería hacer una oferta oficial de asistencia al Estado afectado⁸⁶.

42. Una delegación propuso dividir el párrafo 3 para expresar dos ideas distintas; primero, el deber del Estado de comunicar la respuesta al ofrecimiento de asistencia de manera oportuna; y, segundo, el supuesto de aquellos Estados que, por situaciones extremas, se encontrarán imposibilitados de dar una respuesta inmediata, o simplemente, de dar una respuesta al ofrecimiento de asistencia por causas justificadas⁸⁷. Se explicó que ni el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ni las organizaciones no gubernamentales extranjeras tendían a hacer ofertas oficiales de asistencia a los Estados. También se afirmó que no estaba claro en el proyecto de artículo 11 si había un límite temporal implícito para responder a las ofertas de asistencia⁸⁸.

43. Se propuso que se invirtiera el orden de los proyectos de artículos 11 y 12, para afirmar primero el derecho de terceros Estados y otras entidades a ofrecer la asistencia⁸⁹.

F. El derecho a ofrecer asistencia (propuesta de proyecto de artículo 12)

44. Varias delegaciones se refirieron a la inclusión de un nuevo proyecto de artículo sobre el derecho de los actores que prestan asistencia a ofrecerla al Estado afectado, tal como propuso el Relator Especial en su cuarto informe (propuesta de proyecto de artículo 12)⁹⁰. Como ya se ha

explicado⁹¹, la propuesta de artículo 12 fue examinada en sesión plenaria por la Comisión, que la remitió al Comité de Redacción. Muchos Estados se mostraron de acuerdo con esa propuesta, afirmando que reconocía el interés de la comunidad internacional en la protección de las personas en casos de desastre, el cual debería interpretarse como complementario de la responsabilidad primordial del Estado afectado y como una expresión de solidaridad y cooperación y no como injerencia en sus asuntos internos. Se destacó que lo que se reconocía a los actores que prestan asistencia era solo el derecho a «ofrecerla» y no a «facilitarla», y que el Estado afectado, conforme al principio de soberanía y pese a lo dispuesto en los proyectos de artículos 10 y 11, seguía siendo libre de aceptar en todo o en parte cualquier ofrecimiento de asistencia de Estados y actores no estatales, ya fuera unilateral o en respuesta a un llamamiento⁹². Se sugirió que el proyecto de artículo propuesto se reformulara a fin de ampliar el derecho a ofrecer asistencia a todas las personas, tanto físicas como jurídicas⁹³.

45. Un Estado agregó que los ofrecimientos de asistencia no debían considerarse una injerencia en los asuntos internos del Estado afectado, siempre que la asistencia ofrecida no afectara a su soberanía ni a su papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de esa asistencia⁹⁴. Se propuso que esta disposición se formulara como un deber positivo de la comunidad internacional, ya que se trata de una parte de la cooperación internacional⁹⁵. A ese respecto, se destacó que en el proyecto de artículo 5 ya se establecía un deber de cooperación por parte de todos los actores, por lo que los proyectos de artículos 5 y 12, en su conjunto, ejercerían cierta presión para que los Estados y otros actores ofrecieran asistencia, lo que no podía ser sino motivo de satisfacción⁹⁶.

46. No obstante, algunos Estados solo apoyaron la premisa general enunciada en el proyecto de artículo e instaron a que se limitaran su ámbito de aplicación y sus requisitos, sin socavar el principio de no injerencia en los asuntos internos del Estado afectado⁹⁷. En ese contexto, se propuso que el alcance se limitara al «“ofrecimiento” de asistencia»⁹⁸.

47. Varios Estados consideraron que el papel de la comunidad internacional en el ofrecimiento de asistencia a Estados afectados no debía definirse como una afirmación de derechos, por lo que debería reformularse sobre la

⁹¹ Véase el párrafo 9 *supra*.

⁹² Eslovenia, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión*, 20.ª sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 12; Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 60; Polonia, *ibíd.*, párr. 86; México, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 20; República Checa, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 19; Austria, *ibíd.*, párr. 25; Chile, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 10; Rumania, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 19, y Egipto, *ibíd.*, párr. 36.

⁹³ El Salvador, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 14.

⁹⁴ Chile, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 10.

⁹⁵ Tailandia, *ibíd.*, párr. 92, y Sri Lanka, *ibíd.*, 27.ª sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 20.

⁹⁶ Austria, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 25.

⁹⁷ Polonia, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 86; México, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 20; Austria, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 25; Chile, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 10, y Rumania, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 19.

⁹⁸ Austria, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 25.

⁸⁴ Grecia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 25.

⁸⁵ República Islámica del Irán, *ibíd.*, párr. 52 y Tailandia, *ibíd.*, párr. 91.

⁸⁶ El Salvador, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 13; Francia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 39; Portugal, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 66; Tailandia, *ibíd.*, párr. 91, y FICR, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 43.

⁸⁷ El Salvador, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 13.

⁸⁸ FICR, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 43.

⁸⁹ Países Bajos, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 48.

⁹⁰ *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643, párr. 109.

base de los principios de cooperación y solidaridad internacionales⁹⁹. Algunos destacaron también que la atención debería centrarse en el deber del Estado afectado de tomar en consideración los ofrecimientos de asistencia, más que en el reconocimiento jurídico de un derecho¹⁰⁰. También se afirmó que el derecho a ofrecer asistencia recogido en el proyecto de artículo 12 carecía de valor independiente evidente, pues se limitaba a reconocer lo que ocurría en las situaciones de desastre¹⁰¹.

48. Por otra parte, en opinión de algunos Estados, convenía considerar si todos los actores mencionados en el texto debían recibir el mismo trato jurídico, dado que solo los sujetos de derecho internacional estaban facultados para ejercer el derecho a ofrecer asistencia¹⁰². A ese respecto, se observó que esos tres grupos de actores se habían incluido en la misma categoría en el proyecto de artículo 7, relativo a la dignidad humana¹⁰³.

49. También se señaló que la FICR y sus sociedades nacionales no se incluían en las categorías mencionadas en el proyecto de artículo 12¹⁰⁴. Además, como ya se ha mencionado¹⁰⁵, se estimó necesario que se examinara si la expresión «organizaciones intergubernamentales competentes» incluía a las organizaciones regionales de integración, como la UE¹⁰⁶.

50. Para algunos Estados la disposición era superflua, ya que en la práctica los Estados ya tenían el derecho soberano de hacer ese tipo de ofrecimientos¹⁰⁷. Una delegación propuso que, dada la divergencia de opiniones, la Comisión debería evitar un pronunciamiento definitivo sobre esas cuestiones, en aras de facilitar la elaboración de un producto del que la comunidad internacional pudiera hacer un uso más práctico¹⁰⁸.

G. Obligación de prestar asistencia (pregunta planteada por la Comisión en su informe anual de 2011)

51. La Comisión, el 11 de agosto de 2011, y en ausencia del Relator Especial, aceptó la propuesta de un miembro¹⁰⁹ de incluir también en el capítulo de su informe sobre el

período de sesiones, titulado «Cuestiones concretas respecto de las cuales las observaciones serían de particular interés para la Comisión», la siguiente pregunta dirigida a los Estados:

La Comisión ha entendido que los Estados tienen la obligación de cooperar con el Estado afectado en las actividades de socorro en casos de desastre. ¿Incluye este deber de cooperar el deber de los Estados de prestar asistencia cuando lo solicite el Estado afectado¹¹⁰?

52. En el momento de presentar este informe no se había recibido ninguna respuesta de los Estados a la mencionada pregunta. Sin embargo, los numerosos Estados que hablaron sobre la cuestión en la Sexta Comisión respondieron negativamente, indicando principalmente que ese deber no tenía fundamento en el derecho internacional, el derecho consuetudinario o la práctica en vigor, y que la creación de una nueva obligación de esas características no solo sería controvertida sino que daría lugar a abundantes problemas jurídicos y prácticos¹¹¹.

53. Se señaló que el deber de cooperar en este contexto debía entenderse simplemente como una obligación de considerar solicitudes de asistencia del Estado afectado y que dicho deber estaba sujeto a la decisión del Estado afectado de requerir asistencia y a la capacidad para ofrecerla del Estado al que se solicitaba¹¹². Se hicieron algunas propuestas en el sentido de formular la disposición de modo que se alentara o recomendara enérgicamente a los actores no afectados que cooperaran y prestaran asistencia sobre la base de los principios de cooperación y solidaridad internacional¹¹³, o que solo se obligara a los Estados a «responder con prontitud» a una solicitud hecha por el Estado afectado. A este último respecto, se hizo referencia al artículo 4 del Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (en adelante, el Acuerdo de la ASEAN)¹¹⁴. También se subrayó que la pregunta planteada tendría efectos en la aplicación práctica de los proyectos de artículo 10 y 11, ya que el deber de buscar asistencia en casos de desastre debería estar respaldado por el correspondiente deber de prestar asistencia. No obstante, una obligación vinculante para los Estados de prestar asistencia cuando se la solicitara podría considerarse una injerencia inaceptable en la adopción de decisiones soberanas por un Estado¹¹⁵.

54. Se apoyó que se mantuviera la interpretación del deber de cooperar dada anteriormente por el Relator Especial¹¹⁶.

⁹⁹ Estados Unidos, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 69; Singapur, *ibíd.*, párr. 75; El Salvador, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 14; Alemania, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 28; Israel, *ibíd.*, párr. 33; Reino Unido, *ibíd.*, párr. 45; Países Bajos, *ibíd.*, párr. 48; Federación de Rusia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 37; Portugal, *ibíd.*, párr. 66; Tailandia, *ibíd.*, párr. 92; Pakistán, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 7; Sri Lanka, *ibíd.*, 27.ª sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 20, y FICR, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 44.

¹⁰⁰ Singapur, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 75, y Tailandia, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 92.

¹⁰¹ Federación de Rusia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 37.

¹⁰² Singapur, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 75; México, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 20; República Checa, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 19; Alemania, *ibíd.*, párr. 28; República Islámica del Irán, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 52; Pakistán, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 7, y UE, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 57.

¹⁰³ República Checa, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 19.

¹⁰⁴ FICR, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 44.

¹⁰⁵ Véase el párrafo 14 *supra*.

¹⁰⁶ UE, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 57.

¹⁰⁷ Reino Unido, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 45, y Federación de Rusia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 37.

¹⁰⁸ Estados Unidos, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 69.

¹⁰⁹ Véase *Anuario... 2011*, vol. I, 3126.ª sesión, intervención del Sr. Vasciannie.

¹¹⁰ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 44.

¹¹¹ México, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión*, 18.ª sesión (A/C.6/66/SR.18), párr. 55, y 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 21; Eslovenia, *ibíd.*, 20.ª sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 12; Singapur, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 76; Italia, *ibíd.*, párr. 91; Colombia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 28; Austria, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 23; Alemania, *ibíd.*, párr. 28; Reino Unido, *ibíd.*, párr. 45; Países Bajos, *ibíd.*, párr. 48; España, *ibíd.*, párr. 50; Hungría, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 59; Malasia, *ibíd.*, párr. 120; República de Corea, *ibíd.*, párrs. 120 y 121, e Irlanda, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 21.

¹¹² México, *ibíd.*, 18.ª sesión (A/C.6/66/SR.18), párr. 55, y 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 21, y Colombia, *ibíd.*, párr. 28.

¹¹³ Hungría, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 59, y Polonia, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 86.

¹¹⁴ Singapur, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 76.

¹¹⁵ Malasia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 120.

¹¹⁶ Países Bajos, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 48.

CAPÍTULO II

Posición del Relator Especial sobre la pregunta de la Comisión que figura en su informe anual de 2011

55. Corresponde ahora al Relator Especial abordar la pregunta de la Comisión a la luz de la práctica pertinente de los Estados y las observaciones formuladas por los Estados en respuesta a esa cuestión. Como punto de partida, debe recordarse que los proyectos de artículos 5 y 10 aprobados de forma provisional establecen, respectivamente, el deber de cooperar y el deber de los Estados afectados de buscar asistencia. La cuestión planteada por la Comisión hace referencia a la interrelación entre las obligaciones jurídicas contempladas en ambos proyectos de artículos.

56. A este respecto, la práctica internacional que se desprende de los tratados internacionales indica que, aunque basada en los principios de solidaridad y cooperación, la prestación de asistencia de un Estado a otro a petición de este último parte de la premisa del carácter voluntario de la acción del Estado que facilita la asistencia. En este sentido, el artículo 4, párr. 3, del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe establece que:

El Estado Parte a quien se dirija una solicitud de asistencia de telecomunicaciones, sea directamente o por conducto del coordinador de las operaciones, determinará y comunicará sin demora al Estado Parte solicitante si va a proporcionar la asistencia requerida, sea o no directamente, así como el alcance, las condiciones, las restricciones y, en su caso, el coste, de dicha asistencia.

57. De modo más explícito, el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, dispone lo siguiente en su artículo 9, párr. 1:

Con carácter voluntario, cada Parte asignará activos y capacidades, que podrán ponerse a disposición de los mecanismos regionales de reserva para socorro en casos de desastre y respuesta de emergencia, tales como:

- a. directorio de recursos de respuesta de emergencia y de búsqueda y salvamento;
- b. activos militares y civiles;
- c. reservas de emergencia de artículos de socorro para casos de desastre; y
- d. conocimientos especializados y tecnologías para la gestión de casos de desastre.

58. En los instrumentos antes citados se establece claramente que la asistencia de un Estado a otro debe prestarse voluntariamente, por lo que los sujetos que son partes en ellos no tienen una obligación positiva de prestar asistencia. Esta práctica ha sido reconocida por el Instituto de Derecho Internacional en el artículo V de su resolución sobre asistencia humanitaria de 2003¹¹⁷, según la cual:

Deberes relativos a la asistencia humanitaria

1. Todos los Estados deben ofrecer en la mayor medida posible asistencia humanitaria a las víctimas en los Estados afectados por desastres, excepto cuando esa asistencia pudiera poner en grave peligro

su propia situación económica, social o política. Debe prestarse especial atención a los desastres que afecten a los Estados vecinos.

2. Las organizaciones intergubernamentales ofrecerán asistencia humanitaria a las víctimas de los desastres de conformidad con sus propios mandatos y las atribuciones reconocidas en sus estatutos.

59. En esta formulación, el término exhortatorio «deben» relativo a la prestación de asistencia por los Estados contrasta claramente con la expresión imperativa «ofrecerán» que se utiliza al hacer referencia a las organizaciones intergubernamentales. Esa diferencia implica que, aunque las organizaciones intergubernamentales pueden estar obligadas a prestar asistencia cuando sus mandatos así lo exijan, tal obligación no existe para los Estados. A este respecto, los Estados siguen siendo libres para decidir si prestan o no asistencia, aunque así se lo haya solicitado un Estado afectado.

60. Por otra parte, la afirmación del Instituto de Derecho Internacional de que los Estados deben ofrecer asistencia humanitaria «excepto cuando esa asistencia pudiera poner en grave peligro su propia situación económica, social o política» indica que el límite de las capacidades del Estado es un criterio esencial para la prestación de asistencia humanitaria. Una obligación de prestar asistencia formulada en abstracto podría representar en la práctica una carga excesiva para aquellos Estados que tal vez no estén en condiciones de cumplir sus obligaciones primordiales en relación con su propia población, y mucho menos respecto de la de terceros Estados. Es evidente que la solidaridad y la cooperación son elementos centrales de la protección de las personas en casos de desastre, la cual, como señaló el Relator Especial en su cuarto informe¹¹⁸, es un proyecto de la comunidad internacional en su conjunto. Sin embargo, esos principios no pueden entenderse en el sentido de que menoscaban la capacidad de los Estados para cumplir, en virtud de su soberanía, su obligación primordial con respecto a su propio pueblo.

61. La limitación basada en la restricción de las capacidades del Estado se ve confirmada en varios instrumentos internacionales. Uno de ellos es la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, que en su artículo 2, párr. 4, dispone:

Los Estados Partes deberán, dentro de los límites de sus capacidades, identificar y notificar al Organismo los expertos, el equipo y los materiales con que se podría contar para la prestación de asistencia a otros Estados Partes en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, así como los términos, sobre todo los términos financieros, en que podría prestarse dicha asistencia.

62. Por su parte, el Acuerdo de la ASEAN contiene en su artículo 3, párr. 3, el principio rector según el cual:

Las Partes, en un espíritu de solidaridad y asociación y de acuerdo con sus respectivas necesidades, capacidades y situaciones, fortalecerán la cooperación y la coordinación para lograr los objetivos del presente Acuerdo.

¹¹⁷ Instituto de Derecho Internacional, «Assistance humanitaire», pág. 270 (relator: Budislav Vukas).

¹¹⁸ *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643, párr. 80.

63. En el mismo sentido, el artículo 11, párr. 6, dispone:

Las Partes deberán, dentro de los límites de sus capacidades, identificar y notificar al Centro de Asistencia Humanitaria de la ASEAN el personal militar y civil, los expertos, el equipo, las instalaciones y los materiales con que se podría contar para la prestación de asistencia a otras Partes en situaciones de emergencia y casos de desastre, así como los términos, sobre todo los términos financieros, en que podría prestarse dicha asistencia.

64. Esta limitación también ha sido reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su Observación general n.º 14 (2000)¹¹⁹, relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), afirma lo siguiente:

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Asamblea Mundial de la Salud, los Estados Partes tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la prestación de asistencia a los refugiados y los desplazados dentro del país. Cada Estado debe contribuir a esta misión hasta el máximo de su capacidad.

65. Del mismo modo, el Comité, en la Observación general n.º 12 (1999)¹²⁰, relativa al derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), observa que:

Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades.

66. Por otra parte, el mismo principio también se encuentra, aunque de modo implícito, en el mencionado Convenio de Tampere, que en su artículo 4, párr. 2, dispone que:

El Estado Parte que solicite asistencia de telecomunicaciones especificará el alcance y el tipo de asistencia requerida, así como las medidas tomadas en aplicación de los artículos 5 y 9 del presente Convenio y, en lo posible, proporcionará al Estado Parte a quien se dirija la petición de asistencia y/o al coordinador de las operaciones cualquier otra información necesaria para determinar en qué medida dicho Estado Parte puede atender la petición.

67. A este respecto, en la Sexta Comisión, entre los numerosos Estados que negaron que actualmente existiera, en el ámbito del derecho internacional, un deber de prestar asistencia en respuesta a la petición de un Estado afectado, algunos sostuvieron explícitamente esa opinión invocando motivos basados en los límites de la capacidad nacional de los Estados para prestar asistencia.

68. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Relator Especial no puede sino reafirmar la conclusión a la que llegó cuando elaboró su cuarto informe, en el sentido de que el deber de cooperar en cuestiones de socorro no incluye actualmente la obligación jurídica de que los Estados presten asistencia cuando se la solicite un Estado afectado. Esta conclusión fue confirmada por la mayoría abrumadora de los Estados que presentaron observaciones

en la Sexta Comisión en respuesta a la pregunta de la CDI, en cuyo marco México¹²¹, Eslovenia¹²², Singapur¹²³, Italia¹²⁴, Suiza¹²⁵, Colombia¹²⁶, Austria¹²⁷, Alemania¹²⁸, el Reino Unido¹²⁹, los Países Bajos¹³⁰, España¹³¹, Hungría¹³², la República de Corea¹³³, Malasia¹³⁴ e Irlanda¹³⁵ manifestaron claramente su firme convencimiento de que no existía tal obligación con arreglo al derecho internacional general. Aunque otros Estados —Polonia¹³⁶, Tailandia¹³⁷, el Pakistán¹³⁸ y Sri Lanka¹³⁹— expresaron opiniones algo más matizadas sobre el tema, debe señalarse que, al hacerlo, no estaban admitiendo la existencia de un deber de los Estados de «prestar» asistencia en respuesta a una petición, sino que más bien se referían a la cuestión bastante distinta de la posible existencia de un deber de «ofrecer» asistencia.

69. No obstante lo anterior, también debe observarse que mediante acuerdos mutuos los Estados pueden aceptar que se imponga una obligación de ese tipo entre las partes que los suscriban. De hecho, esta posibilidad se reconoce implícitamente en el citado artículo V de la resolución del Instituto de Derecho Internacional de 2003 relativa a la asistencia humanitaria¹⁴⁰. Al afirmar que los Estados «deben» ofrecer asistencia, mientras que las organizaciones intergubernamentales la «ofrecerán» de conformidad con sus propios mandatos, el Instituto admite que los Estados pueden convenir en imponer a las organizaciones intergubernamentales de las que son miembros la obligación positiva de prestar asistencia cuando se les solicite.

70. Tal posibilidad también se reconoce en la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, cuyo artículo 1, párr. 2, tras formular un deber general de cooperar para facilitar pronta asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, establece que:

Para facilitar tal cooperación, los Estados Partes podrán convenir arreglos bilaterales o multilaterales o, cuando proceda, una combinación de ambos, para impedir o reducir al mínimo las lesiones y daños que pudieran resultar en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

¹²¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión, 18.ª sesión (A/C.6/66/SR.18), párr. 55.*

¹²² *Ibíd.*, 20.ª sesión (A/C.6/66/SR.20), párr. 12.

¹²³ *Ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 76.

¹²⁴ *Ibíd.*, párr. 91.

¹²⁵ *Ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 21.

¹²⁶ *Ibíd.*, párr. 28.

¹²⁷ *Ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 23.

¹²⁸ *Ibíd.*, párr. 28.

¹²⁹ *Ibíd.*, párr. 45.

¹³⁰ *Ibíd.*, párr. 48.

¹³¹ *Ibíd.*, párr. 50.

¹³² *Ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 59.

¹³³ *Ibíd.*, párr. 82.

¹³⁴ *Ibíd.*, párrs. 114, 120 y 121.

¹³⁵ *Ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 21.

¹³⁶ *Ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 86.

¹³⁷ *Ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 92.

¹³⁸ *Ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 7.

¹³⁹ *Ibíd.*, 27.ª sesión (A/C.6/66/SR.27), párr. 20.

¹⁴⁰ *Loc. cit.*, pág. 270.

¹¹⁹ E/C.12/2000/4, párr. 40.

¹²⁰ E/C.12/1999/5, párr. 38.

71. Existen acuerdos interestatales que contemplan el deber de las partes de prestar asistencia cuando se les solicite. Entre ellos puede mencionarse el Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre de la Comunidad del Caribe, cuyo artículo 13 se refiere a la obligación que contraen los Estados participantes de:

[d]eterminar, mantener preparados y poner a disposición inmediatamente, a solicitud del Coordinador, los recursos materiales y humanos pertinentes en caso de desastre.

72. Otro ejemplo figura en la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que en su artículo 222, párr. 2, dispone:

Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

73. Por último, el Relator Especial desea ocuparse de la cuestión planteada en la Sexta Comisión por algunos Estados¹⁴¹ que opinaron que, aunque no existe el deber de prestar asistencia previa solicitud, puede existir una obligación de tener debidamente en cuenta las solicitudes de asistencia de un Estado afectado. Hay algunos elementos en la práctica que sirven de fundamento a esa posición.

74. Así, la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica establece en su artículo 2, párr. 3, que:

¹⁴¹ Singapur, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 76; México, *ibíd.*, 18.ª sesión (A/C.6/66/SR.18), párr. 55; Colombia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/66/SR.22), párr. 28, y España, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 50.

Cada Estado Parte al que se dirija una solicitud de tal asistencia decidirá y notificará con prontitud al Estado Parte solicitante, directamente o por conducto del Organismo, si está en condiciones de prestar la asistencia solicitada, así como el alcance y los términos de la asistencia que podría prestarse.

75. En el mismo sentido, el artículo 4, párr. 3, del Convenio de Tampere dispone que el Estado Parte a quien se dirija una solicitud de asistencia «determinará y comunicará sin demora al Estado Parte solicitante si va a proporcionar la asistencia requerida, sea o no directamente».

76. Más recientemente, el Acuerdo de la ASEAN incorporó una disposición similar, contenida en el artículo 4, apdo. c, según la cual, en aras de conseguir los objetivos del Acuerdo, las partes deberán «responder prontamente a las solicitudes de asistencia de una Parte afectada».

77. Por otro lado, el artículo 11, párr. 4, establece que:

Las Partes a quienes se dirija una solicitud de asistencia deberán decidir y comunicar prontamente a la Parte requirente, directamente o por conducto del Centro de Asistencia Humanitaria de la ASEAN, si están en condiciones de facilitar la asistencia solicitada, y el alcance y los términos de tal asistencia.

78. Hasta tanto la Comisión concluya su examen de la propuesta de proyecto de artículo 12 formulada por el Relator Especial, este no estima necesario adoptar en la presente etapa una posición definitiva sobre la cuestión que acaba de analizarse. En cualquier caso, los actos de un Estado que presta asistencia, al igual que los de un Estado afectado, están sujetos a la observancia del principio de buena fe, al que se hace referencia en el párrafo 9 del comentario al proyecto de artículo 10¹⁴².

¹⁴² *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 289.

CAPÍTULO III

Análisis del deber de cooperar

79. En respuesta a las observaciones formuladas en la Sexta Comisión resumidas anteriormente¹⁴³, el Relator Especial procederá a continuación a analizar con mayor detalle el deber de cooperar, contemplado en el proyecto de artículo 5.

80. Como se ha examinado en los anteriores informes del Relator Especial, la cooperación desempeña un papel básico en el socorro en casos de desastre y es imprescindible para que la respuesta en situaciones de desastre sea eficaz y rápida. Esa función esencial se presta a un análisis más detallado de los requisitos funcionales del deber de cooperar que se describen en el proyecto de artículo 5 y el tipo de coordinación necesaria por parte de los Estados afectados y los actores que prestan asistencia.

81. Por consiguiente, el presente análisis trata de identificar los perfiles del deber de cooperación previsto en el proyecto de artículo 5. Hay que admitir que la naturaleza de la cooperación viene configurada por su finalidad, que en el presente contexto es prestar asistencia de socorro en

casos de desastre. Desde la perspectiva más amplia del derecho internacional público, para ser efectivo jurídicamente y en la práctica, el deber de cooperar de los Estados en la prestación de socorro en casos de desastre ha de reflejar un delicado equilibrio entre tres aspectos importantes. En primer lugar, ese deber no puede interferir en la soberanía del Estado afectado. En segundo término, el deber tiene que imponerse a los Estados que prestan asistencia como una obligación jurídica de comportamiento. En tercer lugar, el deber ha de ser pertinente y limitarse a la asistencia de socorro en casos de desastre, abarcando los diversos elementos que normalmente integran la cooperación en este ámbito.

A. Naturaleza de la cooperación y respeto de la soberanía del Estado afectado

82. Por su propia naturaleza, es probable que la cooperación entre en conflicto con las prerrogativas soberanas del Estado receptor. Por ejemplo, el acceso a las poblaciones locales para la entrega de alimentos o el uso de equipos extranjeros de búsqueda y salvamento pueden considerarse una ofensa para la noción tradicional de la

¹⁴³ Véanse, en particular, los párrafos 17, 28, 29, 37, 45, 47 y 53 *supra*.

soberanía del Estado. La preocupación legítima de tener debidamente en cuenta la soberanía del Estado afectado se ha examinado en profundidad en los anteriores informes del Relator Especial y en los debates mantenidos en la Comisión. Por consiguiente, aunque se reafirma que, como tal, esta cuestión sigue siendo una consideración básica en lo que respecta a la naturaleza de la cooperación, en la presente sección se abordará de manera un tanto breve.

83. Cualquier intento de prestar socorro en casos de desastre debe tener en cuenta el principio de soberanía. Para respetar y proteger la soberanía del Estado afectado, el proyecto de artículo 5 dispone que la cooperación tendrá lugar «de conformidad con el presente proyecto de artículos». Por tanto, la cooperación deberá prestarse con arreglo al proyecto de artículo 9, que sitúa al Estado afectado, «en virtud de su soberanía», en el primer plano de toda la asistencia de socorro en casos de desastre, limitando a los demás actores interesados a un papel complementario.

84. El intento de regular la prestación de asistencia respetando al mismo tiempo la soberanía del Estado afectado no es un concepto novedoso en derecho internacional. Como se indica en el párrafo 1 del comentario al proyecto de artículo 5¹⁴⁴, la Carta de las Naciones Unidas establece un equilibrio entre los conceptos de soberanía (Artículo 2, párr. 1) y cooperación internacional (Artículos 1, párr. 3, 13, 55 y 56). Un equilibrio similar se alcanza en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas¹⁴⁵. Asimismo, ese equilibrio se refleja en la mencionada resolución 46/182 de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas y en el Convenio de Tampere.

B. El deber de cooperar, una obligación de comportamiento

85. El deber de cooperar también se contempla en el artículo 17 del proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, cuyo texto definitivo fue aprobado por la Comisión en su 60.º período de sesiones, en 2008¹⁴⁶. El párrafo 4 de dicho artículo tiene el siguiente tenor:

Los Estados prestarán cooperación científica, técnica, logística y de otra clase a otros Estados que sufran una emergencia. Dicha cooperación podrá incluir la coordinación de las acciones y las comunicaciones internacionales de emergencia, así como el suministro de personal, equipos y provisiones para responder a emergencias, conocimientos científicos y técnicos y asistencia humanitaria.

86. Esta disposición insta a los Estados a prestar «cooperación científica, técnica, logística y de otra clase» a otros Estados que sufran una emergencia, a fin de garantizar la protección de un acuífero. En este sentido, profundiza en la obligación general de cooperar prevista en el proyecto de artículo 7 al describir la cooperación necesaria

entre los Estados afectados y los actores que prestan asistencia en situaciones de emergencia. En el comentario al artículo 17 se indica que la Comisión estableció una obligación «de comportamiento y no de resultado»¹⁴⁷, y que

[l]a asistencia necesaria incluiría la coordinación de las acciones y las comunicaciones de emergencia, así como el suministro de personal especializado, equipo y provisiones para responder a emergencias, y la ampliación de los conocimientos científicos y técnicos y la asistencia humanitaria¹⁴⁸.

87. La Declaración de la ASEAN sobre Asistencia Mutua en Casos de Desastre Natural¹⁴⁹, tiene una redacción similar y dispone que

Los Estados Miembros cooperarán, dentro de sus respectivas capacidades:

- a. para mejorar los cauces de comunicación entre ellos en lo relativo a las alertas de desastres;
- b. el intercambio de expertos y personas en formación;
- c. el intercambio de información y documentación, y
- d. la distribución de suministros médicos, servicios y asistencia de socorro.

88. El establecimiento de una obligación de comportamiento más que de resultado figura en varios instrumentos de las Naciones Unidas. En el párrafo 12 del anexo de la mencionada resolución 46/182, la Asamblea General instó a las Naciones Unidas a que asumieran la función de coordinar la prestación de ayuda de emergencia, pero no se indicaron los resultados concretos que debían obtenerse de esa coordinación. La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional se centra en el comportamiento cuando insta al «refuerzo —mediante medidas individuales y colectivas— de la cooperación económica, comercial, financiera y técnica mutua entre los países en desarrollo»¹⁵⁰.

89. La resolución 2008/36 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 2008, relativa a la asistencia humanitaria de emergencia, exige también un comportamiento específico sin contemplar ningún resultado concreto cuando:

Alienta a los Estados Miembros a crear y reforzar un entorno propicio para el fomento de la capacidad de sus autoridades nacionales y locales, sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria nacionales y locales para prestar asistencia humanitaria oportuna, y también alienta a la comunidad internacional, las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas y demás instituciones y organizaciones pertinentes a apoyar a las autoridades nacionales en sus programas de fomento de la capacidad, incluso mediante la cooperación técnica y las alianzas a largo plazo basadas en el reconocimiento de su importante función de prestación de asistencia humanitaria¹⁵¹.

90. Varios instrumentos multilaterales dan prioridad al establecimiento de una obligación de comportamiento. Por ejemplo, los Estados partes en el Convenio de Tampere se

¹⁴⁷ *Ibíd.*, pág. 48, párr. 4 del comentario.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 49, párr. 9 del comentario.

¹⁴⁹ Firmada en Manila el 26 de junio de 1976, *Malaya Law Review*, vol. 20 (1978), pág. 411.

¹⁵⁰ Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General, párr. 4, apdo. s.

¹⁵¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento n.º 1 (E/2008/99)*, resolución 2008/36 del Consejo Económico y Social, «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas», párr. 2.

¹⁴⁴ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 331.

¹⁴⁵ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

¹⁴⁶ *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), pág. 23, párr. 53.

comprometen, en virtud de su artículo 3, párr. 2, apdo. c, al «suministro sin demora de asistencia de telecomunicaciones para mitigar los efectos de una catástrofe», pero no a la puesta en marcha de un determinado tipo de red de telecomunicaciones. Por su parte, el Acuerdo de la ASEAN, que contiene disposiciones detalladas sobre los métodos de cooperación técnica y científica, no transforma ninguna de esas disposiciones en obligaciones. Por ejemplo, en lugar de acordar que las modalidades de presentación de información se uniformicen para una determinada fecha, los miembros de la ASEAN se comprometen, en el artículo 18, párr.1, apdo. b, del Acuerdo de la ASEAN, a «promover la uniformización del formato de presentación de datos e información». Del mismo modo, se encuentran obligaciones de comportamiento y no de resultado en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

91. Al margen del derecho internacional relativo al socorro en casos de desastre propiamente dicho, la obligación de cooperar como obligación de comportamiento y no de resultado también se recoge en tratados bilaterales. Entre los numerosos ejemplos, cabe citar el Tratado de agricultura entre los Estados Unidos y México, en el que ambos Estados se comprometen a cooperar en la fumigación de cultivos de peral, pero no a erradicar la polilla oriental¹⁵². El Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas insta a las partes a que orienten su «cooperación técnica [...] en particular, a la formación y programas de intercambio entre los funcionarios correspondientes», pero no exige que esos funcionarios superen una prueba predeterminada de conocimientos¹⁵³.

92. En consonancia con otras obligaciones jurídicas internacionales pertinentes, la cooperación en materia de protección de las personas en casos de desastre implica, por su propia naturaleza, una obligación de comportamiento y no de resultado.

C. Categorías de cooperación

93. En el marco del presente tema, el deber de cooperar tiene un objetivo bien definido, esto es, proteger a las personas en casos de desastre. A fin de conseguir este objetivo en la práctica, el deber de cooperar suele comprender actividades como «atención médica, alimentación, capacitación agrícola, socorro en casos de desastre, alojamiento, educación, vestido, agua, intercambios profesionales, reforma institucional, asistencia técnica y apoyo a los derechos humanos y las libertades civiles»¹⁵⁴.

¹⁵² Estados Unidos, Departamento de Estado, n.º 02-50 (Tratado), Memorando de entendimiento entre el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y la Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos en las áreas de comercio agropecuario y alimentario, firmado en Washington D.C. y México D.F. los días 29 de marzo, y 1 y 3 de abril de 2002.

¹⁵³ Art. 9, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 164/27, 21 de junio de 1997.

¹⁵⁴ Holland Anthony, «The Responsible Role for the International Charitable Grantmaking in the Wake of the September 11, 2001 Terrorist Attacks», pág. 911.

Debe entenderse que el deber de cooperar abarca una gran diversidad de actividades de coordinación, técnicas, científicas y logísticas. En cuanto al alcance de esas actividades en relación con el proyecto de artículo 5, puede encontrarse orientación en otras normas jurídicas internacionales conexas que especifican la naturaleza de la cooperación de que se trata.

94. La cooperación se ha abordado de manera específica en varios instrumentos de las Naciones Unidas. La Asamblea General, en su ya mencionada resolución 46/182, explicó cómo las Naciones Unidas deberían adoptar un papel de coordinación y realizar una serie de funciones que se enumeran a título indicativo, como

establecer un registro central de todo el personal especializado y los grupos de especialistas técnicos, así como de los suministros, el equipo y los servicios de socorro disponibles en el sistema de las Naciones Unidas y que pudieran obtenerse de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en respuesta a solicitudes efectuadas por las Naciones Unidas en breve plazo¹⁵⁵.

Por su parte, la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional insta, entre otras cosas, a que se fortalezca la «cooperación técnica». El Consejo Económico y Social también instaba a realizar ese tipo de cooperación en su ya citada resolución 2008/36, relativa a la asistencia humanitaria. No obstante, estos dos últimos instrumentos no profundizan en el significado de «cooperación técnica».

95. Algunos instrumentos multilaterales se refieren a categorías específicas de cooperación, que no van acompañadas de listas indicativas o exhaustivas. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales alude a la cooperación económica y técnica (art. 2) y la adopción de programas específicos sobre el problema del hambre (art. 11). Varios instrumentos sobre medio ambiente instan también a que se tomen medidas de coordinación sobre la base de esas categorías generales. La Declaración de Estocolmo sobre el medio humano (1972), prevé el «desarrollo acelerado mediante [...] asistencia financiera y tecnológica» (principio 9), que incluye información científica y conocimientos especializados pertinentes para mitigar la degradación del medio ambiente¹⁵⁶. El Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono insta a todos los Estados partes a intercambiar información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica pertinente a los efectos del Convenio (art. 4, párr. 1). Por último, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono hace un llamamiento a los países desarrollados para que faciliten asistencia financiera y tecnología a los países menos desarrollados (arts. 5 y 10).

96. Otros tratados multilaterales ofrecen ejemplos más detallados que pueden ayudar a aclarar las categorías generales de cooperación que se identifican en ellos. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, indica, en su artículo 32, párr. 1, apdo. d, que la «asistencia [...] técnica y económica» incluye

¹⁵⁵ Principio rector 27.

¹⁵⁶ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.73.II.A.14), cap. I.

«facilita[r] el acceso a tecnologías accesibles y de asistencia y comparti[r] esas tecnologías, y [la] transferencia» de dichas tecnologías. De modo similar, el Convenio de Tampere, en su artículo 3, párr. 2, apdo. *c*, hace un llamamiento al «suministro sin demora de asistencia de telecomunicaciones para mitigar los efectos de una catástrofe», que debe llevarse a cabo por medios como «la instalación y explotación de recursos fiables y flexibles de telecomunicaciones destinados a las organizaciones de socorro y asistencia humanitarias» (art. 3, párr. 2, apdo. *d*).

97. De modo aún más detallado, el artículo 18 del Acuerdo de la ASEAN establece lo siguiente:

Cooperación técnica

1. A fin de aumentar el nivel de preparación y mitigar los desastres, las Partes adoptarán, entre otras, las siguientes medidas de cooperación técnica:

- a. facilitar la movilización de recursos suficientes dentro y fuera del territorio de las Partes;
- b. promover la uniformización del formato de presentación de datos e información;
- c. promover el intercambio de información, prácticas, tecnología, técnicas y conocimientos especializados pertinentes;
- d. facilitar o adoptar medidas para la realización de actividades de capacitación, sensibilización y educación, particularmente en lo que respecta a la prevención y mitigación de desastres;
- e. desarrollar y poner en marcha programas de formación para los encargados de adoptar políticas, gestionar los desastres y responder a ellos a nivel local, nacional y regional; y
- f. fortalecer y mejorar la capacidad técnica de las Partes para aplicar el presente Acuerdo.

2. El Centro de Asistencia Humanitaria de la ASEAN facilitará la realización de las actividades de cooperación técnica que se mencionan en el párrafo 1.

98. La Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica desglosa en categorías generales los distintos tipos de cooperación que contempla y ofrece una lista detallada de actividades en relación con cada categoría. Por ejemplo, en su artículo 5 dispone que el OIEA deberá:

- b) Prestar asistencia a todo Estado Parte o Estado Miembro que la solicite, en relación con cualesquiera de las materias siguientes o cualesquiera otras materias apropiadas:
 - i) Preparación tanto de planes de emergencia en caso de accidentes nucleares y emergencias radiológicas como de la legislación apropiada;
 - ii) Desarrollo de programas apropiados para la capacitación del personal que haya de atender a los accidentes nucleares y emergencias radiológicas;
 - iii) Transmisión de solicitudes de asistencia y de información pertinente en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica;
 - iv) Desarrollo de programas, procedimientos y normas apropiados de vigilancia radiológica;
 - v) Realización de investigaciones sobre la viabilidad de establecer sistemas apropiados de vigilancia radiológica.

Aunque no es exhaustiva, la anterior lista indica claramente que existen muchas formas de cooperación, lo que permite, por analogía, evaluar otras posibles modalidades.

99. En otras esferas, la mayoría de los acuerdos bilaterales que instan a realizar actividades de cooperación técnica incluyen una lista con los tipos de asistencia que abarca dicha cooperación. Por ejemplo, el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia celebró acuerdos con jurisdicciones nacionales para facilitar asistencia técnica y material probatorio en procedimientos nacionales. Esos acuerdos mencionan el tipo de asistencia técnica de que se trata. Por otra parte, el Acuerdo de agricultura entre los Estados Unidos y México enumera tipos concretos de actividades como la fumigación¹⁵⁷, mientras que el Acuerdo de ciencia y tecnología entre los Estados Unidos y la República de Corea explica que la cooperación incluye «actividades de investigación, intercambios de información científica, visitas científicas, intercambios individuales, seminarios y talleres conjuntos, y actividades de otro tipo que se acuerden mutuamente»¹⁵⁸.

100. Como se ha indicado en los párrafos anteriores, los instrumentos en el campo de la respuesta a los desastres se refieren, en términos generales, a la cooperación científica, técnica y logística. Eso incluye la coordinación de la comunicación y el intercambio de información, la disponibilidad de personal, suministros y equipo de respuesta, y la prestación de conocimientos científicos y técnicos para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado afectado. Dada la naturaleza de muchas de las necesidades vinculadas con las actividades de socorro en casos de desastre, los obstáculos reglamentarios a la entrada de personal y equipo y suministros plantean una especial dificultad, por lo que se abordan en diversos acuerdos internacionales, regionales y bilaterales. Por otra parte, un importante número de acuerdos más recientes se han centrado en la cooperación *ex ante*, haciendo hincapié en la prevención y preparación ante los desastres, incluidos los dispositivos de búsqueda y salvamento, la exigencia de capacidades de reserva, los sistemas de alerta temprana, el intercambio de información para la identificación de riesgos y la planificación de imprevistos.

1. COMUNICACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

101. Un aspecto de la cooperación que suele mencionarse en los instrumentos de socorro en casos de desastre es la comunicación. La coordinación de la comunicación y el intercambio de información es esencial para responder con eficacia en casos de desastre. Por consiguiente, muchos de los instrumentos que se ocupan del socorro en tales situaciones también se refieren al tema del intercambio de información¹⁵⁹. Por ejemplo, en el preámbulo del Convenio de Tampere se alude a «la función vital

¹⁵⁷ Tratado entre los Estados Unidos y México (véase nota 152 *supra*).

¹⁵⁸ Art. II, Estados Unidos, Departamento de Estado, n.º 00-115 (Tratado), Memorando de entendimiento entre los Estados Unidos y la República de Corea relativo a la cooperación en materia de ciencia y tecnología (Arlington, 21 de septiembre de 2000).

¹⁵⁹ Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, art. 6, párr. 1 («Los Estados Contratantes se facilitarán recíprocamente información que sea pertinente para el presente Acuerdo»). Véase también el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia ante desastres naturales y provocados por el hombre, art. 4, párr. 4.

de la radiodifusión para difundir en caso de catástrofe información precisa a las poblaciones amenazadas»¹⁶⁰, y el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil obliga al Estado afectado a «facilitar toda la información necesaria y disponible relativa a la situación de que se trata a fin de asegurar el buen funcionamiento de la asistencia» (art. 4, secc. a, párr. 1). El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 también hace hincapié en el papel esencial del intercambio de información, el diálogo y la cooperación en el contexto de los desastres¹⁶¹.

102. El planteamiento sobre las comunicaciones que figura en los distintos instrumentos varía, y mientras que algunas disposiciones se refieren de manera general a la conveniencia de que existan unas comunicaciones eficaces para prestar socorro en casos de desastre o una obligación general del Estado afectado de facilitar las comunicaciones, otras contienen indicaciones más concretas para facilitar las comunicaciones de cara a la prestación de socorro en casos de desastre. Por ejemplo, el modelo de acuerdo bilateral sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional establece que «en la zona de operaciones [...] la organización tendrá derecho a comunicarse por radio, telégrafo o cualquier otro medio y a establecer los medios necesarios para el mantenimiento de dichas comunicaciones en el interior de sus instalaciones o entre esas instalaciones y sus unidades de servicio»¹⁶². Del mismo modo, las Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo) disponen que «[e]l Estado afectado deberá proporcionar a la comunidad internacional información rápida y precisa sobre la índole y la magnitud del desastre a fin de que la asistencia exterior sea lo más eficaz posible»¹⁶³.

103. En lo que respecta a las medidas sustantivas para facilitar las comunicaciones, el Acuerdo por el que se

¹⁶⁰ Véase también el artículo 3, párr. 2, que insta a «la instalación de equipo de telecomunicaciones terrenales y por satélite para predecir y observar peligros naturales, peligros para la salud y catástrofes, así como para proporcionar información en relación con estos eventos» (apdo. a), y al «intercambio entre los Estados Partes y entre estos y otros Estados, entidades no estatales y organizaciones intergubernamentales de información acerca de peligros naturales, peligros para la salud y catástrofes, así como la comunicación de dicha información al público, particularmente a las comunidades amenazadas» (apdo. b).

¹⁶¹ Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6), cap. I, resolución 2. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

¹⁶² Art. 6 (“Rapport spécial sur un projet d’ accord-type relatif aux actions de secours humanitaires”, *Report of the fifty-ninth Conference held at Belgrade, August 17th 1980 to August 23rd 1980*, Londres, Asociación de Derecho Internacional, 1982). Véase también el Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, de 6 de diciembre de 2001, art. 8.2 («las autoridades competentes del Estado requirente se comprometerán a [...] facilitar el uso por las unidades de asistencia de los sistemas de telecomunicaciones existentes o el uso de frecuencias especiales, o de ambas cosas, o el establecimiento por las unidades de asistencia de un sistema de telecomunicaciones de emergencia»).

¹⁶³ OCAH, *Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre*, revisadas el 1 de noviembre de 2007, párr. 54.

establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre dispone, en su artículo 11, apdo. c, la creación y mantenimiento de un sistema de operaciones de emergencia para gestionar las telecomunicaciones en casos de emergencia. El instrumento más exhaustivo en este ámbito es el Convenio de Tampere, que establece un marco regulador para la cooperación en el uso de las telecomunicaciones y la tecnología de la información en situaciones de desastre.

2. ASISTENCIA CIENTÍFICA Y TÉCNICA

104. Otra modalidad de cooperación que suele mencionarse con frecuencia es la prestación de asistencia científica, técnica o tecnológica y el intercambio de conocimientos especializados. Desastres de distinto tipo pueden exigir tecnologías o conocimientos específicos que no se encuentren fácilmente en el país afectado o no estén presentes en grado o cantidad suficientes. Por tanto, varios instrumentos se refieren de forma concreta a la prestación de asistencia científica y técnica, como el Acuerdo de la ASEAN, cuyo artículo 18 (Cooperación técnica), insta a las Partes a «promover el intercambio de información, prácticas, tecnología, técnicas y conocimientos especializados pertinentes»¹⁶⁴. El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil también se refiere, en su artículo 2, apdo. a, a la cooperación para el intercambio de conocimientos especializados. Por otra parte, varios acuerdos bilaterales contienen igualmente disposiciones sobre asistencia mutua en materia científica y técnica¹⁶⁵.

105. La tecnología también puede mejorar la comunicación, ya que la utilización de las telecomunicaciones y la tecnología de la información puede mejorar sustancialmente el intercambio de información e incrementar la eficacia y eficiencia generales de las iniciativas de socorro en casos de desastre. El Convenio de Tampere se refiere a la prestación de asistencia en materia de telecomunicaciones, en particular en lo que respecta a equipo, materiales, información, capacitación, espectro de radiofrecuencias, capacidad de redes o transmisión u otros recursos necesarios para las telecomunicaciones. Otro acuerdo que menciona un tipo concreto de cooperación tecnológica es la Carta sobre cooperación para el logro del uso coordinado de instalaciones espaciales en catástrofes naturales o tecnológicas (también conocida como Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres), que se refiere a la coordinación de la tecnología de satélites en operaciones de socorro en casos de desastre¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Art. 18, apdo. c. Véase el párrafo 97 *supra*.

¹⁶⁵ Véase, por ejemplo, el Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra desastres y accidentes, firmado en La Haya el 14 de noviembre de 1984, entre los Países Bajos y Bélgica, art. 13 (en el que se afirma que las Partes deben intercambiar toda la información de carácter científico y técnico que resulte útil) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1526, n.º 26466, pág. 27). Véase también el Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, firmado en Evora, el 9 de marzo de 1992, art. 1, párr. 2 (*ibíd.*, vol. 1730, n.º 30218, pág. 191), y el Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, firmado en Madrid, el 3 de junio de 1988, art. IV (*ibíd.*, vol. 1689, n.º 29123, pág. 23).

¹⁶⁶ Disponible en www.disasterscharter.org.

3. PERSONAL DE SOCORRO

106. La eficacia del socorro en casos de desastre también exige la coordinación en lo que respecta a la puesta a disposición de personal de respuesta de emergencia para reforzar la capacidad de respuesta del Estado afectado, incluidos equipos médicos, equipos de búsqueda y salvamento y especialistas técnicos. Varios instrumentos instan a los Estados a coordinar sus esfuerzos y facilitar la entrada sin demora del personal de socorro. Entre ellos destacan las resoluciones de la Asamblea General 46/182, de 19 de diciembre de 1991¹⁶⁷ y 57/150, de 16 de diciembre de 2002¹⁶⁸, así como las Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional¹⁶⁹, aprobadas por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y el Consejo Económico y Social en 1977, que la Asamblea General hizo suyas en la resolución 32/56, de 8 de diciembre de 1977¹⁷⁰.

107. Además de la entrada de personal, los instrumentos también regulan la coordinación, facilitación y supervisión de la prestación de asistencia en el Estado afectado. Cuestiones comunes son la libertad de circulación, el transporte de personal, el acceso a instalaciones y la coordinación con el Estado afectado, incluida la prestación de apoyo, información pertinente, orientación y servicios de traducción e interpretación. La Asamblea General, en su resolución 46/182, se refirió en términos generales a la necesidad de «facilitar» la labor de los equipos de socorro. El Convenio de Tampere dispone en su artículo 9 que, «[e]n lo posible y de conformidad con su legislación nacional, los Estados Partes reducirán o suprimirán [...] [las] normas que restringen el movimiento del personal que maneja el equipo de telecomunicaciones o que resulta esencial para su utilización eficaz», y las Directrices de Oslo instan a que los equipos de socorro tengan «acceso sin impedimentos a las zonas de desastre» (directriz 60). El Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre establece en sus artículos 16 y 22 que el Estado afectado deberá cooperar para poner a disposición instalaciones y servicios locales y facilitar el tránsito del personal de socorro dentro del país.

108. Varios instrumentos, entre ellos el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, el Convenio de Tampere (art. 5, párr. 3), la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre (arts. VII y XI) y las Directrices de Oslo, se refieren a la identificación y protección del personal de socorro. La Asamblea General, en el párrafo 4 de su resolución 57/150, instó a «todos los Estados a que tomen medidas para garantizar la seguridad de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas en su territorio».

4. EQUIPO Y SUMINISTROS DE SOCORRO

109. La labor de socorro en casos de desastre también requiere equipo y bienes de distinto tipo. Las víctimas de

¹⁶⁷ Párrs. 27 y 28.

¹⁶⁸ Párr. 3.

¹⁶⁹ CICR/FICR, *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 14.ª ed., Ginebra, 2011, pág. 1309.

¹⁷⁰ Véase también la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, art. VII; y el Acuerdo Árabe sobre Cooperación y Facilitación de las Operaciones de Socorro, decisión n.º 39 de la Liga de los Estados Árabes, art. 3.

los desastres precisan alimentos, ropa, medicinas y otros artículos para cubrir sus necesidades básicas. Los equipos de socorro necesitan recursos como teléfonos, radios, computadoras, vehículos y material de construcción para actuar con eficacia. Si bien algunos tipos de bienes y equipo necesarios después de que se produzca un desastre pueden encontrarse en el ámbito local, es posible que haya que importar artículos en caso de que exista una escasez de bienes y equipo en el Estado afectado. Debido a la naturaleza de los desastres, es esencial conseguir suministros de socorro con celeridad. Además, muchos de esos artículos, como los alimentos y las medicinas, pueden estropearse o caducar si no se transportan y entregan a tiempo. La cooperación en la esfera del aprovisionamiento de equipo y suministros de socorro y la facilitación de su entrada es particularmente relevante porque muchos de los artículos necesarios son objeto de una regulación minuciosa en la legislación nacional. Entre ellos figuran los alimentos, las medicinas, las máquinas, el equipo de telecomunicaciones, los vehículos y los perros de rescate.

110. En este sentido, muchos acuerdos y directrices abordan la facilitación del acceso rápido al equipo y los suministros de socorro en casos de desastre. En algunos instrumentos se especifican esos artículos y se regulan en detalle, mientras que en otros se incluyen disposiciones generales relativas al «equipo y suministros de socorro», que abarcan diversos artículos. En su resolución 46/182, la Asamblea General pidió que, con carácter global, hubiera coordinación para facilitar el acceso rápido a los suministros de socorro y sugirió que «[l]os países propensos a desastres deberían elaborar procedimientos especiales de emergencia a fin de facilitar la obtención y el emplazamiento rápidos de equipo y suministros de socorro»¹⁷¹. Las Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional¹⁷² también se centran en la coordinación para evitar las demoras debido a los obstáculos reglamentarios.

111. En algunos instrumentos se hace mención especial a ciertos tipos de equipo y suministros. En el Acuerdo de la ASEAN, por ejemplo, se mencionan específicamente el equipo de telecomunicaciones y los vehículos en el artículo 14, apdo. a. En la resolución 46/182 de la Asamblea General y en el Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (revisado) (Convenio de Kyoto), se exhorta a los Estados afectados a que presten ayuda en la entrada de medicinas. En el Convenio de Kyoto también se hace referencia expresa a los «animales especialmente entrenados» (anexo específico J, cap. 5) entre los tipos de envíos de socorro que deberían tener prioridad para acelerar los trámites. En varios acuerdos bilaterales, como el Acuerdo entre Suecia y Noruega relativo a la mejora de los servicios de rescate en las zonas fronterizas¹⁷³, y el ya mencionado Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, también se abordan los trámites de entrada de perros de rescate especialmente adiestrados.

¹⁷¹ Principio rector 30.

¹⁷² Recomendación D.

¹⁷³ Firmado en Oslo el 19 de marzo de 1974 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1424, n.º 24063, pág. 301).

112. También hay acuerdos en los que se establece la reexportación de los bienes para asegurar que el equipo y los suministros de socorro puedan reenviarse de forma eficaz a donde más se necesiten. El Acuerdo de la ASEAN, en su artículo 14, apdo. *b*, insta a que se «facilite la entrada y la permanencia en su territorio, *así como la salida de él**, del personal y el equipo, los instrumentos y los materiales utilizados en la asistencia». Asimismo, el artículo 9, párr. 2, apdo. *d*, del Convenio de Tampere, insta a reducir las «normas que restringen el tránsito de recursos de telecomunicaciones por el territorio de un Estado Parte».

113. La cooperación implica tanto la realización de ajustes por el Estado afectado para acelerar y facilitar la prestación de socorro como la coordinación y la planificación por parte de los actores que prestan asistencia para reducir las complicaciones que se deriven de dicha prestación. Si a los actores que brindan su ayuda se les informa y prepara adecuadamente para cubrir las necesidades del Estado afectado, se puede conseguir que el proceso sea más eficiente. En las Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional se pide a los donantes que «limiten sus contribuciones con fines de socorro a las necesarias para atender a las prioridades de socorro determinadas por las autoridades y organismos de socorro pertinentes»¹⁷⁴. En muchos instrumentos se requiere cierta concreción en las solicitudes de los Estados afectados, y que los actores que prestan asistencia se ajusten a esas solicitudes. La Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, por ejemplo, dispone en su artículo II, apdo. *b*, que

[e]l Estado auxiliador al ocurrir un desastre mantendrá consultas con el Estado auxiliado a fin de recibir de este último información sobre el tipo de auxilio que se considere más apropiado prestar a las poblaciones afectadas como consecuencia de dicho desastre.

La comunicación con respecto a las necesidades, capacidades y expectativas de las partes afectadas puede facilitar significativamente el proceso de prestación de socorro y reducir las dificultades provocadas por la regulación.

5. COOPERACIÓN EN MATERIA DE PREPARACIÓN, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN RESPECTO DE LOS DESASTRES

114. Los instrumentos más recientes han pasado de un modelo principalmente centrado en la reacción frente a los desastres a otro basado sobre todo en la prevención y la preparación. Muchos instrumentos abordan no solamente la cooperación en el ámbito de la prestación de socorro, sino también la prevención y la mitigación de los desastres: dispositivos de búsqueda y salvamento, exigencia de capacidades de reserva, sistemas de alerta temprana, intercambio de información para la evaluación e identificación de riesgos, planificación de imprevistos y creación de capacidad.

115. En el Marco de Acción de Hyogo se hace gran hincapié en la prevención y la preparación, al establecer que uno de los principales objetivos del acuerdo es «[i]ntercambiar las mejores prácticas y experiencias para

fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas»¹⁷⁵. En su resolución 46/182, la Asamblea General pidió que hubiera cooperación en el intercambio de información científica y técnica relativa a la evaluación, la prevención, la mitigación y la alerta temprana de los desastres, así como que se prestara ayuda a los Estados en desarrollo a aumentar su capacidad de prevención y mitigación de los desastres¹⁷⁶, mientras que en el párrafo 7 de su resolución 57/150, la Asamblea, con carácter más general, alentó

el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados en los planos regional y subregional en la esfera de la preparación y la respuesta en casos de desastre, particularmente en lo relativo al fomento de la capacidad en todos los niveles¹⁷⁷.

En otros instrumentos se pide la cooperación con respecto a la formación de los expertos, la investigación y los estudios para estar mejor preparados, como ocurre en el Acuerdo de la ASEAN, en cuyo artículo 19, párr. 1, se establece que

[l]as Partes, individual o colectivamente, incluso en cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes, promoverán y, cuando sea posible, apoyarán los programas de investigación científica y técnica relativos a las causas y las consecuencias de los desastres y los medios, los métodos, las técnicas y el equipo para reducir los riesgos de que se produzcan desastres.

116. A la luz de lo expuesto anteriormente, el Relator Especial concluye que está justificado incorporar en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre un proyecto de artículo adicional sobre el desarrollo del deber de cooperar. A fin de ahorrar esfuerzos y para mayor comodidad, en la redacción de ese nuevo proyecto de artículo, cuya numeración y ubicación en el conjunto de artículos se decidirán más adelante, se puede usar como modelo el artículo 17, párr. 4, del proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos¹⁷⁸. Por tanto, el proyecto de artículo adicional que se propone tendría la siguiente redacción:

«Proyecto de artículo A. Desarrollo del deber de cooperar

Los Estados y otros actores mencionados en el proyecto de artículo 5 prestarán cooperación científica, técnica, logística y de otra clase al Estado afectado. Dicha cooperación podrá incluir la coordinación de las acciones y las comunicaciones internacionales de socorro, así como el suministro de personal, equipo y suministros de socorro, conocimientos científicos y técnicos y asistencia humanitaria.»

¹⁷⁵ A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2, párr. 10, apdo. c.

¹⁷⁶ Principios rectores 5, 13 y 14.

¹⁷⁷ Véase también el Protocolo sobre Salud de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, art. 25, apdo. *b* (en que se pide a las Partes que «colaboren y faciliten la labor regional destinada a fomentar la toma de conciencia, la reducción de los riesgos, la preparación y los planes de gestión en materia de desastres naturales y causados por el hombre»).

¹⁷⁸ Véase el párrafo 85 *supra*.

¹⁷⁴ Recomendación F.

CAPÍTULO IV

Condiciones para la prestación de asistencia

117. La Comisión ha establecido en el proyecto de artículo 9 que el Estado afectado, en virtud de su soberanía, tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia humanitaria en casos de desastre en su territorio. Además, el Estado afectado tiene la función primordial de dirigir, controlar, coordinar y supervisar esa asistencia dentro de su territorio. A continuación, el Relator Especial examinará las condiciones que pueden establecer los Estados afectados a la prestación de asistencia.

118. A la hora de determinar en qué medida las condiciones son apropiadas, es necesario reiterar los principios fundamentales de soberanía del Estado y no intervención. En su tercer informe, el Relator Especial señaló que «[l]os principios correlativos de la soberanía y la no intervención presuponen una determinada esfera nacional o un dominio reservado, en el que un Estado puede ejercer su autoridad exclusiva»¹⁷⁹. Al formular su propuesta para el proyecto de artículo 9, el Relator Especial tomó nota en particular de los principios de soberanía del Estado y no intervención, para concluir que «no cabe duda de que un Estado afectado por un desastre tiene libertad para adoptar las medidas que estime convenientes para garantizar la protección de las personas que se encuentren en su territorio»¹⁸⁰. Así, el Estado afectado puede imponer condiciones a la prestación de asistencia, incluidos el cumplimiento de su legislación nacional y la satisfacción de las necesidades constatadas.

119. Los principios fundamentales de soberanía del Estado y no intervención deberían considerarse a la luz de las responsabilidades contraídas por los Estados, en el ejercicio de su soberanía, frente a otros Estados y a las personas que se encuentren en su territorio y bajo su control. Como se reconoció en el fallo *Détroit de Corfou*, de la CIJ, «[l]a soberanía confiere derechos a los Estados y les impone obligaciones»¹⁸¹. Según el comentario de la Comisión, el proyecto de artículo 9 refleja esas obligaciones y «afirma el papel principal que corresponde al Estado afectado en la respuesta a los desastres en su territorio»¹⁸². Por tanto, todas las condiciones impuestas por el Estado afectado deben ser razonables y no deben socavar el deber de asegurar la protección de las personas que se encuentren en su territorio. Asimismo, el Estado afectado tiene el correspondiente deber de facilitar la prestación rápida y eficaz de la asistencia, lo cual incluye la exención del cumplimiento de la legislación nacional cuando proceda.

A. Cumplimiento de la legislación nacional

120. Los Estados afectados pueden establecer como condición de la prestación de asistencia el cumplimiento

¹⁷⁹ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párr. 75.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, párr. 74.

¹⁸¹ *Détroit de Corfou*, fondo, fallo, *C.I.J. Recueil 1949*, opinión separada del magistrado Álvarez, pág. 43; véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 7.

¹⁸² *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 1 del comentario al artículo 9.

de su legislación nacional. El requisito del cumplimiento de la legislación nacional deriva naturalmente de los principios mencionados en el proyecto de artículo 9, en virtud de la soberanía estatal: el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia humanitaria recae sobre el Estado afectado, a quien también corresponde el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de esa asistencia. Además, este principio se basa en la práctica de los Estados.

121. Hay varios tratados multilaterales que incluyen una disposición en la que se exige el cumplimiento de la legislación nacional. En el artículo 4, párr. 8, del Convenio de Tampere se establece lo siguiente:

Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará el derecho de los Estados Partes a dirigir, controlar, coordinar y supervisar, *al amparo de su legislación nacional**, la asistencia de telecomunicaciones proporcionada de acuerdo con el presente Convenio dentro de su territorio.

122. El Acuerdo de la ASEAN, en su artículo 13, párr. 2, dispone que «[l]os integrantes de las operaciones de asistencia deberán respetar y acatar todas las leyes y disposiciones nacionales». Otros acuerdos internacionales también exigen que los actores que prestan asistencia respeten la legislación nacional¹⁸³ o que actúen de acuerdo con la legislación del Estado afectado¹⁸⁴.

123. En resolución 46/182, la Asamblea General también declaró que la «cooperación [para enfrentar las situaciones de emergencia] debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y *las leyes nacionales**»¹⁸⁵. Esta afirmación es clara en el sentido de que el Estado afectado debería poder condicionar la prestación de asistencia al cumplimiento de su legislación nacional.

124. Algunas normas no vinculantes y proyectos de disposición sobre la asistencia en casos de desastre incluyen la exigencia de que los actores que la presten respeten, acaten o cumplan la legislación nacional del Estado afectado¹⁸⁶. En esos instrumentos de derecho internacional se reconoce el principio de que los actores que prestan asistencia deben cumplir la legislación nacional del Estado afectado.

¹⁸³ Véanse, por ejemplo, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, arts. VIII y XI, apdo. *d*; y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, art. 8, párr. 7.

¹⁸⁴ *Ibíd.*; Acuerdo del Mar Negro arts. 5 y 9.

¹⁸⁵ Principio rector 5.

¹⁸⁶ Véanse, por ejemplo, FICR, *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (Ginebra, 2008), («Directrices de la FICR»), directriz 4.1; Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* («Directrices del Instituto Max Planck») (Peter Macalister-Smith), 1991, directriz 9, apdo. *b* y directriz 22, apdo. *d*; y Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en casos de desastre natural y tecnológico en zonas fronterizas, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de marzo de 2002 en la 786.ª reunión de los Delegados de los Ministros, apéndice, párr. 9.

125. Imponer como condición el cumplimiento de la legislación nacional para que se preste asistencia crea obligaciones para los actores que la suministran. Asimismo, como excepción a la regla de que el Estado puede condicionar la prestación de asistencia al cumplimiento de la legislación nacional, el Estado afectado deberá facilitar una asistencia rápida y eficaz.

1. OBLIGACIÓN DE LOS ACTORES QUE PRESTAN ASISTENCIA DE COOPERAR CUMPLIENDO LA LEGISLACIÓN NACIONAL

126. En consideración del derecho del Estado afectado a condicionar la prestación de asistencia al cumplimiento de la legislación nacional, existe la correspondiente obligación de los actores que la prestan a actuar cumpliendo la legislación nacional y sometándose a las autoridades nacionales del Estado afectado. La obligación de respetar la legislación nacional y a las autoridades nacionales del Estado afectado dimana del respeto a la soberanía de este y del principio de cooperación, reafirmado en el proyecto de artículo 5.

127. Del principio general según el cual la asistencia debe prestarse cumpliendo la legislación nacional y sometándose a las autoridades nacionales del Estado afectado se derivan tres obligaciones para los actores que prestan auxilio. En primer lugar, los integrantes de la operación de socorro tienen la obligación de respetar las leyes y normas internas del Estado afectado. En segundo lugar, el director de la operación de socorro tiene la obligación de asegurar que se respetan las leyes y normas internas del Estado afectado. Por último, existe la obligación de cooperar con las autoridades nacionales¹⁸⁷.

128. En primer lugar, el personal de la operación de socorro tiene la obligación de respetar las leyes y normas internas del Estado afectado. En el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (anexo X, párr. 1) aparece este principio general articulado de la siguiente forma: «El personal que intervenga en la operación de asistencia actuará de conformidad con la legislación pertinente de la Parte requirente». Por su parte, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre establece en su artículo XI, apdo. *d*, que

[e]l personal de auxilio tiene el deber de respetar las leyes y reglamentaciones del Estado auxiliado y de los Estados de tránsito. El personal de auxilio se abstendrá de llevar a cabo actividades políticas u otras incompatibles con dichas leyes o con las disposiciones de la presente Convención.

Asimismo, el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en caso de desastre natural o provocado por el hombre (en adelante, el Acuerdo del Mar Negro) dispone que «[l]os integrantes del equipo de asistencia están obligados a respetar las leyes y reglamentos internos de la Parte requirente»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Véase el Acuerdo de la ASEAN, art. 13, párr. 2 («Los integrantes de las operaciones de asistencia deberán respetar y acatar todas las leyes y reglamentos nacionales. El director de la operación de asistencia tomará todas las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de tales normas. La Parte receptora cooperará para garantizar que los integrantes de la operación de asistencia observen las referidas leyes y reglamentos»).

¹⁸⁸ Art. 9, párr. 3. Véanse también las Directrices de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna

129. En segundo lugar, el director de la operación de socorro del Estado, la organización internacional u otro agente humanitario que preste asistencia tiene el deber de asegurar que se respetan las leyes y normas internas del Estado afectado. Este deber está plasmado en el artículo 13, párr. 2, del Acuerdo de la ASEAN de la siguiente forma: «El director de la operación de asistencia tomará todas las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales». Esta obligación dimana directamente de la idea genérica según la cual el director de la operación de socorro es responsable, con carácter general, de «la supervisión operativa inmediata del personal»¹⁸⁹.

130. En tercer lugar, a fin de cumplir la legislación nacional y conforme al deber de cooperar establecido en el proyecto de artículo 5, el Estado que presta asistencia está obligado a cooperar con las autoridades nacionales. En las Directrices del Instituto Max Planck se establece que «[e]n todo momento durante las operaciones de asistencia humanitaria el personal que presta asistencia: [...] [c]ooperará con la autoridad competente designada por el Estado receptor»¹⁹⁰. Asimismo, las Directrices de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre disponen que «[l]os actores que presten asistencia y su personal deberían [...] coordinar su acción con las autoridades nacionales»¹⁹¹. En las Normas Modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre, de 1982, elaboradas por el UNITAR, se indica lo siguiente con respecto a esa obligación:

El personal de socorro cooperará en todo momento con las autoridades competentes del Estado receptor para facilitar la correcta administración de justicia, garantizar la observancia de las ordenanzas de policía y prevenir cualquier abuso en relación con las facilidades concedidas¹⁹².

2. EXCEPCIÓN APLICABLE AL ESTADO AFECTADO DE FACILITAR UNA ASISTENCIA RÁPIDA Y EFICAZ

131. Como se establece en el proyecto de artículo 9, el Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas en su territorio. En este sentido, el derecho a condicionar la prestación de asistencia al cumplimiento de la legislación nacional no es absoluto. La excepción a esta norma consiste en que el Estado afectado tiene el deber de facilitar la prestación de una asistencia rápida y eficaz, conforme a las obligaciones derivadas de la soberanía que le incumben respecto de su población. Los Estados tienen el deber de contribuir a que se respete la legislación nacional y la obligación de examinar si se debe eximir del cumplimiento de determinadas leyes nacionales en casos de desastre.

Roja sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre (directriz 4.1); y las Directrices del Instituto Max Planck (directriz 22, apdo. *d*).

¹⁸⁹ Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, anexo X, 1).

¹⁹⁰ Directrices del Instituto Max Planck, directriz 22, apdo. *b*.

¹⁹¹ Directrices de la FICR, directriz 4.1.

¹⁹² UNITAR, *Model Rules for Disaster Relief Operations* (Mohamed El Baradei y otros), *Policy and Efficacy Studies* n.º 8 (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta E.82.XV. PE/8), norma 14, A. Véanse también las Directrices de Oslo, versión de 27 de noviembre de 2006, párr. 48.

132. En primer lugar, los Estados tienen el deber de contribuir a que se respete la legislación nacional. La obligación de asegurar una asistencia rápida y eficaz incluye la obligación de proporcionar información relevante a los actores que presten asistencia. El artículo 3, párr. 1 del Acuerdo del Mar Negro dispone que «[l]as Partes cooperarán [...] a fin de proporcionar con celeridad la información y la asistencia pertinentes en casos de desastre natural o provocado por el hombre»¹⁹³. Este deber incluye la obligación del Estado afectado de cooperar para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, como se ilustra en el artículo 13, párr. 2, del Acuerdo de la ASEAN, que establece lo siguiente: «La Parte receptora cooperará para garantizar que los integrantes de la operación de asistencia observen las leyes y reglamentos nacionales».

133. Como parte del deber de cooperar para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, el Estado afectado tiene la obligación de suministrar a los actores que presten asistencia las leyes pertinentes, incluidas las relativas a los privilegios e inmunidades y a los obstáculos reglamentarios. Esta obligación se extiende solamente a las leyes que sean pertinentes en el contexto de los desastres. Como se señala en las Directrices de la FICR:

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 inicial¹⁹⁴.

134. En segundo lugar, en determinadas circunstancias, se podrá requerir que el Estado afectado exima del cumplimiento de disposiciones de su legislación a fin de facilitar la prestación de asistencia de forma rápida y eficaz y así cumplir su obligación de asegurar la protección de las personas que se encuentren en su territorio. Como se indicó en el memorando de la Secretaría, «en términos generales, las legislaciones nacionales no son eficaces a la hora de crear un “espacio humanitario” una vez que se produce un desastre, y su aplicación puede resultar complicada y costosa en cuanto a tiempo y recursos empleados»¹⁹⁵. La exención por parte del Estado afectado del cumplimiento de su legislación nacional debería promover el acceso al suministro de asistencia y su prestación a tiempo¹⁹⁶.

135. En la actualidad, los instrumentos internacionales reconocen varios supuestos en los que se debe eximir del cumplimiento de la legislación nacional a fin de facilitar la prestación de una asistencia rápida y eficaz: los privilegios e inmunidades, los requisitos en materia de visados y entrada, los requisitos y aranceles aduaneros y la calidad y la libertad de circulación. La exención del cumplimiento de la legislación nacional no debería requerirse en todas las circunstancias en cada uno de estos ámbitos, sino utilizarse de forma razonable para lograr un equilibrio entre el deber del Estado afectado de prestar asistencia y su obligación de proteger a su población de posibles daños a la luz de las circunstancias concretas.

136. El primer supuesto en que la legislación nacional debe ser objeto de enmienda o exención se refiere a los privilegios e inmunidades de los actores que participan en las operaciones de socorro en casos de desastre. La Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica requiere, en su artículo 8, párr. 2, apdo. *a*, que el Estado afectado que solicite asistencia conceda determinados privilegios e inmunidades a los actores que la presten, incluida la inmunidad de prisión, detención y proceso judicial. Un acuerdo celebrado entre Austria y la República Federal de Alemania también exige que el Estado afectado otorgue su «protección» a los equipos de emergencia de los Estados que presten asistencia¹⁹⁷. En el artículo 4, secc. *a*, párr. 5, del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil también se indica lo siguiente: «El Estado beneficiario concederá, en el marco de las legislaciones nacionales, todos los privilegios, inmunidades y servicios que hagan falta para prestar la asistencia».

137. El segundo supuesto en que la legislación nacional debe ser enmendada o quedar sujeta a exención tiene que ver con los requisitos en materia de visados y entrada. La Liga de Sociedades de la Cruz Roja lleva mucho tiempo señalando que los requisitos de entrada y los visados constituyen «un procedimiento muy largo que a menudo retrasa el envío de esos delegados y equipos»¹⁹⁸, lo cual provoca una demora en la prestación de asistencia vital que el Estado afectado tiene el deber de proporcionar. El Acuerdo de la ASEAN, en su artículo 14, apdo. *b*, exige que el Estado afectado «facilite la entrada y la permanencia en su territorio, así como la salida de él, del personal y el equipo, los instrumentos y los materiales utilizados en la asistencia». La Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica incluye una disposición similar (art. 8, párr. 5). Hay acuerdos bilaterales concretos que también permiten la entrada a actores que prestan asistencia en casos de desastre sin obtener los permisos correspondientes¹⁹⁹. Además de esas exenciones de los requisitos de entrada, el Convenio de Tampere,

¹⁹⁷ Artículo 9, párr. 3, del Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, firmado entre Austria y la República Federal de Alemania en Salzburgo, el 23 de diciembre de 1988 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1696, n.º 29224, pág. 61).

¹⁹⁸ Resolución aprobada por el Consejo de Gobernadores de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja en su 33.º período de sesiones, Ginebra, 28 de octubre a 1 de noviembre de 1975.

¹⁹⁹ Véase, por ejemplo, el Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, entre los Países Bajos y Bélgica (nota 165 *supra*), art. 6, párrs. 2 y 3. Véanse también 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, firmado en Maputo el 10 de mayo de 2002, art. 2, párr. 2 (para este acuerdo, véase Vrancken, Patrick, *South Africa and the Law of the Sea*, Leiden, Nijhoff, 2011, 10.4.3); el Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Austria y la República Federal de Alemania (nota 197 *supra*), art. 6; la Convención sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, firmada en París el 3 de febrero de 1977, entre Francia y la República Federal de Alemania (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1214, n.º 19561, pág. 67), art. 4; el Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, firmado en Helsinki el 26 de junio de 1995, entre Finlandia y Estonia (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1949, n.º 33393, pág. 125), art. 9; el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Namibia relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, de 8 de septiembre de 2000, art. 7; y el Acuerdo sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales, Guatemala-México, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1509, n.º 26055, art. V.

¹⁹³ Véanse también las Directrices del Instituto Max Planck (directriz 19, apdo. *c*).

¹⁹⁴ Directriz 10.3.

¹⁹⁵ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 70.

¹⁹⁶ *Ibid.*, párrs. 105 y 106.

en sus artículos 9, apdo. 1 y 9, párr. 3, apdo. d, también requiere que los Estados afectados supriman los obstáculos reglamentarios, incluido el reconocimiento de las licencias de explotación extranjeras en el ámbito de las telecomunicaciones. Asimismo, hay numerosos acuerdos internacionales que requieren que se produzca el paso sin obstáculos a través de los Estados de tránsito sin tener que cumplir los requisitos en materia de entrada o de visados²⁰⁰.

138. Algunos acuerdos, como la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, el Convenio de Tampere y el Acuerdo de la ASEAN, no requieren que se exima del cumplimiento de los requisitos en materia de entrada y visados, sino simplemente que los Estados utilicen su legislación nacional en vigor para permitir la entrada²⁰¹. Sin embargo, la mejor opción podría consistir en reconocer que se requiere una exención a fin de promover la prestación de asistencia de forma rápida y eficaz en casos de desastre natural debido a las dificultades puestas de manifiesto por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja.

139. El tercer supuesto en que la legislación nacional puede ser enmendada o quedar exenta de cumplimiento se refiere a los requisitos y aranceles aduaneros del Estado afectado, e incluso de los Estados de tránsito, en relación con la prestación de asistencia en casos de desastre natural. Esa medida reduce los costos y las demoras con respecto a los Estados en tránsito en casos de desastre natural, promoviendo la prestación de una asistencia rápida y eficaz²⁰². Algunos instrumentos internacionales requieren que se facilite la entrada de bienes y equipo en relación con el socorro en casos de desastre. Otros instrumentos exigen además que esos bienes y equipo no sean gravados.

140. Con respecto a facilitar el despacho de aduanas, en la norma 2 del capítulo 5 del anexo específico J del Convenio de Kyoto se establece que «el desaduanamiento de los envíos de socorro a los efectos de exportación, tránsito, admisión temporal e importación deberá ser efectuado como asunto prioritario»²⁰³. El Convenio de Tampere y el Acuerdo de la ASEAN incluyen disposiciones similares²⁰⁴. Además, en tratados bilaterales²⁰⁵ y en la resolución 57/150 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2002, se insta a los Estados afectados a que reduzcan las formalidades a fin de facilitar la entrada de bienes y equipo. En cuanto a la exención de los aranceles, derechos o impuestos

a la importación, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre también incluye una disposición, en su artículo V, según la cual estarán exonerados de pagar «impuestos, tasas o cualesquiera otros tributos» los medios de transporte, los equipos y los abastecimientos. El Acuerdo de la ASEAN y el Acuerdo del Mar Negro contienen disposiciones similares²⁰⁶.

141. El cuarto supuesto en que la legislación nacional debe enmendarse o ser objeto de exención es el de las leyes y los reglamentos nacionales relativos a la calidad de los bienes y el equipo importados a los efectos de la prestación de socorro en casos de desastre. Como se indicó en el memorando de la Secretaría, la exención del cumplimiento de las leyes relativas a la calidad tiene por objeto «velar por que las disposiciones y normas en vigor para asegurar la calidad en diversas circunstancias no tengan el efecto de limitar la efectividad de las operaciones de socorro en caso de desastre»²⁰⁷. En algunos acuerdos se exige íntegramente de cumplir la regulación nacional a los bienes importados que se destinen al socorro en casos de desastre²⁰⁸. El mencionado Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Austria y la República Federal de Alemania²⁰⁹, las Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Normas Modelo del UNITAR²¹⁰ sugieren que es posible que los Estados afectados tengan que eliminar las restricciones a las importaciones, por ejemplo, para determinados productos médicos. En algunos instrumentos se requiere la eliminación de las restricciones para los animales de rescate y los alimentos²¹¹.

142. El último supuesto en que se puede eximir del cumplimiento de la legislación nacional en casos de desastre natural se refiere a la libertad de circulación. En algunos instrumentos de derecho internacional se requiere solamente que el Estado elimine los obstáculos internos a los actores que prestan asistencia para que accedan a la zona afectada por el desastre. En las Normas Modelo del UNITAR se establece que el Estado afectado permitirá que «el personal de socorro designado acceda libremente a las zonas afectadas por el desastre y circule libremente por ellas, según resulte necesario para el desempeño de sus funciones acordadas específicamente»²¹².

²⁰⁰ Véanse, por ejemplo, la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, art. 9; el Acuerdo de la ASEAN, art. 16, párr. 1; las Directrices de Oslo, párr. 63; y el Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre, art. 22.

²⁰¹ Véanse la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, art. VII, apdo. a; el Convenio de Tampere, art. 9, párr. 4; y el Acuerdo de la ASEAN, art. 14, apdo. b.

²⁰² Convenio relativo a la admisión temporal, art. 2.

²⁰³ Convenio de Kyoto, anexo específico J, cap. 5, norma 2.

²⁰⁴ Convenio de Tampere, art. 9, párr. 4; Acuerdo de la ASEAN, art. 14, apdo. b. Véase también la Declaración de la ASEAN de 1976, párr. III b).

²⁰⁵ Véanse, por ejemplo, el Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, entre Finlandia y Estonia (nota 199 *supra*), art. 9; y el Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles, firmado en Madrid el 14 de julio de 1959, y su Acuerdo complementario firmado en Madrid el 8 de febrero de 1973 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 951, n.º 13576, pág. 135), art. II.

²⁰⁶ Acuerdo de la ASEAN, art. 14, apdo. a; Acuerdo del Mar Negro, art. 10; véase asimismo el Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación a través de las fronteras para impedir o limitar los daños a personas, bienes o al medio ambiente en el caso de accidentes art. 3, párr. 3. Véanse también las Directrices de Oslo, art. 60.

²⁰⁷ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 201.

²⁰⁸ Véanse, por ejemplo, el Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), firmado en Tønder el 16 de mayo de 1985 entre Dinamarca y la República Federal de Alemania (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1523, n.º 26375, pág. 95), art. 5, párr. 5; y las Directrices de la FICR (directriz 17.1.b).

²⁰⁹ Art. 7, párr. 5.

²¹⁰ Norma 7, A.

²¹¹ Véanse, por ejemplo, el Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, de 6 de diciembre de 2001, art. 8, párr. 2 (nota 162 *supra*); las Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, recomendación D; y las Normas Modelo del UNITAR, norma 7, A.

²¹² Norma 16, A.

En la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada en 2003 por el Instituto de Derecho Internacional se incluye una disposición similar²¹³.

143. Si bien algunas legislaciones nacionales alientan a que las zonas afectadas por los desastres se abran a los actores que prestan asistencia²¹⁴, otros Estados siguen imponiendo restricciones a dichos actores mediante sus leyes y reglamentos nacionales. La legislación del Japón permite que los funcionarios locales prohíban la entrada del personal que no esté encargado de las emergencias en el supuesto de que corra peligro²¹⁵. La legislación de Nepal incluye una disposición en la que se permite al Gobierno que exija a los actores que presten asistencia la obtención de un permiso antes de entrar en una zona afectada por un desastre²¹⁶.

144. En algunos instrumentos internacionales se sugiere que el Estado afectado puede estar obligado a facilitar la entrada en la zona que haya padecido el desastre. En su resolución 46/182, la Asamblea General requirió que el Coordinador del Socorro de Emergencia facilitara «el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas»²¹⁷. En un reducido número de acuerdos bilaterales se exige que el Estado afectado permita y facilite el acceso a la zona donde se haya producido el desastre e incluso que proporcione transporte a los actores que presten asistencia²¹⁸.

145. Si bien es razonable que en determinadas circunstancias se exima del cumplimiento de las legislaciones nacionales anteriormente mencionadas, la exigencia absoluta de eximir del cumplimiento de esas legislaciones en todos los casos impediría que el Estado ejerciera su soberanía para proteger a su población y a las personas que se encontraran en su territorio y bajo su control. Por ejemplo, la exigencia absoluta de eximir del cumplimiento de la normativa sobre calidad podría interferir con el deber del Estado afectado de proteger a su población de bienes que, de buena fe, considere que resultan dañinos. El equilibrio entre la necesidad de facilitar la prestación de asistencia con rapidez y el respeto a las normas mínimas relativas a la calidad de la asistencia queda reflejado en las Directrices del Instituto Max Planck, en que se insta a los Estados a dejar sin efecto «cualquier prohibición, restricción o disposición que, de otro modo, demoraría la importación de envíos de asistencia humanitaria, *en la medida que sea compatible con normas razonables*

*de salud y seguridad**»²¹⁹. Por consiguiente, en lugar de una exigencia estricta y absoluta de exención del cumplimiento de normas en casos de desastre natural, el Estado afectado debería examinar en cada circunstancia si es razonable establecer una exención y lograr un equilibrio entre la obligación de prestar una asistencia rápida y eficaz y la de proteger a su población.

B. Necesidades constatables y control de la calidad

146. Los Estados afectados pueden condicionar la prestación de asistencia a las necesidades constatables de las personas interesadas y a la calidad de la asistencia, en virtud del objeto del presente proyecto de artículos consistente en «facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas»²²⁰. La Comisión ha puesto de relieve la facultad discrecional del Estado afectado para elegir la asistencia «que sea más apropiada para sus necesidades específicas», según el comentario al proyecto de artículo 10²²¹. En el ejercicio de su facultad discrecional y de acuerdo con el principio conforme al cual el gobierno del Estado afectado es «el que se encuentra en la mejor posición para calibrar la gravedad de una situación de emergencia y determinar las políticas de respuesta adecuadas»²²², el Estado afectado debería realizar una evaluación de las necesidades. El Estado afectado puede imponer condiciones relativas a la calidad para la prestación de la asistencia a fin de asegurar que se cubran con eficacia sus necesidades constatadas. En relación con el proyecto de artículo 2, al explicar el objeto del presente proyecto de artículos, la Comisión subrayó «la relación entre una respuesta de calidad (“adecuada y eficaz”) y la satisfacción de las necesidades de las personas interesadas»²²³. El Estado afectado debería facilitar la prestación de una asistencia eficaz y de elevada calidad especificando el ámbito y el tipo de asistencia requerida, de conformidad con su deber de cooperar en virtud de lo dispuesto en el proyecto de artículo 5²²⁴.

1. NECESIDADES CONSTATABLES

147. El derecho del Estado afectado a condicionar la prestación de asistencia a las necesidades constatables permite al Estado asegurar la protección de las personas que se encuentren en su territorio. Por tanto, la capacidad de supeditar la prestación de asistencia a las necesidades constatables permite cumplir lo establecido en el proyecto de artículo 9, en que se reconoce el papel principal del Estado afectado en la dirección, el control

²¹³ Art. VII, párr. 3.

²¹⁴ Orden núm. 48/1999 (XII.15) del Ministro del Interior sobre las tareas de protección en casos de desastre de los órganos dependientes del Ministerio del Interior (Hungría), art. 15, párr. 3, apdos. c y d; Ley de protección ante desastres (Mongolia), art. 30, párr. 2.

²¹⁵ Ley básica de medidas de lucha contra desastres, junio de 1997, art. 63.

²¹⁶ Ley relativa a la prestación de socorro en casos de desastre natural, 1982, párr. 4, apdo. a.

²¹⁷ Principio rector 35, apdo. d.

²¹⁸ Véase, por ejemplo, el Acuerdo relativo a la prestación de socorro al pueblo chino por parte de los Estados Unidos (con canje de notas), de 27 de octubre de 1947, China-Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 12, n.º 178, art. V, apdos. a y b.

²¹⁹ Directriz 21, apdo. b.

²²⁰ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 288, art. 2.

²²¹ *Ibíd.*, párr. 10 del comentario al artículo 10: «La expresión “según proceda” fue adoptada por la Comisión para hacer hincapié en la facultad discrecional del Estado afectado de elegir entre varios Estados, las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales competentes, y organizaciones no gubernamentales pertinentes la asistencia que sea más apropiada para sus necesidades específicas».

²²² *Ibíd.*, párr. 4 del comentario al artículo 9: «La primacía del Estado afectado se basa también en el reconocimiento de larga data en derecho internacional de que es el gobierno del Estado el que se encuentra en la mejor posición para calibrar la gravedad de una situación de emergencia y determinar las políticas de respuesta adecuadas».

²²³ Declaración del Presidente del Comité de Redacción, *Anuario... 2009*, vol. I, 3029.ª sesión, párr. 6.

²²⁴ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 288, art. 5.

y la coordinación del socorro en caso de desastre en su territorio. La capacidad del Estado de condicionar la asistencia a las necesidades constatables también es plenamente coherente con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad señalados en el proyecto de artículo 6 y con el deber de cooperar reconocido en el proyecto de artículo 5.

148. De conformidad con el memorando de la Secretaría, condicionar la prestación de socorro en casos de desastre a las necesidades constatables constituye una restricción válida a la prestación de esa asistencia²²⁵. En los instrumentos multilaterales que regulan la prestación de la asistencia de socorro se pone de relieve la importancia de suministrar asistencia directamente en función de las necesidades. El artículo 72, párr. 2, del Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Acuerdo de Cotonú), por ejemplo, establece el requisito general de que la ayuda humanitaria y las ayudas de emergencia se concedan «exclusivamente en función de las necesidades e intereses de las víctimas de catástrofes». Asimismo, en el párrafo 2 de su resolución 54/233, de 22 de diciembre de 1999, la Asamblea General estableció que la asistencia humanitaria en los casos de desastres naturales «debe determinarse en función de la dimensión humana del desastre natural de que se trate y las necesidades resultantes». En el contexto particular de los alimentos, el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1999 (art. III, apdo. j) dispone que la ayuda alimentaria debe guardar «conformidad con los hábitos alimentarios y las necesidades nutricionales de los beneficiarios».

149. En varias normas modelo y proyectos de directrices se reitera el énfasis en que la prestación de asistencia se haga en función de las necesidades²²⁶. Al explicar el fundamento de la inclusión de la expresión «según proceda» en el proyecto de artículo 10 relativo al deber del Estado afectado de buscar asistencia, la Comisión señaló que pretendía hacer hincapié en la facultad discrecional del Estado afectado de elegir entre diferentes entidades auxiliaoras «la asistencia que sea más apropiada para sus necesidades específicas»²²⁷. Conforme a las Directrices de la FICR, los actores que presten asistencia deben determinar las prioridades de ayuda «exclusivamente en función de las necesidades» (directriz 4.2.a), el socorro en casos de desastre debe ser adecuado «a las necesidades de los damnificados» (directriz 4.3.b) y los Estados y organizaciones que presten asistencia deberán inspeccionar todos los bienes y equipos para verificar su «adaptación a las necesidades en el Estado afectado» (directriz 17.3). En las Normas Modelo del UNITAR se requiere que el Estado que preste asistencia consulte con el Estado afectado «respecto de las necesidades del Estado receptor» (norma 2, A, 2). En los Criterios de Mohonk se establece que la asistencia

se debe proporcionar en función de las necesidades (secc. III.2.a). Asimismo, las Directrices del Instituto Max Planck disponen que la asistencia humanitaria deberá ser «adecuada para satisfacer en todos los aspectos las necesidades identificadas» (directriz 15).

150. Si bien el principio de la prestación de asistencia en casos de desastre basada en las necesidades se apoya en numerosos textos, en la Sexta Comisión se han mencionado otros factores que pueden influir legítimamente en el suministro de la asistencia de socorro, incluidas las consideraciones económicas relativas a la capacidad para prestar asistencia y la importancia de evaluar la proporcionalidad de las necesidades en cada caso concreto²²⁸. Además, se ha señalado que, en el párrafo 2 de su resolución 54/233, la Asamblea General contempló la consideración de la «dimensión humana», lo cual implica que el suministro de la asistencia humanitaria no se limita al estricto abastecimiento proporcional de recursos basado en las necesidades.

2. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES

151. El Estado afectado que condicione la prestación de asistencia a la existencia de necesidades constatables debe determinar claramente esas necesidades. Se ha señalado que el Estado afectado puede realizar una evaluación de las necesidades por sí solo o conjuntamente con un Estado que preste asistencia²²⁹. La cooperación entre Estados en la evaluación de las necesidades refleja el deber de cooperar consagrado en el proyecto de artículo 5²³⁰. El Acuerdo de la ASEAN establece, en su artículo 11, párr. 3, que el Estado afectado debe especificar la asistencia que requiere a la entidad que presta asistencia o, si ello no es posible, evaluar y decidir la asistencia necesaria conjuntamente y en consulta con esa entidad. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1999, también prevé, en su artículo VIII, apdo. b, una «valoración de las necesidades realizada por el beneficiario y los miembros, dentro de sus respectivas políticas», a fin de determinar la prestación de ayuda alimentaria. Ese instrumento prevé además, en su artículo VIII, apdo. g, que, en el momento de determinar las necesidades de ayuda alimentaria, los Estados partes deben tratar de desarrollar un «enfoque común del análisis de las necesidades» mediante consultas a nivel regional y del país beneficiario. Asimismo, según el proceso descrito en las Normas Modelo del UNITAR (norma 2, A, 2), el Estado que presta asistencia debe consultar a la autoridad nacional designada del Estado receptor.

152. También se prevé la participación de los organismos humanitarios en las evaluaciones de las necesidades. En el párrafo 8 de la resolución 2002/32, el Consejo Económico y Social alentó a los organismos humanitarios a que fortalecieran los centros de información humanitaria «facilitando información oportuna y exacta sobre las necesidades evaluadas y sobre las actividades realizadas para responder a ellas». En consecuencia, la Plataforma internacional de recuperación lleva a cabo evaluaciones de las necesidades después de los desastres para armonizar la evaluación, el análisis y la priorización de las

²²⁵ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 76.

²²⁶ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte). Véanse también las Directrices de la FICR, 4.2, 4.3 y 17.3; las Normas Modelo del UNITAR, norma 2, A, 2; y los Criterios de Mohonk, en Ebersole, «The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance».

²²⁷ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 10 del comentario al artículo 10.

²²⁸ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 312.

²²⁹ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 80.

²³⁰ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 288, art. 5.

necesidades realizados por los distintos interesados²³¹. Las Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sugieren que los Estados deben «determinar las necesidades en materia de asistencia humanitaria de las víctimas y su número» junto con los «organismos internacionales de socorro competentes que ofrecen su asistencia»²³². En este mismo sentido, la OCAH ha facilitado, desde 1991, la aplicación de planes comunes de acción humanitaria sobre la base de las evaluaciones de las necesidades y otras actividades de planificación estratégica²³³.

153. Cabe señalar que la evaluación de las necesidades no se limita a los casos en que el Estado afectado haya condicionado la prestación de asistencia a la existencia de necesidades constatadas. Se ha afirmado que procede realizar una evaluación de las necesidades cuando un instrumento exige que el Estado afectado especifique el alcance y el tipo de asistencia solicitada²³⁴. En tal caso, la evaluación de las necesidades servirá de base para facilitar la información sobre el alcance y el tipo de asistencia²³⁵.

3. CONTROL DE LA CALIDAD

154. Los instrumentos internacionales establecen que el Estado afectado puede condicionar la ayuda a la calidad, incluidas la inocuidad²³⁶ y la idoneidad nutricional y cultural, alentando a la población a que ayude a los Estados a proporcionar únicamente los bienes de socorro solicitados por el Estado afectado y disuadiendo de que se faciliten bienes innecesarios o inadecuados²³⁷. El Acuerdo de la ASEAN, por ejemplo, establece en su artículo 12, párr. 4, que «[l]os materiales y bienes de socorro facilitados por la entidad que presta asistencia deberán cumplir los criterios de calidad y validez establecidos por las partes afectadas para su consumo y utilización». El Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1999, establece, en su artículo III, apdo. j, que

todos los productos proporcionados como ayuda alimentaria satisfarán las normas de calidad internacionales, guardarán conformidad con los hábitos alimentarios y las necesidades nutricionales de los beneficiarios y, con la excepción de las semillas, serán adecuados para el consumo humano.

155. En el memorando de la Secretaría se explica que

²³¹ Evaluación de necesidades posdesastre, disponible en www.recoveryplatform.org/pdna.

²³² Normas y prácticas recomendadas, reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre, Belgrado, 24 a 26 de septiembre de 2004, secc. II, 2.

²³³ OCAH, Procedimiento de llamamientos unificados, disponible en <http://unocha.org/cap/>.

²³⁴ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 80.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Directrices de la FICR, directriz 18.3 («Los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles deberían tomar medidas razonables para asegurar la calidad, la adaptación a las necesidades y la inocuidad de esos medicamentos y equipo»).

²³⁷ *Ibid.*, directriz 5.2 («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 solo aquellos artículos de socorro expresamente solicitados por el Estado afectado»).

algunas disposiciones tratan de asegurar que el socorro en casos de desastre tenga una cualidad lo suficientemente alta como para constituir un beneficio, más que un posible daño, para quienes lo reciban. Con arreglo a este concepto general de calidad, hay muchas disposiciones diversas, incluidas las que tratan de asegurar que el socorro en casos de desastre sea pertinente desde el punto de vista geográfico y cultural, que sea oportuno y que esté coordinado a fin de asegurar que no sea redundante²³⁸.

156. La capacidad de un Estado afectado de condicionar la prestación de ayuda a la calidad no se limita a la calidad de los propios bienes, sino que se aplica también a la calidad del personal que presta asistencia desplegado en el Estado afectado. En su resolución 57/150, la Asamblea General instó a los Estados a que desplegaran equipos de búsqueda y salvamento que se ajustaran a normas elaboradas internacionalmente, entre otras cosas en lo relativo al adiestramiento, el equipo y la conciencia de las diferencias culturales²³⁹. Las Directrices de la FICR amplían el concepto de condiciones de calidad para incluir la calidad de las actividades de coordinación, en consonancia con el proyecto de artículo 5, y la calidad del personal²⁴⁰.

4. ALCANCE Y TIPO

157. Como corolario de los proyectos de artículos 5 y 9, el Estado afectado debe especificar el alcance y el tipo de asistencia que desea obtener si la prestación de asistencia se condiciona a la calidad. Como ya se ha explicado,

algunos tratados bilaterales contienen una disposición en el sentido de que «la parte requirente deberá especificar la naturaleza y el alcance de la asistencia requerida y, en la medida de lo posible, proporcionar a la otra parte la información que esta necesite para determinar el alcance de la asistencia»²⁴¹.

El suministro a los Estados que prestan asistencia de información pertinente que especifique el tipo y alcance de las condiciones impuestas en materia de calidad contribuye a facilitar tanto el deber del Estado afectado de proteger a sus ciudadanos y asumir la dirección de las actividades de socorro, previsto en el proyecto de artículo 9, como la cooperación con los Estados que prestan asistencia, prevista en el proyecto de artículo 5.

158. A fin de cumplir su deber de proteger a las víctimas de desastres naturales y su deber de cooperar con los Estados que prestan asistencia, el Estado afectado debe especificar, al solicitar la asistencia, el alcance y el tipo de dicha

²³⁸ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 194.

²³⁹ Resolución 57/150 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2002, párr. 5 («Insta además a todos los Estados que puedan prestar asistencia internacional en las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas a que tomen las medidas necesarias para velar por que los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas de su jurisdicción sean desplegados y se desempeñen de conformidad con normas elaboradas internacionalmente, tal como se establece en las directrices del Grupo Consultivo Internacional, particularmente en lo relativo al despliegue oportuno, la autonomía, el adiestramiento, los procedimientos y el equipo, y la conciencia de las diferencias culturales»).

²⁴⁰ Directriz 4.3 («En cuanto sea viable, deberían velar también por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial: [...] b. sean adecuados a las necesidades de los damnificados y estén en consonancia con las normas internacionales de calidad aplicables; c. se coordinen con los demás actores nacionales e internacionales pertinentes que presten asistencia; d. se suministren y lleven a cabo en una forma respetuosa de las costumbres y tradiciones culturales, sociales y religiosas; [...] f. sean suministrados por personal competente con formación adecuada»).

²⁴¹ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 199.

asistencia. Según el Convenio de Tampere, «[e]l Estado Parte que solicite asistencia de telecomunicaciones especificará el alcance y el tipo de asistencia requerida»²⁴². El Acuerdo de la ASEAN establece, en su artículo 11, párr. 3, que el Estado afectado debe «especificar el alcance y el tipo de asistencia requerida y, cuando sea posible, proporcionar a la entidad que presta asistencia la información necesaria para que pueda determinar en qué medida es capaz de atender la solicitud de asistencia». Como se indicó en el análisis relativo a la evaluación de las necesidades, el Acuerdo de la ASEAN también reconoce, en consonancia con el proyecto de artículo 9, que es posible que en muchos casos el Estado afectado no sea capaz de especificar el alcance y el tipo de asistencia requerida y, en tales casos, los Estados que prestan asistencia deberán colaborar en la evaluación de las necesidades en lo relativo a la calidad²⁴³.

159. Otros instrumentos internacionales hacen recaer la carga de la consulta y la coordinación en el Estado que presta asistencia, en lugar del Estado afectado. La Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre establece que

el Estado auxiliador, al ocurrir un desastre, mantendrá consultas con el Estado auxiliado a fin de recibir de este último información sobre el tipo de auxilio que se considere más apropiado prestar a las poblaciones afectadas como consecuencia de dicho desastre²⁴⁴.

Los tratados bilaterales también reconocen, como se explica en los párrafos 151 a 153 *supra* (en relación con el

²⁴² Convenio de Tampere, art. 4, párr. 2. Esta disposición abunda en lo dispuesto en las Directrices de la FICR, directriz 1.3 («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»).

²⁴³ Acuerdo de la ASEAN, art. 11, párr. 3 («En caso de que no sea posible para la parte solicitante especificar el alcance y el tipo de asistencia requerida, la parte solicitante y la entidad que presta asistencia procederán, conjuntamente y en consulta, a evaluar y decidir el alcance y el tipo de asistencia requerida»). Véase también la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, art. 2, párr. 2 (donde se reitera que «[t]odo Estado Parte que solicite asistencia deberá especificar el alcance y el tipo de la asistencia solicitada y, de ser posible, suministrar a la parte que preste la asistencia la información que pueda ser necesaria para que esa parte determine la medida en que está en condiciones de atender la solicitud. En caso de que no sea posible para el Estado Parte solicitante especificar el alcance y el tipo de la asistencia requerida, el Estado Parte solicitante y la parte que preste la asistencia decidirán, en consulta, el alcance y el tipo de la asistencia necesaria»).

²⁴⁴ Art. II, apdo. b. Esto contrasta, por ejemplo, con lo dispuesto en el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, art. 12, párr. 1, que hace recaer en el Estado afectado la carga de especificar el alcance y el tipo de ayuda: «Si una Parte necesita asistencia en caso de accidente industrial, podrá solicitarla de otras Partes, indicando la magnitud y clase de asistencia requerida». Véase también el Acuerdo del Mar Negro, art. 4, párr. 2 («La asistencia se prestará previa solicitud, en la que la parte solicitante deberá especificar: el lugar, la fecha, el tipo y la magnitud del desastre y el estado actual de la emergencia en la zona afectada; las medidas ya adoptadas, las características específicas de la asistencia requerida y las prioridades del socorro solicitado para el desastre»); el Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, entre Finlandia y Estonia (nota 199 *supra*), art. 6 («La Parte que solicita la asistencia deberá especificar la naturaleza y el alcance de la asistencia que necesita»); y el Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil (nota 165 *supra*), art. 3, párr. 7 («La dirección general de las operaciones corresponderá siempre a las autoridades del territorio donde se produzca el siniestro, actuando no obstante las unidades del país requerido a través de sus jefes naturales, y estos recibirán, a su vez, los objetivos y misiones a cumplir, a través del jefe de la expedición»).

debate sobre la vinculación de la ayuda a las necesidades en función de las circunstancias de cada caso concreto y no de manera directamente proporcional), que un análisis caso por caso que no incluya detalles sobre la prestación de la ayuda también puede ser adecuado²⁴⁵.

160. Las Directrices de la FICR imponen a los Estados que prestan asistencia y al Estado afectado el deber recíproco de especificar el alcance, el tipo y las necesidades de la asistencia que está disponible y se ofrece o que se necesita y se solicita. Según la directriz 10.2:

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

Este deber recíproco está en consonancia con la importancia que se atribuye a la cooperación entre los Estados en el proyecto de artículo 5 y con la realidad de que puede ser beneficioso para las víctimas de desastres naturales en el Estado afectado que los Estados que prestan asistencia especifiquen la calidad, lo que permite al Estado afectado cumplir el deber que le impone el proyecto de artículo 9.

C. Limitaciones de las condiciones con arreglo al derecho internacional y nacional

161. El derecho del Estado afectado de imponer condiciones a la prestación de asistencia está sujeto a la obligación de que tales condiciones se ajusten al derecho internacional y las leyes nacionales²⁴⁶ y a las obligaciones

²⁴⁵ Véase el Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, firmado en Berna el 14 de enero de 1987, entre Francia y Suiza (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1541, n.º 26743, pág. 285), art. 4 («La naturaleza, el alcance y los procedimientos para la prestación de asistencia se determinarán de común acuerdo entre las autoridades mencionadas en el artículo 3, caso por caso»); y el Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Austria y la República Federal de Alemania (nota 199 *supra*), art. 4 («El tipo y alcance de la asistencia se determinará caso por caso y de común acuerdo entre las autoridades mencionadas en el artículo 3, sin que sea necesario entrar en los detalles de su prestación»). Véase también la Decisión 2001/792/EC Euratom del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L297, 15 de noviembre de 2001, pág. 7), art. 5, párr. 3 (donde se explica que el Estado afectado solo podrá establecer limitaciones específicas a la ayuda y precisar los detalles de su ejecución cuando sea necesario: «La dirección de las intervenciones de ayuda será competencia del Estado miembro solicitante. Las autoridades del Estado miembro solicitante marcarán las directrices y, si fuera necesario, los límites de las tareas confiadas a los equipos de intervención, sin entrar en los detalles de su ejecución, que correrán a cargo del responsable nombrado por el Estado miembro que preste la ayuda»).

²⁴⁶ Principio rector 5. Véanse también las Directrices de la FICR, directriz 4.1 («Los actores que presten asistencia y su personal deberían en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el derecho internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre»); las Directrices del Instituto Max Planck, directrices 9 («La asistencia humanitaria solo se prestará de conformidad con los principios y normas del derecho internacional») y 22, apdo. d («El personal que presta asistencia deberá [...] respetar las leyes del Estado receptor»); y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 11 (según el cual los Estados deben adoptar medidas «en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional»).

derivadas de tratados²⁴⁷. Aunque esas disposiciones, tal como están redactadas, se refieren a los requisitos generales para la prestación de la ayuda, también son claramente aplicables a las condiciones que un Estado afectado puede imponer a los Estados que prestan ayuda, porque un Estado afectado no puede imponer requisitos que contravengan obligaciones ya asumidas. En consecuencia, si bien un Estado afectado puede imponer condiciones, incluida la de mantener el control sobre la prestación de la asistencia y la exigencia de que la ayuda prestada se ajuste a leyes nacionales específicas, esas condiciones no pueden implicar el incumplimiento de otros deberes que ya existan con arreglo al derecho nacional e internacional²⁴⁸. Además, esas condiciones no pueden contravenir las disposiciones de los tratados, convenciones o instrumentos en que el Estado afectado sea parte²⁴⁹. Por el contrario, en caso de discrepancia entre acuerdos en que sea parte el Estado afectado o el Estado que presta asistencia, las condiciones para la prestación de la asistencia deben regirse por las disposiciones que «facilite[n] con mayor amplitud el auxilio en caso de desastre y favorezca[n] el apoyo y protección al personal que presta tal auxilio» (Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, art. XV).

162. El Relator Especial señaló en su tercer informe que los derechos de soberanía del Estado en relación con la asistencia de emergencia deben conciliarse con otras obligaciones impuestas por los principios del derecho internacional²⁵⁰, en particular los principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad reflejados por la Comisión en el proyecto de artículo 6 (Principios humanitarios en la respuesta a los desastres)²⁵¹, así como la dignidad humana (proyecto de artículo 7) y los derechos humanos (proyecto de artículo 8)²⁵². Asimismo, la Comisión ha considerado que esos principios no deben interpretarse de manera restrictiva (en el sentido de que solo se refieren a los principios consagrados explícitamente en acuerdos internacionales), sino más bien como «excluía las obligaciones [...] que incumbían a los Estados en virtud del derecho internacional consuetudinario [incluidas] las mejores prácticas»²⁵³. En consecuencia, las obligaciones del Estado con arreglo al derecho internacional relativas, entre otras cosas, al medio ambiente y el desarrollo sostenible también pueden servir para delimitar las condiciones que un Estado afectado puede imponer a la prestación de asistencia. Cuando las leyes nacionales de un Estado afectado prevén una protección superior

a la contemplada en las normas internacionales y dicho Estado no ha querido renunciar a esa protección adicional a fin de facilitar la prestación de asistencia, los Estados que prestan asistencia deben cumplir las leyes nacionales del Estado afectado²⁵⁴. A continuación se detallan los principios aplicables que pueden servir de contrapeso al derecho de un Estado afectado de imponer condiciones a la prestación de la asistencia.

1. OBLIGACIONES HUMANITARIAS BÁSICAS

163. Como se señala en la resolución 46/182 de la Asamblea General, «[l]a asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad»²⁵⁵. Esa formulación refleja los términos empleados por el Secretario General en su informe de 2009 titulado «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas»:

Por tanto, el respeto y la aplicación de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia son esenciales para garantizar la distinción entre la acción humanitaria y otras actividades, de modo que se preserven el espacio y la integridad necesarios para prestar asistencia humanitaria eficaz a la población necesitada²⁵⁶.

164. Esos principios humanitarios se analizan ampliamente en el tercer informe del Relator Especial²⁵⁷. Se encuentran en una serie de documentos²⁵⁸, entre ellos los Principios Fundamentales del CICR²⁵⁹. La Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (Convención de Kampala), establece lo siguiente: «Los Estados partes respaldarán los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia de los agentes humanitarios y garantizarán el respeto de tales principios»²⁶⁰. Las condiciones establecidas por los Estados afectados para la aceptación de la ayuda no deben contravenir esos principios.

165. Los Estados no pueden imponer condiciones para la prestación de asistencia que no se ajusten al principio de humanidad. Este principio se desarrolló inicialmente en el derecho humanitario²⁶¹, pero posteriormente pasó a

²⁵⁴ Véase, la resolución 46/182 de la Asamblea General, principio rector 5 (véase también el párrafo 123 *supra*); las Directrices de la FICR, directriz 4.1 («Los actores que presten asistencia y su personal deberían [...] observar el derecho nacional del Estado afectado»); y las Directrices del Instituto Max Planck, directriz 22, apdo. *d*.

²⁵⁵ Principio rector 2.

²⁵⁶ A/64/84-E/2009/87, párr. 23.

²⁵⁷ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párrs. 14 a 50.

²⁵⁸ Véase *ibíd.*, párr. 18 y nota 18, y el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, de 1994, disponible en www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/64zpm8.htm (con 492 signatarios en el momento en que se redactó el presente informe).

²⁵⁹ CICR, Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja, 1979, disponible en www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm.

²⁶⁰ Art. 5, párr. 8.

²⁶¹ Véase, por ejemplo, el Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra (Convenio III) art. 3, párr. 1, apdo. *c*; la Declaración de San Petersburgo de 1868 a los fines de prohibir la utilización de ciertos proyectiles en tiempo de guerra; y la Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, 29 de julio de 1899, preámbulo.

²⁴⁷ Acuerdo de la ASEAN, art. 30 («Las disposiciones del presente Acuerdo no afectarán en modo alguno a los derechos y obligaciones de los Estados partes respecto de los tratados, convenciones o instrumentos vigentes en que sean partes»); y Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, art. XV («En caso de discrepancia entre la presente Convención y otros acuerdos internacionales en que sean parte el Estado auxiliador y el Estado auxiliado prevalecerá la disposición que facilite con mayor amplitud el auxilio en caso de desastre y favorezca el apoyo y protección al personal que presta tal auxilio»).

²⁴⁸ Véase la nota 246 *supra*.

²⁴⁹ Acuerdo de la ASEAN, art. 30.

²⁵⁰ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párrs. 15 a 20.

²⁵¹ Véase la resolución 46/182 de la Asamblea General, principio rector 2, y las Directrices de la FICR, directriz 4.2.

²⁵² *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 288.

²⁵³ Declaración del Presidente del Comité de Redacción, *Anuario... 2010*, vol. I, 3067.ª sesión.

considerarse aplicable tanto en época de guerra como de paz. En el caso *Détroit de Corfou*, la Corte Internacional de Justicia declaró que las obligaciones que incumbían a las autoridades del Estado se basaban «en ciertos principios generales y bien reconocidos, a saber, en consideraciones elementales de humanidad, aún más exigibles en tiempos de paz que en tiempos de guerra»²⁶².

166. Las Directrices de Oslo y los Criterios de Mohonk amplían el principio de humanidad al contexto del socorro en casos de desastre, al afirmar que «debe paliarse el sufrimiento humano dondequiera se encuentre»²⁶³. La dignidad y los derechos de todas las víctimas también deben respetarse y protegerse²⁶⁴. La Convención de Kampala establece, en su artículo 3, párr. 1, apdo. c, que los Estados partes deben «[r]espetar y garantizar el respeto de los principios de humanidad y dignidad humana de los desplazados internos». La humanidad es un principio fundamental de la FICR²⁶⁵, y sus Directrices recomiendan, en la directriz 4.1, que

[l]os 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.

Por tanto, el principio de humanidad requiere que los Estados afectados, al imponer condiciones para la prestación de la ayuda, lo hagan de modo tal que se respete la dignidad humana de los damnificados.

167. Las condiciones impuestas por un Estado afectado para la prestación de ayuda deben respetar el principio de neutralidad. Según el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el principio de neutralidad implica que «se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o filosófico»²⁶⁶. Esta redacción se refleja en los Criterios de Mohonk. De esta formulación se desprende claramente que la neutralidad es pertinente en las situaciones de desastre y no solo en los contextos de conflicto²⁶⁷.

²⁶² *Détroit de Corfou*, fondo, fallo, C.I.J. Recueil 1949, pág. 22.

²⁶³ Directrices de Oslo, párr. 20; véanse también los Criterios de Mohonk (Ebersole, *loc. cit.*, pág. 196).

²⁶⁴ Criterios de Mohonk (Ebersole, *loc. cit.*, pág. 196); Principios fundamentales del CICR.

²⁶⁵ FICR, «Los siete Principios Fundamentales», disponible en www.ifrc.org/es/nuestra-vision-nuestra-mision/nuestra-vision-nuestra-mision/los-siete-principios-fundamentales/.

²⁶⁶ Resolución VIII de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, CICR, *Resoluciones*, Viena, octubre de 1965.

²⁶⁷ Véase, por ejemplo, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, «Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria», abril de 1993, párr. 5 del preámbulo («poniendo de relieve que la asistencia humanitaria, por lo que atañe tanto a los que la prestan como a quienes la reciben, siempre debe avenirse con los principios inherentes a todas las actividades humanitarias, es decir, a los principios de humanidad, de neutralidad y de imparcialidad, y que las consideraciones políticas no deben prevalecer sobre esos principios») (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 120 (noviembre-diciembre de 1993, pág. 549). Véase también Plattner, «La neutralidad del CICR y la neutralidad de la asistencia humanitaria», pág. 165 («Volviendo sobre la esencia de la neutralidad y admitiendo que englobe sus eventuales consecuencias en tiempo de paz, podemos considerarla “en el sentido de un deber de abstenerse de todo acto que, en cualquier situación conflictiva, pueda interpretarse como a favor de los intereses de una de las partes en conflicto o en detrimento de los intereses de la otra”»).

En su tercer informe, el Relator Especial señaló que «el Estado afectado ha de respetar el carácter humanitario de las actividades de respuesta y “no sometiendo la misma a condiciones que la hagan perder su neutralidad material e ideológica”»²⁶⁸. Por tanto, las condiciones establecidas por los Estados afectados para aceptar la ayuda no deben ser «actos partidistas ni políticos» ni actos que los reemplacen²⁶⁹.

168. La incidencia de un desastre no exime al Estado afectado de su obligación de abstenerse de fijar condiciones para la prestación de la ayuda que vulneren el principio de imparcialidad. El principio de imparcialidad, que, según la interpretación más común, abarca la no discriminación, se refiere al hecho de que la ayuda debe prestarse «sin discriminación por razón de origen étnico, sexo, nacionalidad, opiniones políticas, raza o religión. El alivio del sufrimiento de las personas debe guiarse exclusivamente por sus necesidades y debe darse prioridad a los casos más urgentes»²⁷⁰. Todos los instrumentos de derechos humanos tienen en cuenta el principio de no discriminación de manera explícita o implícita²⁷¹. Por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas establece, en su Artículo 1, párrafo 3, que uno de los propósitos de la Organización es:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

169. Sin embargo, el establecimiento de condiciones para canalizar la ayuda hacia quienes tienen necesidades más urgentes no vulnera *per se* la imparcialidad y la no discriminación²⁷². Otros acuerdos, como el Convenio y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, mencionan explícitamente la aplicabilidad del principio de no discriminación en el contexto del socorro en casos de desastre²⁷³. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aborda la no discriminación en el contexto específico de las situaciones de emergencia y permite que se suspendan ciertas obligaciones «siempre que tales disposiciones [...] no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social»²⁷⁴. De ello se desprende que los Estados afectados no son libres de incumplir el principio de imparcialidad al imponer condiciones a la aceptación de la ayuda.

²⁶⁸ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párr. 29 (citando a Ruth Abril Stoffels, «La regulación jurídica de la asistencia humanitaria en los conflictos armados: logros y lagunas», *Revista internacional de la Cruz Roja*, selección de artículos 2004, pág. 188).

²⁶⁹ *Ibid.*, párr. 28.

²⁷⁰ Criterios de Mohonk (Ebersole, *loc. cit.*, pág. 196); véase también la resolución VIII de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965).

²⁷¹ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párr. 32.

²⁷² CICR, Comentario sobre los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, disponible en www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3.

²⁷³ Art. 3. Véase también el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, art. 3, apdo. c; y el Acuerdo del Mar Negro, art. 3, párr. 1.

²⁷⁴ Art. 4, párr. 1.

2. DERECHOS HUMANOS

170. Si bien los Estados tienen amplio margen para especificar el tipo y el alcance de la asistencia que necesitan, no pueden imponer restricciones a la asistencia que vulneren las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional. Las obligaciones que existen con arreglo a las normas de derechos humanos no desaparecen a raíz de un desastre. Como subrayó el Relator Especial en su cuarto informe, hay numerosos derechos humanos involucrados en los desastres, entre ellos los derechos a la alimentación y el agua y el derecho a una vivienda adecuada²⁷⁵. El Estado afectado no puede imponer restricciones a la asistencia que vulneren o menoscaben esos derechos.

171. Asimismo, las obligaciones de un Estado respecto de los grupos vulnerables o desfavorecidos, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y los indígenas o las minorías culturales, siguen aplicándose en una situación de desastre²⁷⁶. De hecho, las situaciones de desastre pueden imponer a los Estados deberes adicionales de garantizar la seguridad de la población vulnerable. Por ejemplo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece, en su artículo 11, que los Estados deberán adoptar «todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de [...] desastres naturales».

172. El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 subraya la importancia de que se tengan en cuenta los derechos humanos en el proceso de planificación para los casos de desastre e insta a los Estados a adoptar «una perspectiva de género» en la gestión de los riesgos de desastre y a tomar en consideración «la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los grupos vulnerables» en la reducción de los riesgos de desastre²⁷⁷. En la medida en que la asistencia humanitaria contribuye a la planificación para los casos de desastre y la gestión de los riesgos de desastre, los Estados afectados deben condicionar la aceptación de la asistencia a que se den garantías de que se prestará ayuda adecuada a los grupos vulnerables.

3. RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

173. En su comentario del proyecto de artículo 1 (Ámbito de aplicación), la Comisión indicó que el ámbito de aplicación *ratione temporis* «se centra principalmente en la respuesta inmediata tras el desastre y la fase de recuperación, incluida la fase de reconstrucción después del desastre»²⁷⁸. En la medida en que la reconstrucción es una continuación de las actividades de socorro y comienza casi inmediatamente después de que se produzca el desastre, es posible que se planteen consideraciones relativas al desarrollo sostenible en una fase temprana del proceso de respuesta al desastre y, por tanto, esas consideraciones merecen ser mencionadas aquí brevemente. Con ello

no se pretende ignorar que la reconstrucción sigue siendo distinta de la labor de socorro y que los derechos y obligaciones de los Estados en ambos contextos pueden diferir considerablemente. Cuando la asistencia vaya a contribuir a las actividades de reconstrucción, el Estado afectado podrá verse obligado a condicionar su aceptación a la garantía de que la reconstrucción mejorará, y no solo restablecerá, las condiciones anteriores. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece, en su artículo 11, párr. 1, el derecho universal a la «vivienda [...] y a una mejora continua de las condiciones de existencia». La mejora de las condiciones de vida tras un desastre que haya destruido asentamientos puede requerir que el Estado afectado vele por que las nuevas viviendas sean más resistentes a futuros desastres y que las decisiones futuras sobre el uso de la tierra no perpetúen las vulnerabilidades.

174. Asimismo, el objetivo internacional del desarrollo sostenible cobra más relieve después de un desastre. Como se señala en el Marco de Acción de Hyogo, «la reducción de los riesgos de desastre es un asunto que concierne a múltiples sectores en el contexto del desarrollo sostenible y constituye por tanto un elemento importante para la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados»²⁷⁹. Esos objetivos se han establecido en el principio 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según el cual, «[a] fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada»²⁸⁰.

175. El Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, se hace eco de este principio al establecer, como objetivo general, la promoción del «desarrollo de los asentamientos humanos mediante una planificación física y una utilización de la tierra ecológicamente racionales»²⁸¹. También reconoce, en el contexto de los desastres, la importancia de la reconstrucción después de los desastres a fin de «mitigar las consecuencias negativas para los asentamientos humanos, las economías nacionales y el medio ambiente de los desastres naturales o provocados por el hombre»²⁸². Asimismo, considera que la comunidad internacional es el «principal asociado en la reconstrucción y rehabilitación posterior a los desastres»²⁸³, al proporcionar fondos y conocimientos especializados a los Estados afectados con miras a elaborar políticas en materia de planificación a largo plazo para casos de desastre y mitigación de desastres.

176. La Declaración del Milenio incluye el respeto de la naturaleza entre los «valores fundamentales [que] son esenciales para las relaciones internacionales» y afirma que «[e]s necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los

²⁷⁵ *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643, párr. 32.

²⁷⁶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁷⁷ A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2, párr. 13, apdos. d y e.

²⁷⁸ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 4 del comentario.

²⁷⁹ A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2, párr. 13, apdo. k.

²⁸⁰ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.93.I.8), resolución 1, anexo I.

²⁸¹ *Ibíd.*, anexo II, párr. 7.28.

²⁸² *Ibíd.*, párr. 7.58.

²⁸³ *Ibíd.*, párr. 7.62.

recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible»²⁸⁴. Asimismo, señala que la cooperación internacional «con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre» es un medio clave para proteger el medio ambiente²⁸⁵.

177. El Marco de Acción de Hyogo también pone de relieve la conexión que existe entre la reducción de los riesgos de desastre y el desarrollo sostenible y la importancia de la cooperación entre los Estados y la comunidad internacional para desarrollar el «conocimiento, la capacidad y la motivación que se requieren para construir naciones y comunidades resilientes a los desastres»²⁸⁶. El Marco especifica además que la asistencia humanitaria después de los desastres debe utilizarse «de tal modo que los riesgos y los factores de vulnerabilidad futuros se reduzcan al mínimo posible»²⁸⁷. Esta redacción sugiere que los Estados afectados deben, en la medida de lo posible, velar por que la asistencia que reciban les permita desarrollarse de manera segura y sostenible.

4. OBLIGACIONES CON ARREGLO A LAS LEYES NACIONALES

178. Además de cumplir el derecho internacional, las condiciones para la prestación de la asistencia deben respetar las leyes nacionales²⁸⁸. Un Estado afectado puede condicionar la aceptación de la ayuda a que se cumplan sus leyes nacionales. Los Estados afectados también tienen la obligación de ajustarse a sus propias leyes nacionales cuando establecen condiciones para la prestación de la ayuda. Esta obligación se deriva del deber, bien asentado, de respetar el Estado de derecho²⁸⁹. Esta obligación no limita la capacidad de los Estados afectados de modificar

o suspender la aplicación de ciertas leyes cuando sea necesario para facilitar la prestación de la ayuda.

179. Las exigencias del derecho internacional que limitan las condiciones que pueden imponer los Estados afectados son solo un parámetro de referencia para las obligaciones de esos Estados respecto de su población y no deben considerarse exhaustivas. Los Estados afectados pueden promulgar leyes nacionales que prevean una protección de sus poblaciones que vaya más allá de lo establecido en las normas internacionales y condicionar su aceptación de la ayuda a que se cumplan esas normas más rigurosas. Este principio se sustenta en el deber básico de los Estados de respetar el Estado de derecho, deber fundamental en la historia del derecho internacional²⁹⁰.

180. En consecuencia, los Estados afectados tienen el deber de respetar y aplicar sus propias leyes al imponer condiciones para la prestación de la ayuda. Si bien un Estado afectado puede celebrar acuerdos con otros Estados para modificar o armonizar sus leyes nacionales a fin de facilitar la prestación de asistencia externa, esos acuerdos no pueden derogar las normas nacionales con otros fines. Cuando no exista ningún acuerdo de esa índole, los Estados que prestan asistencia deben cumplir las leyes nacionales del Estado afectado, aun cuando sean más rigurosas que el derecho internacional.

181. Teniendo presentes las consideraciones que anteceden, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo:

«Proyecto de artículo 13. Condiciones a la prestación de asistencia»

El Estado afectado podrá imponer condiciones a la prestación de asistencia, que deberán ajustarse a sus leyes nacionales y al derecho internacional.»

²⁹⁰ *Ibid.* El Secretario General ha definido el Estado de derecho como «un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos».

²⁸⁴ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, párr. 6.

²⁸⁵ *Ibid.*, párr. 23.

²⁸⁶ A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2, párr. 22.

²⁸⁷ *Ibid.*, párr. 13, apdo. k.

²⁸⁸ Véase la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 5.

²⁸⁹ Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), párr. 6.

CAPÍTULO V

Terminación de la asistencia

182. Los proyectos de artículos aprobados hasta la fecha establecen un marco que permite al Estado afectado orientar la prestación de asistencia para que responda a sus necesidades. El proyecto de artículo 9 permite que el Estado afectado mantenga la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la asistencia prestada. El proyecto de artículo 11 otorga al Estado afectado el derecho a rechazar un ofrecimiento de asistencia, pero no de manera arbitraria. Ello sugiere que, cuando acepta un ofrecimiento de asistencia, el Estado afectado conserva cierto control sobre la duración de esa asistencia y los actores que la prestan están obligados, en consecuencia, a abandonar el territorio del Estado afectado cuando este así lo solicite. Ambas partes siguen sujetas al deber de

cooperar establecido en el proyecto de artículo 5, también en lo que respecta a la terminación de la asistencia. Los instrumentos que abordan esta cuestión suelen reflejar ese deber estableciendo una preferencia por un enfoque de colaboración en el que ambas partes alcancen un acuerdo amistoso sobre el momento en que finalizará el período de asistencia y el actor que presta asistencia abandonará el territorio.

183. Los instrumentos internacionales sobre este tema han abordado la cuestión de la terminación de la asistencia de distintas maneras. Como se reconoció en el memorando de la Secretaría, «las disposiciones relativas a la terminación contienen diferencias sutiles en su

formulación que pueden tener una repercusión importante en la práctica»²⁹¹.

184. Diversos instrumentos establecen que la finalización del período de asistencia se produce mediante notificación de cualquiera de las partes. Así, el artículo 6, párr. 1, del Convenio de Tampere establece lo siguiente:

En cualquier momento y mediante notificación escrita, el Estado Parte solicitante o el Estado Parte asistente podrán dar por terminada la asistencia de telecomunicaciones recibida o proporcionada [...]. Recibida dicha notificación, los Estados Partes interesados se consultarán entre sí para proceder de forma adecuada y ordenada a la terminación de dicha asistencia.

El proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia establece que

[e]l Estado receptor y el Estado o la organización asistente podrán dar aviso de la terminación de la asistencia y, cuando sea preciso, las Partes en la presente Convención a las que afecte ese aviso tomarán las medidas necesarias para poner término a la asistencia en forma ordenada con arreglo a la presente Convención²⁹².

Las Directrices de la FICR establecen, en ese mismo sentido, lo siguiente:

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 sí²⁹³.

El Acuerdo del Mar Negro²⁹⁴ 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 rescate²⁹⁵ contienen disposiciones similares.

185. En un acuerdo de 1947 entre China y los Estados Unidos se permitía que el Estado receptor diera por terminado el acuerdo «cuando considere que la asistencia de socorro prevista en el presente Acuerdo ya no es necesaria», pero estableció una serie de condiciones necesarias

²⁹¹ *Anuario...* 2008, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 247.

²⁹² A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo, art. 18.

²⁹³ Directriz 12.

²⁹⁴ Art. 13, párr. 1: «La Parte que solicite asistencia podrá revocar su solicitud en cualquier momento. La Parte solicitante comunicará inmediatamente su decisión a la Parte que presta asistencia.»

²⁹⁵ Véase 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 (nota 199 *supra*), art. 12 («Cualquiera de las Partes podrá dar por terminado el presente Acuerdo comunicando por escrito y por la vía diplomática a la otra Parte su intención de poner fin al mismo.»).

para que el Estado que prestara asistencia pudiera poner fin a esta²⁹⁶. El Acuerdo Nórdico de asistencia mutua en casos de urgencia en relación con accidentes con radiaciones²⁹⁷ establece que el Estado receptor podrá solicitar «en cualquier momento» que se ponga fin a la asistencia para el socorro en casos de desastre, pero que el Estado que presta la asistencia solo podrá poner fin a esta si, en su opinión, se cumplen ciertas condiciones.

186. Algunos instrumentos permiten que el Estado afectado solicite la terminación de la asistencia, tras lo cual ambas partes deberán consultarse para adoptar medidas en tal sentido. Por ejemplo, el artículo 11 de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica establece lo siguiente:

El Estado solicitante [...] podrá en cualquier momento, después de consultas apropiadas [con el actor que presta asistencia] y notificación por escrito, pedir la terminación de la asistencia recibida [...] en virtud de la presente Convención. Una vez que se formule tal petición, las partes interesadas se consultarán para disponer la conclusión correcta de la asistencia.

El Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (art. 20, párrs. 2 y 3), el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (anexo X, párr. 10) y las Directrices del Instituto Max Planck²⁹⁸ también contienen disposiciones similares.

187. Teniendo presentes las consideraciones que anteceden, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo:

«Proyecto de artículo 14. Terminación de la asistencia»

El Estado afectado y los actores que presten asistencia deberán consultarse para determinar la duración de la asistencia externa.»

²⁹⁶ Acuerdo entre la República de China y los Estados Unidos de América relativo a la asistencia de socorro de los Estados Unidos al pueblo chino (Nanking, 27 de octubre de 1947, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 12, n.º 178, pág. 11), art. IX.

²⁹⁷ Art. X, («1. El Estado solicitante podrá en cualquier momento pedir por escrito el cese de la asistencia prestada en virtud del presente Acuerdo. [...] 3. Cuando se pida o se avise el cese de la asistencia, el Estado solicitante y la Parte asistente celebrarán consultas para concluir las operaciones en curso en el momento del cese y facilitar la terminación de la asistencia.»).

²⁹⁸ Directrices 18 («El Estado receptor [...] podrá determinar, en consulta con el Estado o la organización que presta la asistencia, el momento de [...] terminación de esa asistencia») y 23 («El Estado u organización que preste asistencia y el Estado receptor colaborarán para resolver cualquier irregularidad, dificultad o controversia que surja [...] tras la terminación de las operaciones de asistencia humanitaria»).

CAPÍTULO VI

Acontecimientos conexos

188. En el lapso transcurrido entre el 63.º período de sesiones de la Comisión en 2011 y la fecha del presente informe, se han producido dos acontecimientos conexos que merecen ser destacados.

189. El tercer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres se celebró en Ginebra del 8 al 13 de mayo de 2011 y se apoyó en las conclusiones y recomendaciones del segundo período de

sesiones de la Plataforma Mundial, celebrado en 2009, así como en los resultados del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo y el Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres correspondiente a 2011²⁹⁹. El resumen del Presidente de la Plataforma destaca los puntos de consenso y señala las medidas críticas que han de adoptarse.

190. La XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se celebró en Ginebra del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2011. Con ocasión de la Conferencia, la FICR presentó una versión piloto de la «Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial», integrada por 71 artículos con comentarios³⁰⁰. Se prevé

²⁹⁹ Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, «Revelar el riesgo, replantear el desarrollo: informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres», 2011.

³⁰⁰ FICR, OCAH y Unión Interparlamentaria, Ginebra, noviembre de 2011.

elaborar una versión definitiva para finales de 2012. En su resolución 7, sobre el fortalecimiento de los marcos normativos relativos a los desastres, la Conferencia, entre otras cosas, acogió con satisfacción los esfuerzos desplegados para elaborar una Ley modelo «de utilidad para los Estados interesados en la integración de las recomendaciones de las Directrices IDRL en los marcos jurídicos estatales» (párr. 5) e invitó a que se siguieran «celebrando consultas con los Estados y otros interesados acerca de la utilización de la Ley modelo como instrumento de referencia» (párr. 6). Como es sabido, en el marco del proyecto de la FICR sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre, que se puso en marcha en 2001, se elaboraron las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial (Directrices IDRL), aprobadas en la XXX Conferencia Internacional en 2007. La FICR ha anunciado que su Programa sobre el derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre ha pasado a ser el Programa sobre el derecho relativo a los desastres.