



Asamblea General

Distr. limitada
17 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

65° período de sesiones

Ginebra, 6 de mayo a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2013

Proyecto de informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor de su 65° período de sesiones

Relator: Sr. Mathias Forteau

Capítulo VI Protección de las personas en casos de desastre

Adición

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
C. Texto de los proyectos de artículo sobre la Protección de las personas en casos de desastre aprobados hasta el momento por la Comisión		
1. Texto del proyecto de artículos.....		
2. Texto de los proyectos de artículo con los comentarios aprobados provisionalmente por la Comisión en su 65° período de sesiones		

C. Texto de los proyectos de artículo sobre la Protección de las personas en casos de desastre aprobados hasta el momento por la Comisión

1. Texto del proyecto de artículos

Artículo 1 Ámbito de aplicación

El presente proyecto de artículos se aplicará a la protección de las personas en casos de desastre.

Artículo 2 Objeto

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos.

Artículo 3 Definición de desastre

Se entiende por "desastre" un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.

Artículo 4 Relación con el derecho internacional humanitario

El presente proyecto de artículos no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario.

Artículo 5 Deber de cooperar

De conformidad con los presentes artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, y con las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

Artículo 5 bis Formas de cooperación

A los fines del presente proyecto de artículos, la cooperación incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las

comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y suministros de socorro y de recursos científicos, médicos y técnicos.

Artículo 6

Principios humanitarios en la respuesta a los desastres

La respuesta a los desastres se llevará a cabo con arreglo a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables.

Artículo 7

Dignidad humana

Al responder a los desastres, los Estados, las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes respetarán y protegerán la dignidad inherente a la persona humana.

Artículo 8

Derechos humanos

Las personas afectadas por los desastres tendrán derecho a que se respeten sus derechos humanos.

Artículo 9

Papel del Estado afectado

1. El Estado afectado, en virtud de su soberanía, tendrá el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio.

2. Corresponderá al Estado afectado el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia.

Artículo 10

Deber del Estado afectado de buscar asistencia

El Estado afectado tendrá el deber de buscar asistencia, según proceda, de terceros Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes cuando el desastre supere su capacidad nacional de respuesta.

Artículo 11

Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa

1. La prestación de asistencia externa requerirá el consentimiento del Estado afectado.

2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.

3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia conforme al presente proyecto de artículos, el Estado afectado comunicará, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento.

Artículo 12

Ofrecimientos de asistencia

Los Estados, las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales competentes tienen derecho a ofrecer asistencia al Estado afectado para responder a un desastre. Las organizaciones no gubernamentales pertinentes también pueden ofrecer asistencia al Estado afectado.

Artículo 13

Condiciones de prestación de la asistencia externa

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deben ajustarse al presente proyecto de artículos, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno del Estado afectado. Estas condiciones deben tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones el Estado afectado debe indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida.

Artículo 14

Facilitación de la asistencia externa

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

a) el personal de socorro civil y militar, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, las condiciones de los visados y de entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y

b) los bienes y el equipo, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la imposición, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y su reglamentación pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho interno.

Artículo 15

Cese de la asistencia externa

El Estado afectado y el Estado que preste asistencia y, en su caso, los otros actores que presten asistencia, consultarán entre sí sobre el cese de la asistencia externa y sus modalidades. El Estado afectado, el Estado que preste asistencia, o los otros actores que presten asistencia que deseen el cese de la actividad lo notificarán de manera apropiada.

2. Texto de los proyectos de artículo con los comentarios aprobados provisionalmente por la Comisión en su 65º período de sesiones

Proyecto de artículo 5 *bis* Formas de cooperación

A los fines del presente proyecto de artículos, la cooperación incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y suministros de socorro y de recursos científicos, médicos y técnicos.

Comentario

1) El proyecto de artículo 5 *bis* trata de aclarar las diversas formas que puede revestir la cooperación entre los Estados afectados, los Estados que presten asistencia y los otros actores que presten asistencia en el contexto de la protección de las personas en casos de desastre. En términos generales, la cooperación está consagrada en el proyecto de artículo 5 como un principio rector y un deber fundamental con respecto al tema que se examina, ya que desempeña un papel central en las actividades de socorro en casos de desastre. El papel esencial de la cooperación se presta a un enunciado más detallado de los tipos de cooperación pertinentes en este último contexto. Por ello, el presente proyecto de artículo tiene por objeto profundizar en el significado del proyecto de artículo 5, sin crear ninguna obligación jurídica adicional.

2) La lista de las formas de cooperación que figura en el proyecto de artículo 5 *bis* —la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y suministros de socorro y de recursos científicos, médicos y técnicos— se inspira de manera general en la segunda oración del párrafo 4 del proyecto de artículo 17 de la versión definitiva del proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, que amplía la obligación general de cooperar que figura en el artículo 7 de ese proyecto de artículos describiendo la cooperación necesaria en situaciones de emergencia¹. La segunda oración del párrafo 4 del proyecto de artículo 17 dice lo siguiente:

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 humanitaria².

Dado que esta disposición se ha redactado específicamente con referencia a un contexto conexo, a saber, la necesidad de cooperación en caso de una situación de emergencia que afecte a un acuífero transfronterizo, la Comisión consideró que su formulación era un punto de partida útil para la redacción del proyecto de artículo 5 *bis*. No obstante, el texto del artículo 5 *bis* se adaptó para reflejar debidamente el contexto y el objeto del presente proyecto de artículos y para asegurar que tuviera en cuenta las principales esferas de cooperación que se contemplan en los instrumentos internacionales que regulan la respuesta a los desastres. Puede encontrarse una formulación similar en la Declaración de la ASEAN sobre asistencia mutua en casos de desastre natural (26 de junio de 1976), en que se afirma que "los Estados Miembros cooperarán, dentro de sus respectivas capacidades, para mejorar los cauces de comunicación entre ellos en lo relativo a las alertas de desastres, el

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/63/10)*, cap. IV.E, párrs. 53 y 54.

² *Ibid.*

intercambio de expertos y personas en formación, el intercambio de información y documentación y la distribución de suministros médicos, servicios y asistencia de socorro"³. De manera análoga, al explicar los ámbitos en que convendría que las Naciones Unidas asumieran una función de coordinación y promovieran la cooperación, en la resolución 46/182 de la Asamblea General se pide coordinación con respecto al "personal especializado y los grupos de especialistas técnicos, así como [...] los suministros, el equipo y los servicios de socorro..."⁴.

3) En la oración introductoria del proyecto de artículo 5 *bis* se dice que las modalidades de cooperación se establecen "a los fines del presente proyecto de artículos". Así pues, el proyecto de artículo 5 *bis*, que debe leerse conjuntamente con los demás proyectos de artículo, está orientado al objeto del tema en su conjunto que se expone en el proyecto de artículo 2, a saber, "facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos". En el contexto del tema que se examina, el objetivo último del deber de cooperar, y por tanto de cualquiera de las formas de cooperación a que se hace referencia en el proyecto de artículo 5 *bis*, es la protección de las personas afectadas por los desastres.

4) Si bien en el proyecto de artículo se destacan formas de cooperación específicas, la lista no pretende ser exhaustiva, sino ilustrar los principales ámbitos en que la cooperación puede ser apropiada según las circunstancias. El carácter no exhaustivo de la lista se pone de relieve con el uso de la palabra "incluye" y su equivalente en los otros idiomas oficiales. La Comisión determinó que las formas destacadas son los principales ámbitos en que puede requerirse la cooperación y son lo suficientemente amplias como para abarcar una amplia variedad de actividades de cooperación. Por consiguiente, la cooperación puede incluir las actividades mencionadas, pero no se limita a ellas; no se excluyen otras formas de cooperación no especificadas en el presente proyecto de artículo, como el apoyo financiero; la transferencia de tecnología que incluya, entre otras, las imágenes de satélite; la formación; el intercambio de información; y la planificación y los ejercicios de simulación conjuntos.

5) Habida cuenta de que el proyecto de artículo 5 *bis* ilustra posibles modalidades de cooperación, no pretende imponer a los Estados afectados ni a los actores que presten asistencia ninguna obligación jurídica adicional de realizar determinadas actividades. Las formas que puede revestir la cooperación dependerán necesariamente de una serie de factores, como la naturaleza del desastre, las necesidades de las personas afectadas y las capacidades del Estado afectado y de los actores que presten asistencia. Al igual que el propio principio de cooperación, el proyecto de artículo 5 *bis* pretende ser de naturaleza recíproca, ya que la cooperación no es un acto unilateral, sino que implica la colaboración de múltiples partes⁵. Así pues, el proyecto de artículo no pretende ser una lista de actividades que puede llevar a cabo un Estado que preste asistencia, sino de ámbitos en que puede ser conveniente armonizar los esfuerzos mediante consultas tanto al Estado afectado como a los actores que presten asistencia.

6) Asimismo, la cooperación en los ámbitos mencionados debe estar en conformidad con todos los demás proyectos de artículo. Por ejemplo, al igual que ocurre con el proyecto de artículo 5, las formas de cooperación indicadas en el artículo 5 *bis* deben ser compatibles con el proyecto de artículo 9, que otorga al Estado afectado, "en virtud de su soberanía", el papel principal en la asistencia de socorro en casos de desastre. La cooperación también debe ajustarse a la exigencia del consentimiento del Estado afectado para la asistencia

³ ASEAN, Documents Series 1976.

⁴ Párr. 27.

⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/65/10)*, párr. 331, comentario al proyecto de artículo 5, párr. 6).

externa (proyecto de artículo 11), así como al reconocimiento de que el Estado afectado puede establecer condiciones apropiadas para la prestación de la asistencia externa, en particular en lo que respecta a las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia (proyecto de artículo 13). La cooperación guarda relación asimismo con el proyecto de artículo 14, en que se reconoce la función del Estado afectado en la facilitación de la prestación pronta y efectiva de asistencia a las personas afectadas por el desastre. Así, y dado que el proyecto de artículo 5 *bis* no crea ninguna nueva obligación jurídica, la relación entre el Estado afectado, los Estados que presten asistencia y los otros actores que presten asistencia en lo que respecta a las formas de cooperación antes mencionadas se ajustará a lo establecido en las demás disposiciones del presente proyecto de artículos.

7) La asistencia humanitaria figura deliberadamente como la primera de las formas de cooperación mencionadas en el proyecto de artículo 5 *bis* porque la Comisión considera que este tipo de cooperación tiene una importancia fundamental en el contexto de la prestación de socorro en casos de desastre. La segunda categoría, la de la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones, pretende ser suficientemente amplia para abarcar la mayoría de las actividades de cooperación en la fase de prestación de socorro en casos de desastre y puede incluir la coordinación logística, la supervisión y la facilitación de las actividades, así como el traslado de personal y equipo para responder al desastre y el intercambio de información sobre el desastre. Si bien el intercambio de información figura con frecuencia en los instrumentos que destacan la cooperación en la fase anterior al desastre como una forma preventiva de reducir el riesgo de desastre⁶, la comunicación y la información también son pertinentes en la fase de prestación de socorro en casos de desastre para hacer un seguimiento de la evolución de la situación y facilitar la coordinación de las operaciones de socorro entre los diversos actores implicados. Varios instrumentos tratan la comunicación y el intercambio de información en el contexto de la prestación de socorro en casos de desastre⁷. La mención de "la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y suministros de socorro y de recursos científicos, médicos y técnicos" hace referencia a la provisión de todos los recursos necesarios para las operaciones de respuesta a los desastres. La referencia a "personal" puede entrañar la puesta a disposición de equipos médicos, equipos de búsqueda y salvamento, ingenieros y especialistas técnicos, traductores e intérpretes u otras personas que participan en actividades de socorro en nombre de uno de los actores pertinentes —el Estado afectado, el Estado que presta asistencia o los otros actores que prestan asistencia—, y la cooperación entre ellos. El término "recursos" abarca conocimientos especializados científicos, técnicos y médicos, así como equipo, herramientas, medicamentos u otros objetos que sean de utilidad para las actividades de socorro.

8) El proyecto de artículo 5 *bis* contiene una lista de las posibles modalidades de cooperación en la fase de prestación de socorro en casos de desastre o fase posterior al

⁶ Véase, por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia (26 de julio de 2005), ASEAN Documents Series 2005, art. 18, párr. 1.

⁷ Véase, por ejemplo, el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, pág. 5, art. 3 (en que se insta a "la instalación de equipo de telecomunicaciones terrenales y por satélite para predecir y observar peligros naturales y catástrofes, así como para proporcionar información en relación con estos eventos", 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"); las Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofes ("Directrices de Oslo") revisadas en 2006, párr. 54. Véase también el debate en el Memorando de la secretaría, A/CN.4/590, párrs. 159-72.

desastre. Por tanto, el contenido del proyecto de artículo se entiende sin perjuicio de cualquier norma aplicable sobre cooperación en la fase anterior al desastre, en particular sobre la prevención de los desastres, la preparación para los desastres y la mitigación de sus efectos.

Proyecto de artículo 12 Ofrecimientos de asistencia

Los Estados, las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales competentes tienen derecho a ofrecer asistencia al Estado afectado para responder a un desastre. Las organizaciones no gubernamentales pertinentes también pueden ofrecer asistencia al Estado afectado.

Comentario

1) En el proyecto de artículo 12 se reconoce el interés de la comunidad internacional en la protección de las personas en casos de desastre, que debe considerarse complementario de la función primordial del Estado afectado consagrada en el proyecto de artículo 9. Es una expresión del principio de solidaridad en que se basa todo el conjunto de proyectos de artículo sobre el tema y, en particular, del principio de cooperación consagrado en los proyectos de artículos 5 y 5 *bis*.

2) El proyecto de artículo 12 solo se refiere a los "ofrecimientos" de asistencia, no a su "prestación" efectiva. Esos ofrecimientos, ya sean unilaterales o en respuesta a una solicitud, son esencialmente voluntarios y no deben interpretarse como un reconocimiento de la existencia de una obligación jurídica de prestar asistencia. El ofrecimiento de asistencia tampoco impone al Estado afectado la correspondiente obligación de aceptarlo. De conformidad con el principio fundamental de soberanía que informa al conjunto de proyectos de artículo, el Estado afectado sigue siendo libre de aceptar en todo o en parte o de no aceptar los ofrecimientos de asistencia de Estados o de actores no estatales. En el mejor de los casos, como se establece en el párrafo 3 del artículo 11 sobre "Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa":

"Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia conforme al presente proyecto de artículos, el Estado afectado comunicará, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento."

El requisito de que los ofrecimientos de asistencia se hagan "conforme al presente proyecto de artículos" implica, entre otras consecuencias, que esos ofrecimientos no pueden ser de carácter discriminatorio ni estar sujetos a condiciones que sean inaceptables para el Estado afectado.

3) Los ofrecimientos de asistencia que son compatibles con el presente proyecto de artículos no pueden considerarse *per se* una injerencia en los asuntos internos del Estado afectado. Esta conclusión concuerda con la declaración del Instituto de Derecho Internacional en su resolución de 1989 sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados:

"El ofrecimiento por un Estado, un grupo de Estados, una organización internacional o un órgano humanitario imparcial como el Comité Internacional de la Cruz Roja de alimentos y artículos médicos a otro Estado en cuyo territorio se vea gravemente

amenazada la vida o la salud de la población no puede considerarse una intervención ilegítima en los asuntos internos de ese Estado. [...]”⁸

4) En el proyecto de artículo 12 se aborda la cuestión de los ofrecimientos de asistencia por terceros a Estados afectados mencionando en dos oraciones separadas los actores que más frecuentemente realizan ese tipo de ofrecimientos cuando ocurre un desastre. En la primera oración se mencionan los Estados, las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales competentes, mientras que en la segunda se hace referencia a las organizaciones no gubernamentales. La Comisión decidió utilizar una formulación diferente en cada una de las dos oraciones. En la primera optó por el enunciado "tienen derecho a ofrecer asistencia" por motivos de énfasis. Los Estados, las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales no solo tienen derecho a ofrecer asistencia al Estado afectado, sino que también se los alienta a que lo hagan. En cambio, al referirse a las organizaciones no gubernamentales en la segunda oración, la Comisión utilizó las palabras "también pueden ofrecer asistencia" para subrayar la diferencia existente entre la situación de esas organizaciones y la de los Estados y las organizaciones intergubernamentales. Si bien las organizaciones no gubernamentales también son libres de ofrecer asistencia al Estado afectado, sus actividades están reguladas por el derecho interno, que puede imponer restricciones al ofrecimiento de asistencia.

5) En la segunda oración del proyecto de artículo 12 se reconoce la importante función que cumplen esas organizaciones no gubernamentales que, por su naturaleza, ubicación y conocimientos especializados, están en condiciones de proporcionar asistencia en respuesta a un desastre concreto. El papel de los actores no gubernamentales y de otra índole en las operaciones de socorro no es una novedad en el derecho internacional. En los Convenios de Ginebra de 1949 ya se establecía que, en situaciones de conflicto armado:

[...] Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto⁹.

Del mismo modo, en el Segundo Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra se dispone lo siguiente:

Las sociedades de socorro establecidas en el territorio de la Alta Parte contratante, tales como las organizaciones de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos), podrán ofrecer sus servicios para el desempeño de sus funciones tradicionales en relación con las víctimas del conflicto armado. La población civil puede, incluso por propia iniciativa, ofrecerse para recoger y cuidar los heridos, enfermos y náufragos¹⁰.

La Asamblea General subrayó la importante contribución que aportaban a las respuestas en casos de desastre las organizaciones no gubernamentales que actuaban con fines estrictamente humanitarios en su resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, titulada "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares", en la que la Asamblea, entre otras cosas, invitó a todos los Estados afectados a "facilitar la prestación por dichas organizaciones de asistencia humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, para lo cual es indispensable

⁸ Instituto de Derecho Internacional, sesión de Santiago de Compostela, "La protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados" (13 de diciembre de 1989), art. 5.

⁹ Véase, por ejemplo, el Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, art. 3 2).

¹⁰ II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, art. 18 1).

el acceso a las víctimas" e hizo un llamamiento "a todos los Estados para que presten apoyo a dichas organizaciones, donde sea necesario, en sus actividades de asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares"¹¹.

Artículo 13

Condiciones de prestación de la asistencia externa

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deben ajustarse al presente proyecto de artículos, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno del Estado afectado. Estas condiciones deben tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones el Estado afectado debe indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida.

Comentario

1) El proyecto de artículo 13 se refiere al establecimiento por los Estados afectados de condiciones para la prestación de asistencia externa en su territorio. Afirma el derecho de los Estados afectados a establecer condiciones para esa asistencia que se ajusten al presente proyecto de artículos, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno. En el artículo se indica la forma de determinar dichas condiciones. La naturaleza de las condiciones debe guiarse por las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y por la calidad de la asistencia. También se exige que, al formular tales condiciones, el Estado afectado indique el alcance y el tipo de asistencia requerida.

2) El proyecto de artículo desarrolla el principio consagrado en el proyecto de artículo 9, en que se reconoce la responsabilidad primordial del Estado afectado en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la asistencia en su territorio. Al utilizar la fórmula "puede establecer condiciones", que se ajusta al carácter voluntario de la prestación de asistencia, el proyecto de artículo 13 reconoce el derecho del Estado afectado a establecer condiciones para esa asistencia, preferentemente antes de que ocurra el desastre, pero también con respecto a formas concretas de asistencia por actores conocidos durante la fase de respuesta. La Comisión hace referencia a la asistencia "externa" porque el alcance de la disposición abarca la asistencia de terceros Estados o de otros actores que presten asistencia, como las organizaciones internacionales, pero no la asistencia procedente de fuentes internas, como las organizaciones no gubernamentales nacionales.

3) El proyecto de artículo limita el derecho de un Estado afectado a condicionar la asistencia, que debe ejercerse de conformidad con las normas jurídicas aplicables. En la segunda oración se describe el marco jurídico en que pueden imponerse las condiciones, que comprende el "presente proyecto de artículos, [...] las normas del derecho internacional aplicables y [el] derecho interno del Estado afectado". La Comisión incluyó las palabras "al presente proyecto de artículos" para destacar que todas las condiciones deben ajustarse a los principios enunciados en los artículos anteriores y posteriores, ya que no hay necesidad de repetir una enumeración de los principios humanitarios y jurídicos que ya se abordan en otras disposiciones, en particular la buena fe, la soberanía y los principios humanitarios enunciados en el proyecto de artículo 6, a saber, la humanidad, la neutralidad, la imparcialidad y la no discriminación.

4) La referencia al derecho interno pone de relieve la autoridad de las leyes nacionales en la zona afectada específica. Sin embargo, no significa que el derecho interno deba regular previamente los aspectos específicos de las condiciones planteadas por un Estado

¹¹ Véase la resolución 43/131 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1988, párrs. 4 y 5.

afectado en caso de desastre. Si bien no se exige la existencia de una legislación nacional específica para poder establecer condiciones, estas deben ajustarse a la legislación nacional pertinente vigente en el Estado afectado.

5) Tanto el Estado afectado como el actor que preste asistencia deben cumplir las normas del derecho interno aplicables. El Estado afectado solo puede imponer condiciones que se ajusten a esas leyes y el actor que preste asistencia debe cumplir esas leyes en todo momento durante toda la asistencia. Esta reciprocidad no se especifica en el proyecto de artículo, ya que es inherente al principio más amplio del respeto del derecho interno. Los acuerdos internacionales vigentes corroboran la afirmación de que los actores que presten asistencia deben respetar el derecho interno. Por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN dispone en su artículo 13 2) que "los 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 presten asistencia respeten el derecho interno¹² o que actúen de acuerdo con la legislación del Estado afectado¹³.

6) El deber de ayudar a los actores a respetar el derecho interno implica la obligación de exigir que los integrantes de la operación de socorro respeten las leyes y normas internas del Estado afectado¹⁴, que el director de la operación de socorro asegure el respeto de las leyes y normas internas del Estado afectado¹⁵ y que el personal que presta asistencia coopere con las autoridades nacionales¹⁶. La obligación de respetar el derecho interno y a las autoridades nacionales del Estado afectado es una manifestación del respeto del principio fundamental de la soberanía del Estado afectado y del principio de cooperación.

7) El derecho a condicionar la asistencia es el reconocimiento de un derecho del Estado afectado a rechazar la asistencia no deseada o innecesaria y a determinar qué asistencia es apropiada y en qué momento. En la tercera oración del proyecto de artículo se explica cómo deben ser las condiciones establecidas por los Estados afectados, a saber, que deben "tener en cuenta" no solo las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre, sino también la calidad de la asistencia. No obstante, la expresión "tener en cuenta" no significa que las condiciones relativas a las necesidades identificadas y a la calidad de la asistencia sean las únicas que los Estados pueden establecer para la prestación de asistencia externa.

8) La Comisión incluyó el término "identificadas" para señalar que las necesidades deben ser evidentes en el momento de establecer las condiciones y que las necesidades pueden cambiar a medida que evoluciona la situación sobre el terreno y se dispone de más información. Esto significa que las condiciones no deben ser arbitrarias, sino que deben tener por objeto proteger a los afectados por un desastre. La utilización de la palabra

¹² Véanse, por ejemplo, la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, arts. VIII y XI d); y la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, art. 8 7).

¹³ *Ibid.*; 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 casos de desastre natural o provocado por el hombre, de 15 de abril de 1998, arts. 5 y 9.

¹⁴ Véase, por ejemplo, el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 17 de marzo de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2105, N° 36605, anexo X 1): "El personal que intervenga en la operación de asistencia actuará de conformidad con la legislación pertinente de la Parte requirente".

¹⁵ Véase, por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN, art. 13 2): "El director de la operación de asistencia tomará todas las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales".

¹⁶ Véanse, por ejemplo, las Directrices del Instituto Max Planck, párr. 22 b): "En todo momento durante las operaciones de asistencia humanitaria el personal que presta asistencia [...] cooperará con la autoridad competente designada por el Estado receptor".

"identificadas" indica que debe haber algún proceso por el que se pongan de manifiesto las necesidades, que puede revestir la forma de una evaluación de las necesidades, preferentemente también en consulta con los actores que presten asistencia. Sin embargo, el procedimiento para identificar las necesidades no está predeterminado y se permite que el Estado afectado utilice el que más le convenga. Se trata de un requisito flexible que se puede satisfacer en función de las circunstancias del desastre y de las capacidades del Estado afectado. En ningún caso deben las necesidades identificadas impedir o demorar la prestación de asistencia pronta y efectiva. La disposición de la tercera oración tiene por objeto atender "las necesidades esenciales de las personas afectadas" en caso de desastre, expresado en el proyecto de artículo 2, y debe considerarse que refuerza la protección de los derechos y las necesidades de las personas afectadas por desastres. La referencia a las "necesidades" en ambos proyectos de artículo es lo suficientemente amplia como para incluir las necesidades especiales de las mujeres y los grupos especialmente vulnerables o desfavorecidos, incluidos los niños, los ancianos y las personas con discapacidad, que se reconocen de manera más explícita en el proyecto de artículo 6.

9) La inclusión de la palabra "calidad" tiene por objeto garantizar que los Estados afectados tengan derecho a rechazar la asistencia que no sea necesaria o que pueda ser perjudicial. Las condiciones pueden incluir restricciones, entre otras cosas, por motivos de seguridad, nutrición e idoneidad cultural.

10) El proyecto de artículo 13 contiene una disposición sobre "el alcance y el tipo de la asistencia requerida", que está en consonancia con acuerdos internacionales anteriores que contienen una disposición similar¹⁷. Con el uso de las palabras "debe indicar", el proyecto de artículo hace recaer sobre el Estado afectado la responsabilidad de especificar el tipo y el alcance de la asistencia requerida al establecer condiciones para la asistencia. Al mismo tiempo, ello implica que, una vez determinados, el alcance y el tipo de esa asistencia se comunicarán a los terceros que puedan prestarla, lo que facilitaría las consultas. Con ello se aumentará la eficiencia del proceso de asistencia y se garantizará la prestación oportuna de una asistencia adecuada a quienes la necesitan.

11) La Comisión estudió varias posibilidades a fin de determinar el verbo adecuado para modificar el término "condiciones". La decisión de la Comisión de utilizar dos palabras distintas, "establecer" y "formular", es una opción estilística que no implica diferenciación en el sentido de ambos usos.

Artículo 14

Facilitación de la asistencia externa

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

a) El personal de socorro civil y militar, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, las condiciones de los visados y de entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y

b) Los bienes y el equipo, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la imposición, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y su reglamentación pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho interno.

¹⁷ Véase, por ejemplo, el artículo 4 2) del Convenio de Tampere: "El Estado Parte que solicite asistencia de telecomunicaciones especificará el alcance y el tipo de asistencia requerida".

Comentario

1) El proyecto de artículo 14 se refiere a la facilitación de la asistencia externa. Tiene por objeto velar por que el derecho interno prevea la prestación de asistencia pronta y efectiva. A tal efecto, requiere además que el Estado afectado se asegure de que su legislación y su reglamentación pertinentes sean fácilmente accesibles para los actores que presten asistencia.

2) El proyecto de artículo establece que el Estado afectado "tomará las medidas necesarias" para lograr la prestación pronta y efectiva de asistencia. La frase "tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno" puede incluir, entre otras cosas, medidas legislativas, ejecutivas y administrativas. Esas medidas también pueden abarcar las adoptadas en virtud de legislación de emergencia, así como los ajustes o exenciones temporales de la aplicabilidad de determinada legislación o reglamentación nacional, según proceda. Con esa formulación del artículo, la Comisión alienta a los Estados a que permitan la no aplicabilidad temporal de su legislación nacional en casos de desastre, así como la inclusión de disposiciones apropiadas en su derecho interno a fin de no crear ninguna incertidumbre jurídica en el período crítico posterior a un desastre, cuando se hacen necesarias esas disposiciones de emergencia.

3) En el proyecto de artículo se dan algunos ejemplos de ámbitos de asistencia en que el derecho interno no debe ser un obstáculo. La utilización de las palabras "en particular" antes de los ejemplos indica que no se trata de una lista exhaustiva, sino de una ilustración de los diversos ámbitos que puede ser necesario abordar en el derecho interno para facilitar una asistencia pronta y efectiva.

4) En el apartado a) se hace referencia al personal de socorro. La mención específica del personal de socorro tanto civil como militar indica el reconocimiento de la Comisión de que los militares desempeñan a menudo un papel clave en las operaciones de respuesta en casos de desastre. Es personal de socorro militar el que presta asistencia humanitaria, y no ayuda militar. Los ámbitos mencionados en el apartado proporcionan orientación sobre la mejor forma de tratar al personal. La concesión de privilegios e inmunidades a los actores que presten asistencia es una importante medida prevista en muchos acuerdos internacionales para alentar la ayuda de personal de asistencia extranjero¹⁸. Es preciso prever la exención o la expedición de visados y permisos de entrada y de trabajo para asegurar la pronta prestación de asistencia¹⁹. Si no se establece un régimen especial, los trabajadores pueden verse retenidos en las fronteras o imposibilitados para trabajar de forma legal durante los días críticos posteriores a un desastre, o bien obligados a salir y volver a entrar continuamente para no exceder el período de estancia previsto en sus visados. La libertad de circulación supone la capacidad de los trabajadores de moverse libremente en una zona afectada por un desastre a fin de desempeñar debidamente sus funciones acordadas específicamente²⁰. Los Estados afectados pueden restringir el acceso a

¹⁸ Véase, por ejemplo, el artículo 4 5) del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil: "El Estado beneficiario concederá, en el marco de las legislaciones nacionales, todos los privilegios, inmunidades y servicios que hagan falta para prestar la asistencia".

¹⁹ 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", lo cual provoca una demora en la prestación de asistencia vital que el Estado afectado tiene el deber de proporcionar. Resolución aprobada por el Consejo de Gobernadores de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja en su 33º período de sesiones, Ginebra, 28 de octubre a 1 de noviembre de 1975.

²⁰ Véanse las Normas Modelo del UNITAR, anexo A, norma 16, en que 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".

determinadas zonas sensibles y dar al mismo tiempo libertad dentro de la zona de que se trate. La restricción innecesaria de la circulación del personal de socorro inhibe la capacidad de los trabajadores de prestar una asistencia flexible.

5) En el apartado b) se hace referencia a los bienes y el equipo, que comprenden todos los suministros, herramientas, máquinas, alimentos, medicamentos y demás objetos necesarios para las operaciones de socorro. La Comisión pretende que esta categoría incluya también a los perros de búsqueda, que suelen considerarse como bienes y equipo, en lugar de crear una categoría separada para los animales. Los bienes y el equipo son esenciales para la facilitación de asistencia efectiva y las leyes nacionales deben ser flexibles para atender las necesidades de las personas afectadas por desastres y garantizar la pronta prestación de la asistencia. Es preciso prever la exención o relajación de la reglamentación aduanera y los aranceles, así como de la imposición, a fin de reducir los costos y evitar que los bienes lleguen con retraso²¹. Los bienes y el equipo que sufren retrasos pueden perder rápidamente su utilidad y los procedimientos normales establecidos para proteger los intereses económicos de un Estado pueden convertirse en un obstáculo para unos equipos de ayuda que pueden salvar vidas o prestar el socorro necesario.

6) En el segundo párrafo del proyecto de artículo se exige que toda la legislación y la reglamentación pertinentes sean fácilmente accesibles para los actores que presten asistencia. Con las palabras "fácilmente accesibles" se exige que se facilite el acceso a esas leyes sin imponer al Estado afectado la carga de proporcionar físicamente esa información por separado a todos los actores que presten asistencia.

Artículo 15

Cese de la asistencia externa

El Estado afectado y el Estado que preste asistencia y, en su caso, los otros actores que presten asistencia, consultarán entre sí sobre el cese de la asistencia externa y sus modalidades. El Estado afectado, el Estado que preste asistencia, o los otros actores que presten asistencia que deseen el cese de la actividad lo notificarán de manera apropiada.

Comentario

1) El proyecto de artículo 15 se refiere a la cuestión del cese de la asistencia externa. La disposición consta de dos oraciones. En la primera oración se hace referencia a la obligación de que el Estado afectado, el Estado que preste asistencia, y, en su caso, los otros actores que presten asistencia, consulten entre sí sobre el cese de la asistencia externa, incluidas sus modalidades. En la segunda oración se establece la obligación de que las partes que deseen el cese de la asistencia lo notifiquen de manera apropiada.

2) Cuando un Estado afectado acepta un ofrecimiento de asistencia, mantiene el control sobre la duración de dicha asistencia. En el proyecto de artículo 9, párrafo 2, se reconoce de manera explícita que corresponderá al Estado afectado el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio. En el proyecto de artículo 11, por su parte, se exige el consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa, con la aclaración de que el consentimiento no se denegará arbitrariamente. De ambas disposiciones se desprende que el Estado afectado puede retirar su consentimiento y poner así fin a la asistencia externa y al régimen jurídico en cuyo marco se haya estado prestando.

²¹ Esto se pone de relieve en diversos tratados internacionales. Véase, por ejemplo, el Convenio de Tampere, art. 9 4); véase también el Acuerdo de la ASEAN, art. 14 b).

3) El proyecto de artículo 15 trata de establecer un equilibrio entre el derecho del Estado afectado a poner fin a la asistencia externa y la posición de los actores que presten asistencia, a fin de proporcionar una protección adecuada a las personas afectadas por desastres. Por consiguiente, la disposición no se ha redactado en el sentido de conceder únicamente al Estado afectado un derecho unilateral a poner fin a la actividad. Más bien, la Comisión reconoce que los propios Estados que presten asistencia y otros actores que presten asistencia pueden necesitar poner fin a sus actividades de asistencia. Así pues, el proyecto de artículo 15 preserva el derecho de cualquiera de las partes a poner fin a la asistencia que se presta, en el entendimiento de que ello se hará en consulta con los demás Estados o actores, según corresponda.

4) Las palabras "actores que presten asistencia" se han tomado de instrumentos vigentes²² para describir a las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales que proporcionan socorro y asistencia en casos de desastre, en el entendimiento de que se definirán en un artículo sobre el uso de los términos. El proyecto de artículo 15 está redactado en términos bilaterales, pero no excluye la posibilidad de que sean varios los actores que presten asistencia externa.

5) La Comisión ha establecido la obligación de consultar en el espíritu de solidaridad y cooperación implícito en el contexto de todo el proyecto de artículos y el principio de cooperación consagrado en los proyectos de artículos 5 y 5 *bis*. La Comisión prevé que puede ser necesario poner fin a la actividad por múltiples razones y en diferentes fases de la prestación de asistencia. Las operaciones de socorro pueden llegar a un estadio en que sea lógico para el Estado afectado o para una o más partes que prestan asistencia poner fin a las operaciones. Entre las circunstancias que pueden dar lugar al cese, cabe citar los casos en que los recursos de los actores que prestan asistencia se han agotado o en que se produce otro desastre que hace necesario desviar los recursos. El proyecto del artículo 15 es flexible y permite ajustar la duración de la asistencia en función de las circunstancias, si bien implica que las partes deben consultarse de buena fe. En todo caso, el proyecto de artículo 15 debe leerse a la luz del objeto del proyecto de artículos que se indica en el proyecto de artículo 2; por lo tanto, las decisiones relativas al cese de la asistencia deben tomarse teniendo en cuenta las necesidades de las personas afectadas por desastres, a saber, si esas necesidades se han atendido.

6) La palabra "modalidades" se refiere a los procedimientos que se deben seguir para poner fin a la asistencia. Si bien no siempre es posible que el cese sea de mutuo acuerdo, la celebración de consultas sobre las modalidades permitiría a las partes pertinentes facilitar un cese amistoso y eficiente.

7) En la segunda oración se establece el requisito de que la parte que desee el cese de la asistencia externa lo notifique. La notificación debe ser apropiada para garantizar un cierto grado de estabilidad de la situación, de manera que ninguna parte se vea perjudicada por el cese brusco de la asistencia. La disposición se ha redactado de modo flexible para prever la notificación antes o después del proceso de consulta o durante este. No se han impuesto limitaciones de procedimiento al proceso de notificación. No obstante, la notificación debe hacerse de manera "apropiada" según las circunstancias, en particular la forma y el momento, preferentemente temprano, de la notificación.

²² Artículo 12 de las Directrices de la FICR.