



**XXVIII Conferencia Internacional
de la
Cruz Roja y de la Media Luna Roja**
2-6 de diciembre de 2003

**DERECHO INTERNACIONAL DE LAS INTERVENCIONES
EN CASOS DE DESASTRE
(DIICD)**

Section 1.01 Proyecto DIICD 2000-2003

**Documento preparado por la
Federación Internacional de Sociedades de la
Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

DERECHO INTERNACIONAL DE LA INTERVENCIONES EN CASOS DE DESASTRE (DIICD)

PROYECTO DIICD 200-2003

RESUMEN

En el Informe del Proyecto Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD) se presenta un panorama de las actividades realizadas y coordinadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) en relación con el Proyecto DIICD en el período de junio de 2002 a agosto de 2003. También se presentan las conclusiones más importantes dimanadas de las investigaciones y se formulan recomendaciones relativas al estudio y el desarrollo del DIICD en el futuro.

FINALIDAD DEL PROYECTO DIICD

El Proyecto DIICD fue iniciado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) en atención a la resolución 5 del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de noviembre de 2001, que en particular pidió a la Federación Internacional que:

- promoviera el desarrollo y, cuando procediera, el perfeccionamiento y la fiel aplicación del Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre, en particular, pero no exclusivamente, mediante la compilación y publicación de las leyes y reglamentos internacionales existentes y evaluación de su eficacia en las operaciones humanitarias;
- entablara o, cuando procediera, continuara el diálogo con los gobiernos y promoviera la sanción de leyes y reglamentos apropiados en materia de intervención en casos de desastre, a fin de que los interlocutores de la comunidad de socorro pudieran atender a las necesidades de las víctimas de los desastres de la manera más eficaz posible.

METODOLOGÍA

El proceso de investigación del Proyecto DIICD constó de varios componentes:

- investigaciones jurídicas, para recopilar y analizar los instrumentos jurídicos y de otra índole relacionados con el DIICD;
- estudios sobre el terreno, para examinar la relación entre el DIICD vigente y las prácticas sobre el terreno, con particular referencia a algunos problemas experimentados durante las operaciones de intervención en casos de desastre;
- consultas y actividades de sensibilización en diversos foros internacionales para hacer conocer y discutir las cuestiones relacionadas con el DIICD;
- publicación de una serie de documentos escritos por expertos sobre temas relacionados con el DIICD (que aparecerá en diciembre de 2003).

CONCLUSIONES FUNDAMENTALES

Seguidamente figura un resumen de las conclusiones fundamentales relacionadas con el DIICD que se identificaron durante el proceso de investigación.

Ámbito del DIICD

Aunque no era intención de la Federación Internacional definir o limitar el ámbito del DIICD como concepto, durante los procesos de investigación y consulta se observó que era necesario circunscribir y refinar el ámbito del DIICD a fin de preservar su singularidad y utilidad en relación con otras ramas del derecho más desarrolladas.

Además, durante los diversos procesos de investigación y consulta se identificó un “núcleo fundamental” del DIICD que podría constituir un valioso instrumento de referencia para los trabajos en el futuro. Ese núcleo fundamental podría sintetizarse del siguiente modo: *Las leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en casos de desastres no relacionados con conflictos, que abarca la preparación para desastres inminentes y la realización de actividades de socorro y asistencia humanitaria.*

Naturaleza del DIICD vigente

El DIICD vigente está muy disperso y sus diversos componentes carecen de uniformidad. Se comprobó que el núcleo fundamental del DIICD abarca muchos tipos distintos de instrumentos, tanto jurídicos como extrajurídicos. Entre ellos se cuentan tratados multilaterales y bilaterales, acuerdos regionales, resoluciones y declaraciones intergubernamentales, directrices operacionales y códigos de conducta. En gran parte, el derecho internacional convencional en vigor no se refiere exclusivamente a la intervención en casos de desastre o, en todo caso, tiene un ámbito y una aplicación limitados. Otros instrumentos, en particular las resoluciones intergubernamentales, suelen ser más amplios y tratan de establecer principios generales relacionados con las operaciones de intervención en casos de desastre.

Problemas sobre el terreno

Los estudios sobre el terreno confirmaron que muchos de los problemas que se experimentan sobre el terreno están relacionados con cuatro aspectos:

- la falta de uniformidad en el acceso a las poblaciones afectadas por desastres;
- las demoras, la ineficiencia y la falta de uniformidad en la facilitación de la intervención en casos de desastre por parte de los Estados;
- la falta de coordinación dentro de las estructuras nacionales e internacionales de intervención en casos de desastre y entre ellas;
- la falta de aplicación de normas de calidad y rendición de cuentas, a pesar de un conocimiento y una comprensión satisfactorios de estas cuestiones.

Divulgación, comprensión y aplicación de los instrumentos vigentes

A pesar de que existe un gran número de instrumentos relacionados con el DIICD, los funcionarios de los gobiernos y el personal sobre el terreno suelen desconocerlos y rara vez se los menciona o utiliza eficazmente para mitigar los problemas que se plantean en las operaciones de intervención en casos de desastre. En cambio, las leyes nacionales son generalmente bien conocidas y aplicadas, aunque muchas veces no abordan adecuadamente muchos de los problemas operacionales de la intervención en casos de desastre.

El nexo entre el derecho y la práctica

A pesar de una falta general de divulgación y aplicación del DIICD sobre el terreno, se observaron varios ejemplos positivos en los cuales las normas jurídicas se aplicaron para resolver problemas concretos y eliminar algunos de los obstáculos que se oponían a una intervención eficaz en casos de desastre. Esos ejemplos demuestran que, cuando se aplica de manera apropiada, el DIICD puede hacer una contribución positiva y mejorar la intervención internacional en casos de desastre.

RECOMENDACIONES

Estas recomendaciones servirán de fundamento a las medidas que se propondrán a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que se celebrará en diciembre de 2003.

Recomendación 1: Comprensión y aceptación internacionales del término “DIICD”

Hasta fecha reciente, la existencia de leyes y otros instrumentos específicamente relacionados con las situaciones de intervención en casos de desastre era relativamente desconocida fuera de los círculos académicos. La Federación Internacional ha hecho grandes progresos en la divulgación de estos instrumentos en el plano internacional mediante la utilización del término “DIICD” como término descriptivo para identificar las diversas leyes, reglamentos y principios aplicables a las situaciones de intervención en casos de desastre.

Antes de que se puedan hacer avances importantes para superar los múltiples desafíos que se plantean a las actividades internacionales de intervención en casos de desastre y perfeccionar el régimen legal y reglamentario, es esencial que haya una comprensión y aceptación de este término en todos los niveles de la sociedad civil, desde los medios diplomáticos hasta las comunidades locales. Muchos de los desafíos que se plantean en relación con la falta de divulgación y aplicación de las diversas leyes, normas y principios sobre la intervención internacional en casos de desastre se derivan de que esas leyes, normas y principios están muy dispersos y rara vez se los considera en su totalidad. La normalización de un único término para describir esta rama del derecho y el desarrollo de un entendimiento común de su finalidad y utilización ayudarán a divulgar el conocimiento de esta rama del derecho y a asegurar que continúe inscrita en la agenda internacional en los años por venir.

Recomendación 2: Una mayor comprensión de la naturaleza, el ámbito y el contenido del DIICD

El actual proceso de investigación y las conclusiones que de él se han extraído sugieren que es preciso continuar los trabajos para identificar la gama completa de instrumentos vigentes en los planos internacional, regional y nacional. En particular, se deben continuar las investigaciones para identificar otras similitudes, diferencias y pautas en relación con los distintos instrumentos y también se deben realizar estudios más amplios en el plano nacional, incluidos procesos de investigación jurídica tanto jurídica como sobre el terreno.

Esos estudios debieran contar la más amplia gama posible de participantes, a fin de que las conclusiones plasmen la diversidad de perspectivas sobre estas cuestiones.

Recomendación 3: Identificación e inclusión de los principios básicos del DIICD en todos los instrumentos internacionales, regionales y nacionales de intervención en casos de desastre

La naturaleza dispersa del DIICD vigente y la disparidad entre las disposiciones concretas de muchos de los instrumentos, en particular del derecho convencional, han hecho difícil determinar todas las normas y principios que existen en la materia. Sin embargo, existen diversos instrumentos de derecho en "blando" que se refieren a principios y normas aplicables a la intervención en casos de desastre.¹ Esos instrumentos, por lo tanto, se deben usar y mencionar en el desarrollo o perfeccionamiento de los instrumentos de DIICD en todos los planos - local, nacional, regional e internacional -, a fin de crear sistemas armonizados y, cuando proceda, universalmente aplicables.

Recomendación 4: Mejora de la aplicación de los instrumentos del DIICD que faciliten las intervenciones en casos de desastre

Los estudios indican que si bien existen diversos instrumentos del DIICD directamente pertinentes y potencialmente eficaces, en particular en la esfera del derecho "blando", estos instrumentos rara vez se utilizan cabalmente en contextos operacionales. En varios casos en los cuales se procedió a su aplicación, estos instrumentos produjeron beneficios tangibles y positivos para las actividades de intervención en casos de desastre. Por lo tanto, se debe prestar una mayor atención a asegurar que, cuando se cuente con instrumentos útiles, éstos sean comprendidos y aplicados en la mayor medida posible.

Dadas las realidades en las que se desarrollan las operaciones en situaciones de desastre, en particular de las que se producen repentinamente, estos instrumentos deben ser comprendidos por los participantes en las actividades de intervención en casos de desastre y se debe disponer de esa normativa en un formato conciso y de uso práctico inmediato. Uno de los medios para mejorar la aplicación de estos instrumentos es preparar un manual que identifique los principios e instrumentos básicos relativos a las situaciones de desastre y la forma en que se los puede emplear. Además, se debe tratar de que estos instrumentos sean aplicados en las fases de preparación y planificación de las intervenciones, tanto por los gobiernos como por las organizaciones intervinientes. Para facilitar estas medidas, también se debe recurrir a la capacitación, la educación y los servicios de asesoramiento.

Recomendación 5: Desarrollo y promoción permanentes del DIICD

¹ En el presente informe, el derecho "blando" abarca instrumentos tales como resoluciones y declaraciones de foros intergubernamentales.

La falta de conocimiento y aplicación del DIICD vigente, conjugada con la naturaleza dispersa y divergente de estos instrumentos, sugiere que es apremiante abogar por un perfeccionamiento permanente del sistema en beneficio de las poblaciones afectadas por desastres.

Algunas de las soluciones para mejorar las intervenciones en casos de desastre pueden corresponder a aspectos estructurales extrajurídicos o administrativos; sin embargo, los estudios han identificado muchas áreas en las cuales se podría desarrollar y mejorar el régimen jurídico y reglamentario en vigor. Una mayor investigación bien puede poner de manifiesto otras áreas en las cuales haya lagunas en las leyes u otras normas, o en las cuales éstas sean ineficaces o inadecuadas en su formulación actual. Estas áreas podrían, pues, ser objeto de actividades de sensibilización, a fin de alentar a los encargados de formular leyes y políticas a introducir los cambios que sean necesarios. Esto demuestra que la continuación de los trabajos sobre el DIICD debe seguir inscrita como elemento importante de la agenda internacional. Esos trabajos debieran concentrarse en asegurar una aplicación más sistemática de los principios y reglamentos existentes y, también, en mejorar la situación cuando se observen deficiencias.

Las conclusiones y recomendaciones principales plasman algunos de los temas o pautas comunes que emergieron de los diversos estudios realizados en el marco del Proyecto DIICD. También se basan en los comentarios y deliberaciones dimanados de las diversas consultas, incluida la Reunión de Autores del Proyecto DIICD.

En el Apéndice figura una lista de estos documentos, que conviene consultar directamente para formarse una idea más completa de las conclusiones del Proyecto DIICD.

ÍNDICE

RESUMEN	1
ÍNDICE	5
ANTECEDENTES	6
Consejo de Delegados de 2001	6
Resumen del Proyecto DIICD	7
METODOLOGÍA Y ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN	8
Terminología y ámbito	8
Resumen del proceso de investigación	8
Consultas y representación internacional	12
CONCLUSIONES FUNDAMENTALES	15
Ámbito del DIICD	15
Naturaleza del DIICD vigente	16
Problemas en el terreno	19
Divulgación, comprensión y aplicación de los instrumentos vigentes	21
El nexa entre el derecho y la práctica	23
RECOMENDACIONES	24
Recomendación 1: Comprensión y aceptación internacionales del término “DIICD”	24
Recomendación 2: Una mayor comprensión de la naturaleza, el ámbito y el contenido del DIICD	24
Recomendación 3: Identificación e inclusión de los principios básicos del DIICD en todos los instrumentos internacionales, regionales y nacionales de intervención en casos de desastre	24
Recomendación 4: Mejora de la aplicación de los instrumentos del DIICD que faciliten la intervención en casos de desastre	25
Recomendación 5: Desarrollo y promoción permanentes del DIICD	25
LISTA DE CUADROS	
Cuadro 1: Estudios de investigación jurídica del Proyecto DIICD, lista de investigadores y países	10
Cuadro 2: Estudios sobre el terreno del Proyecto DIICD, lista de investigadores y países ..	11
Cuadro 3: Publicación sobre el DIICD, lista de autores y temas	12
ANEXO: BIBLIOGRAFÍA	26

Para más información sobre el presente informe dirijase a:

Sra. Victoria Bannon

Coordinadora del Proyecto Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

17 chemin des Crêts, Petit-Saconnex, 1211 Ginebra, Suiza

Tel.: +41 22 730 42 22 – Fax +41 22 733 03 95 – Correo electrónico: idrl@ifrc.org

Sitio Web: www.ifrc.org/what/disasters/idrl

ANTECEDENTES

Cada año millones de personas se ven afectadas por desastres naturales y desastres causados por el hombre. Cada año, la comunidad internacional tiene ante sí el reto de tener que intervenir en crisis que superan las capacidades de las infraestructuras nacionales, contribuyendo a la realización de tareas esenciales como el salvamento y la protección de los sobrevivientes y la ayuda inmediata a las comunidades que necesitan desesperadamente los bienes más básicos, como alimentos, refugio y agua potable. La intervención internacional en casos de desastre es, por lo tanto, esencial para salvar vidas, restablecer la dignidad humana y reducir la vulnerabilidad futura de las comunidades afectadas por desastres. Pese a que es esencial que las intervenciones internacionales en casos de desastre se lleven a cabo con rapidez y eficacia, todavía quedan muchos obstáculos que impiden o demoran la prestación de asistencia a quienes la necesitan.

A diferencia de lo que ocurre en situaciones de conflicto armado, no existen instrumentos jurídicos globales y ampliamente reconocidos que identifiquen disposiciones, principios y normas internacionalmente convenidos para la protección y asistencia de las personas afectadas por desastres naturales y tecnológicos. Tampoco hay una fuente única que el personal humanitario y los gobiernos puedan consultar para encontrar esta información. Como resultado de ello, muchas operaciones internacionales de intervención en casos de desastre se rigen por normas y sistemas *ad hoc*, que varían radicalmente de un país a otro y dificultan una asistencia rápida y eficaz, poniendo en peligro la vida y la dignidad de las personas.

CONSEJO DE DELEGADOS DE 2001

El Proyecto DIICD fue iniciado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) en atención a la creciente preocupación dentro de la comunidad internacional, incluida la red mundial de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales), en cuanto a la adecuación de los mecanismos jurídicos y de otra índole existentes para facilitar las actividades humanitarias ante los desastres naturales y tecnológicos.

Ante estos desafíos, la Federación Internacional acogió una reunión de expertos en febrero de 2001 en la que los participantes -- profesionales, expertos, especialistas en derecho internacional y académicos -- examinaron estos problemas y confirmaron la necesidad de elucidar el derecho en vigor. Se recomendó un plan de trabajo para la investigación y compilación de instrumentos del DIICD y se invitó a la Federación Internacional a asumir la función directiva del proceso, aprovechando su amplia experiencia sobre el terreno y sus valiosos vínculos con las comunidades y los Estados mediante la red de Sociedades Nacionales.²

Por recomendación de la Comisión de Socorro en Casos de Desastre, un órgano consultivo de los órganos de gobierno de la Federación Internacional, la Federación Internacional y algunas Sociedades Nacionales señalaron estas cuestiones a la atención del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en noviembre de 2001. En el documento de información presentado al Consejo³ se describió la urgente necesidad de tener un claro entendimiento del marco jurídico y reglamentario internacional aplicable a la prestación y utilización de la asistencia internacional en casos de desastre. Era necesario contar con una recopilación visible y práctica de principios, normas e instrumentos vigentes referidos específicamente a situaciones de desastres naturales y tecnológicos, en particular cuando se requiriera una intervención internacional. Además de determinar el marco normativo vigente, también se consideró necesario reunir una serie de experiencias sobre el terreno y examinar en qué casos las disposiciones vigentes facilitaban o no facilitaban eficazmente la intervención en casos de desastre. Por último, se estimó útil determinar los medios y arbitrios para mejorar el marco vigente teniendo en cuenta las necesidades de los Estados, las organizaciones internacionales y las comunidades locales, al tiempo que se respetaran las necesidades de las personas cuyo derecho a la vida y a la dignidad se había visto afectado por un desastre.

El Consejo de Delegados pidió a la Federación Internacional que emprendiera esas actividades, con la asistencia de las Sociedades Nacionales, y le presentara un informe en su reunión de 2003.⁴ En consecuencia, la Federación Internacional inició el "Proyecto Derecho internacional de las intervenciones en caso de desastre (DIICD)".

² Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, First International Disaster Response Law Workshop Summary, Conclusions and Next Steps (Ginebra, febrero de 2001) http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_Workshop.pdf.

³ Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Documento CD 2001/7/1 Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre (Ginebra, diciembre de 2001) http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_cdbgpaper.pdf.

⁴ Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *resolución 5: Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre* (diciembre de 2001, Ginebra).

RESUMEN DEL PROYECTO DIICD

La función esencial del Proyecto DIICD era recopilar los diversos tratados y el 'derecho "blando"' plasmado en las declaraciones y resoluciones adoptadas dentro del sistema de las Naciones Unidas y otros foros intergubernamentales relacionados con las intervenciones en casos de desastre. También se recopilaron y examinaron, en la medida de lo posible, las directrices y las prácticas recomendadas contenidas en la legislación internacional sobre las intervenciones en casos de desastre. Esa recopilación permitirá contar, por primera vez, con un compendio de los instrumentos y la legislación vigentes referidos específicamente a situaciones de desastre en las que no existe un conflicto armado. Este compendio se publicará en CD ROM en noviembre de 2003.

Paralelamente a la investigación jurídica, el Proyecto DIICD propició además la realización de una serie de estudios de investigación y sobre el terreno en más de 25 países para evaluar la naturaleza y el ámbito de aplicación de la legislación y los instrumentos que regulan las intervenciones en casos de desastre, y la forma en que se aplican en estas situaciones.

Por último, el Proyecto DIICD se ha propuesto reunir a un grupo de expertos con experiencia profesional en los ámbitos académico y jurídico, en formulación de políticas e intervención en casos de desastre, para dirigir investigaciones e intercambiar sus puntos de vista sobre los diferentes aspectos relacionados con el concepto del DIICD. Esto ha dado como resultado la publicación de una recopilación de documentos sobre el DIICD, que se publicará en diciembre de 2003 y que contribuirá a una comprensión más profunda del marco jurídico y normativo actual.

La generosidad de varios donantes permitió que el Proyecto DIICD pudiera emprender y completar estas tareas. Esos donantes fueron los siguientes:

- Ausaid por intermedio de la Cruz Roja Australiana
- La Administración de Emergencia de Australia
- La Cruz Roja Noruega
- El Gobierno de Noruega por intermedio de la Cruz Roja Noruega
- El Gobierno de Suiza por intermedio de la Cruz Roja Suiza
- La Cruz Roja Británica

METODOLOGÍA Y ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN

TERMINOLOGÍA Y ÁMBITO

En las primeras etapas del proyecto, la Federación Internacional trató de definir el ámbito y la terminología del Proyecto DIICD. Se hizo una distinción entre "DIICD" y "Proyecto DIICD". Se describió al DIICD como el conjunto de leyes y otras normas reglamentarias relativas a la intervención en casos de desastre; por Proyecto DIICD se entendieron las actividades que realizaría la Federación Internacional para explorar el ámbito de aplicación y contenido del DIICD.⁵

También se formularon definiciones de trabajo a los efectos del proyecto, a tenor de las cuales se describió el significado de "derecho Internacional" e "intervención en casos de desastre" en el contexto del "derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre". Esas definiciones fueron como sigue:

Derecho internacional: abarca el derecho internacional convencional, los acuerdos entre Estados y organizaciones internacionales, incluida la Federación Internacional, y el derecho en "blando" dimanante de los instrumentos declarativos y resoluciones pertinentes adoptados por reuniones intergubernamentales.

Intervención en casos de desastre: abarca las actividades de preparación para desastres, socorro y rehabilitación en caso de desastres naturales, tecnológicos y de otra índole que no se clasifican como conflictos armados.⁶

Se destacó, sin embargo, que no era intención de la Federación Internacional definir o limitar el ámbito del DIICD, pues el proyecto tenía por objeto constituir un proceso exploratorio mediante el cual se desarrollaran gradualmente el ámbito y el contenido del DIICD.⁷

En verdad, a medida que avanzaba el proyecto y se elaboraba el mandato de las investigaciones jurídicas y sobre el terreno, se delimitó y refinó aún más el ámbito de la investigación para tener la certeza de que el Proyecto DIICD podría producir resultados útiles dentro del plazo previsto.⁸ Esta evolución se examina con más detalle en las secciones del presente informe tituladas "Resumen del proceso de investigación" y "Conclusiones fundamentales".

RESUMEN DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

La investigación con destino al Proyecto DIICD constó de dos tipos de procesos, que plasmaron la finalidad descrita en la Resolución 5 del Consejo de Delegados en 2001. El primero de esos procesos tuvo por objeto realizar investigaciones jurídicas para identificar y compilar los diversos instrumentos que constituyen el DIICD. El segundo proceso correspondió a los estudios sobre el terreno para identificar algunos de los principales problemas experimentados durante las operaciones de intervención en casos de desastre y determinar los efectos del DIICD en el contexto operacional.

En la realización de estas actividades, la Federación Internacional trató de recabar el concurso de las Sociedades Nacionales, abogados, académicos y especialistas en intervención en casos de desastre de los gobiernos y del sector humanitario. Se ejecutaron algunos proyectos de investigación específicos en diversas regiones geográficas de acuerdo con las Directrices y el mandato elaborados por la Federación Internacional. Además, las Sociedades Nacionales y los particulares interesados emprendieron espontáneamente actividades oficiosas de investigación en respuesta directa a la Resolución 5 del Consejo de Delegados, que alentó el apoyo y la contribución de las Sociedades Nacionales al plan de trabajo de la Federación Internacional.

Resumen de la investigación jurídica

⁵ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD Hoja informativa N° 1 ¿Qué es el Proyecto DIICD?* (junio de 2002).

⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD Hoja informativa N° 3 ¿Qué es el Proyecto DIICD?* (junio de 2002).

⁷ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD Hoja informativa N° 3 ¿Qué es el Proyecto DIICD?* (junio de 2002)

⁸ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices para la investigación jurídica del DIICD (Directrices)* (junio de 2002); Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Mandato de los estudios sobre el terreno del DIICD* (septiembre de 2002) (*Mandato*).

En el primer semestre de 2002 el Profesor Horst Fischer, de la Ruhr-Universität en Bochum, emprendió un estudio inicial (el Estudio Fischer) con la mira de identificar y analizar una colección de documentos que se pudiera considerar el "núcleo fundamental" del DIICD.⁹ Este estudio trató también de clasificar los diferentes temas abarcados, identificar los patrones normativos que se pudieran desprender de la colección y formular recomendaciones sobre la investigación y el desarrollo futuros del DIICD.

Los instrumentos reunidos en el curso del estudio, alrededor de 300 en total, se derivaron básicamente de las colecciones de tratados y resoluciones de las Naciones Unidas y fueron más abundantes en la región de Europa. Por lo tanto, una de las recomendaciones sobre estudios ulteriores fue que se ampliara el ámbito de la investigación jurídica para abarcar instrumentos distintos de los tratados y resoluciones internacionales, así como instrumentos de diferentes regiones geográficas. En consecuencia, la Federación Internacional encargó diversos estudios en diferentes regiones y elaboró las Directrices para la investigación jurídica del DIICD (Directrices)¹⁰ sobre la base de las recomendaciones y temas del DIICD mencionados en el Estudio Fischer.

Se reconoció que sería imposible reunir todos los documentos pertinentes dentro del plazo disponible y, por lo tanto, se hizo hincapié en los instrumentos jurídicos de carácter internacional, a saber:

- Tratados multilaterales o bilaterales
- Acuerdos concertados o declaraciones hechas por dos o más Estados
- Resoluciones aprobadas por grupos, reuniones y foros intergubernamentales
- Acuerdos en los que intervienen componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- Acuerdos entre organizaciones internacionales y Estados u otras organizaciones internacionales
- Acuerdos entre ONG internacionales y Estados, organizaciones internacionales u otras ONG

Las Directrices alentaron también la reunión de otros documentos, tales como artículos y libros, manuales de gestión de desastres, directrices, códigos de conducta e informes de investigación que se consideraron pertinentes al DIICD; sin embargo, se reconoció que el Proyecto DIICD no podía examinar el contenido de esos documentos con detenimiento dentro del plazo disponible.

Además de determinar los tipos de instrumentos por examinar, las Directrices identificaron también el contenido pertinente de los diversos instrumentos por reunir, sobre la base de los temas mencionados en el Estudio Fischer. Estos temas fueron descritos en general como "cuestiones relacionadas con la ejecución de las operaciones de intervención en casos de desastre, incluida las actividades de preparación, socorro y rehabilitación". Se mencionaron varios ejemplos:

- Visados y permisos de inmigración y trabajo
- Reconocimiento de calificaciones profesionales
- Normas sobre aduanas, impuestos, aranceles y cuarentenas
- Transporte y tránsito de mercancías
- Estatuto, inmunidades y protección del personal
- Coordinación de actividades
- Educación, capacitación e intercambio de información
- Ofrecimientos y solicitudes de asistencia
- Comunicaciones
- Rendición de cuentas / responsabilidad

Entre junio de 2002 y agosto de 2003 se realizaron varios estudios en las regiones, con los auspicios primordialmente de las Sociedades Nacionales. Esos estudios se mencionan en el cuadro *infra*:

Cuadro 1: Estudios de investigación jurídica del Proyecto DIICD, lista de investigadores y países

Investigadores	Región	Países	Fecha de terminación
Virginie Gueriel, Cruz Roja Francesa	Europa	Francia	Junio de 2002
Delegación Regional de la Federación Internacional, Guatemala	Centroamérica	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua,	Octubre de 2002

⁹ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law prepared by Professor Horst Fischer, Bochum University, Germany* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, enero de 2003) (*Estudio Fischer*).

Véase también Horst Fischer, *Overview of Existing IDRL Treaties and Other Instruments* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; fecha prevista de publicación: noviembre de 2003)

¹⁰ *Directrices*.

		Panamá	
Tracy-Lynn Field, Instituto de Derecho Extranjero y Comparado, Universidad de Sudáfrica*	África meridional	Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe	Enero de 2003
Cruz Roja Alemana*	Europa	Alemania	Marzo de 2003
Anne Bergh, Per Gautvik y equipo de investigación voluntario, Cruz Roja Noruega*^^	Asia Meridional, Asia Sudoriental, Europa	Noruega, Sri Lanka, Viet Nam	Mayo de 2003
Justyna Mordwilko, Cruz Roja Polaca*	Europa	Polonia	Mayo de 2003
Victoria Bannon y Morgan Mozas, Federación Internacional, Ginebra	Mundial	Mundial	Julio de 2003
Lauriane Tenon, Cruz Roja Francesa*	Oriente Medio, Norte de África, Europa	Egipto, España, Grecia, Italia, Portugal, Túnez, Turquía	Julio de 2003
Bosko Jakovljevic, Cruz Roja de Serbia y Montenegro*	Europa	Serbia y Montenegro	Agosto de 2003
Bosko Jakovljevic, Cruz Roja de Serbia y Montenegro*	Europa	Efectos de las sanciones económicas, Serbia y Montenegro	Agosto de 2003
Cruz Roja Australiana	Pacífico	Australia	Agosto de 2003

^^ El estudio que se iba a realizar en el Irán se postergó debido a otros acontecimientos ocurridos en la región del Oriente Medio.

* Los informes de investigación de estos estudios se publicarán en el sitio Web de la Federación Internacional: www.ifrc.org/what/disasters/idrl

De resultados de esta investigación se identificaron entre 200 y 300 instrumentos más con destino a la colección en CD ROM.

Resumen de los estudios sobre el terreno

Los estudios sobre el terreno del Proyecto DIICD tenían por objeto presentar un panorama de las principales dificultades experimentadas por el personal humanitario y otros actores durante las operaciones de intervención en casos de desastre, determinar qué instrumentos jurídicos y extrajurídicos se utilizan y aplican durante las operaciones de intervención en casos de desastre y evaluar los efectos de la presencia o ausencia de derecho aplicable y otros instrumentos normativos. Los estudios sobre el terreno se limitaron al examen de las operaciones de intervención en casos de desastre en que había participado la Federación Internacional que hubieran tenido un carácter internacional, esto es, operaciones en las que el país afectado por el desastre recibía asistencia de la Federación Internacional y de otros Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) externas.

Para facilitar estos estudios, la Federación Internacional elaboró los términos de referencia para los estudios sobre el terreno del DIICD (TOR),¹¹ en el que se mencionaron los objetivos antes expuestos y se enunció la metodología por aplicar en la realización de los estudios. La metodología constaba de varias fases:

- Fase 1: Examen de la bibliografía de anteriores operaciones internacionales de intervención en casos de desastre, con estudio de la documentación de evaluación de operaciones importantes de intervención en casos de desastre en las que hubiera participado la Federación Internacional en los últimos cinco años.
- Fase 2: Consultas preparatorias con personal clave de gestión de desastres de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales
- Fase 3: Estudios monográficos de operaciones internacionales de intervención en casos de desastre en curso en diferentes regiones con entrevistas del personal clave, reunión de bibliografía y observación de actividades en países seleccionados, a razón de aproximadamente una semana por región
- Fase 4: Compilación de información y preparación de un informe

Los términos de referencia también impartían orientación en cuanto al tipo de cuestiones que se examinarían durante los estudios. Seguidamente se mencionarán las categorías generales:

- Acceso e intervención de la Federación Internacional en el país afectado por el desastre
- Relaciones entre los diversos actores participantes en la intervención
- Identificación de instrumentos / mecanismos de intervención en casos de desastre para países determinados

¹¹ *Mandato.*

- Acceso a la población afectada por los desastres por parte de los diversos organismos intervinientes
- Facilitación de las actividades de intervención en casos de desastre
- Identificación de los diversos instrumentos jurídicos y extrajurídicos utilizados en la intervención en casos de desastre

En 2002 y 2003 se realizaron dos importantes estudios sobre el terreno del Proyecto DIICD en cuatro regiones y 15 países. Esos estudios se mencionan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2: Estudios sobre el terreno del Proyecto DIICD, lista de investigadores y países

Investigadores	Región	Países	Fecha
Piero Calvi-Pariseti, Gignos Consulting, Ginebra*	África meridional, Asia meridional y Centroamérica	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, India, Lesotho, Malawi, México, Nicaragua, Panamá, Suazilandia, Suriname, Zambia, Zimbabue	Octubre- noviembre de 2002
Anne Bergh y Per Gautvik, Cruz Roja Noruega* ^^	Asia Meridional, Asia Sudoriental	Sri Lanka, Viet Nam	Febrero-mayo de 2003

* Informes de investigación que se pueden consultar en el sitio Web de la Federación Internacional: www.ifrc.org/what/disasters/idri

^^ El estudio que se iba a realizar en el Irán se postergó debido a otros acontecimientos ocurridos en la región del Oriente Medio.

Publicación sobre el DIICD

Además de las investigaciones jurídicas y los estudios sobre el terreno, el interés suscitado por el proyecto movió a la Federación Internacional a encargar una serie de trabajos a especialistas en distintos temas vinculados con el DIICD. Estos trabajos se recogerán en un libro de la Federación Internacional dedicado enteramente al DIICD que se publicará en diciembre de 2003.

En el siguiente cuadro se mencionan los autores y temas confirmados con destino a esta publicación hasta agosto de 2003. Los autores ofrecieron generosamente sus contribuciones en forma voluntaria y a título personal.

Cuadro 3: Publicación sobre el DIICD, lista de autores y temas

Autores	Tema:
Michael Hoffman, Director de Derecho y Políticas humanitarias internacionales, Cruz Roja Americana	Ámbito del derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre
Horst Fischer, Catedrático de Derecho, Ruhr-Universität en Bochum	Resumen del derecho convencional vigente en relación con el derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre
Arjun Katoch, Jefe, Sección de Coordinación del Apoyo sobre el Terreno, Subdivisión de Servicios de Emergencia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas	Las intervenciones en casos de desastre y el sistema de las Naciones Unidas
Tracy Field, Profesora de Derecho, Universidad de Witwatersand, Sudáfrica	Resumen del derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre en África meridional
Bosko Jakovljevic, Cruz Roja de Serbia y Montenegro*	Reflexiones sobre el Proyecto DIICD a la luz de las experiencias en la ex Yugoslavia
Elise Baudot, Oficial Jurídica Principal, Federación Internacional, Ginebra	Las delegaciones de la Federación Internacional y la gestión del riesgo: algunas cuestiones operacionales
Chris Mclvor, Director del Programa, Save the Children (Reino Unido), Zimbabwe	La aplicación de los principios humanitarios en el socorro en casos de desastre: estudio monográfico de Zimbabwe
Vitit Muntarbhorn, Profesor de Derecho, Universidad Chulalongkorn, Bangkok	El derecho de las intervenciones internacionales en casos de desastre y las personas desplazadas
Agnés Callamard, Directora, Proyecto Responsabilidad en la acción humanitaria internacional, Ginebra	El derecho de las intervenciones internacionales en casos de desastre y la responsabilidad humanitaria

CONSULTAS Y REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL

En la Resolución 5 del Consejo de Delegados se hacen varias referencias a la necesidad de sensibilización y diálogo con los gobiernos para mejorar el conocimiento y la aplicación del DIICD con el apoyo de las Sociedades Nacionales, en particular para alentar la ratificación del *Convenio de Tampere*.¹² La Federación Internacional ha puesto empeño, pues, en promover el apoyo y la sensibilización en lo que atañe a las actividades del Proyecto DIICD, tanto dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como fuera de él.

Actividades dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El Proyecto DIICD ha sido objeto de debate en dos Conferencias Regionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En noviembre de 2002, la VI Conferencia Regional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Asia y el Pacífico reunida en Manila aprobó un Plan de Acción¹³ que incluía el apoyo al Proyecto DIICD. En el Plan de

¹² *Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe*, abierto a la firma el 18 de junio de 1998 (al 18 de agosto de 2003 todavía no había entrado en vigor con 24 partes) <http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html>.

¹³ VI Conferencia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Asia y el Pacífico, *Resolución I: Aprobación del "Plan de Acción de Manila 2002"* (Manila, Filipinas, noviembre de 2002) <http://www.aprc.net/map2002.htm>.

Acción de Manila, 49 Sociedades Nacionales de Asia, el Pacífico y el Oriente Medio se comprometieron a realizar una serie de actividades encaminadas a mejorar las vidas de las víctimas de los desastres, incluido el compromiso de alentar a los gobiernos a promover un mayor entendimiento, coherencia y uniformidad en cuanto al DIICD.

Análogamente, la XXVII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, en la que participan aproximadamente 35 Sociedades Nacionales, asumió el compromiso de "[p]romover un mejor entendimiento y compromiso del derecho nacional e internacional de intervención en casos de desastre entre los gobiernos respectivos con miras a facilitar el mejoramiento de la prevención de desastres, la preparación para desastres y la intervención en casos de desastre".¹⁴

En 2002 y 2003 se hicieron exposiciones y se celebraron consultas con participación de las Sociedades Nacionales en otros foros. En octubre de 2002 el Proyecto DIICD fue objeto de una exposición y debate por parte de alrededor de 18 representantes de Sociedades Nacionales durante el Simposio sobre Cooperación Internacional acogido por la Media Luna Roja Turca en Ankara. En febrero de 2003 se presentó una exposición sobre el Proyecto DIICD en la Conferencia Científica sobre Socorro y Gestión acogida por la Sociedad de la Media Luna Roja Iraní en Teherán. Ha habido también otras exposiciones y consultas con intervención de las Sociedades Nacionales en el plano bilateral y en reuniones anuales como la Reunión de Asesores Jurídicos de las Sociedades Nacionales, las Reuniones de la Comisión de Socorro y Preparación en Casos de Desastre de la Federación Internacional, la Reunión de Asesores Jurídicos de las Sociedades de la Unión Europea y la Reunión de Sociedades Nacionales Participantes de la Federación Internacional.

Los informes y exposiciones de muchas de estas reuniones se presentan en el sitio Web en la siguiente dirección: <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/research.asp>

Actividades en la comunidad internacional en general

El Proyecto DIICD ha sido objeto también de varias intervenciones de la Federación Internacional en otros foros internacionales, incluidos los debates de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, así como de algunas comisiones orgánicas y organismos especializados de las Naciones Unidas. Fue descrito por primera vez ante la Asamblea General durante el período extraordinario de sesiones sobre los asentamientos humanos en 2001 y quedó firmemente incorporado al contexto del sistema de las Naciones Unidas en la referencia que hizo el Secretario General en su informe acerca del *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas (A/55/77, párrafo 23)*.¹⁵

Más recientemente, la Asamblea General tomó nota de la labor de la Federación Internacional en su resolución 57/150, de 16 de diciembre de 2002, relativa al *Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas*,¹⁶ instrumento que es un ejemplo positivo de las mejoras recientes del DIICD en vigor. Asimismo, el Secretario General tomó nota de los trabajos que se han llevado a cabo desde la aprobación de la resolución 57/150 de la Asamblea General, en su informe titulado *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia (2003)*.¹⁷ En la Resolución de abril de 2003 de la Unión Interparlamentaria sobre la *Cooperación internacional para la prevención y el manejo de desastres naturales transfronterizos*¹⁸ se menciona también el Proyecto DIICD de la Federación Internacional y se insta a los parlamentos a tener en cuenta el informe final del proyecto.

Cabe mencionar otros foros internacionales en los que se ha presentado el Proyecto DIICD, a saber: la Novena Reunión Ministerial del Acuerdo EUR-OPA Peligros Mayores, celebrada en Bandol (octubre de 2002); la Quinta Conferencia de Población de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, Bangkok (diciembre de 2002); el Simposio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santa Clara: el derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre y la previsión del futuro (marzo de 2003) y la reunión del Instituto de Comercio Internacional y la

¹⁴ XVII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, *Resolución: Aprobación del Compromiso de Santiago de Chile y del Plan de Acción de la XVII Conferencia Interamericana* (Santiago de Chile, abril de 2003) http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?events/interam/Commitment.pdf.

¹⁵ A/57/77- E/2002/63, párrafo 23

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/382/91/PDF/N0238291.pdf?OpenElement>.

¹⁶ A/57/L.60 y Add.1, párrafo 15 del preámbulo

http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_IUSAR_Res.pdf.

¹⁷ A/58/89 – E/2003/85, párrafo 28

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/386/66/PDF/N0338666.pdf?OpenElement>.

¹⁸ Resolución aprobada por unanimidad por 108a. Conferencia de la Unión Interparlamentaria, Cooperación internacional para la prevención y el manejo de las catástrofes naturales transfronterizas y su impacto sobre las regiones afectadas (Santiago de Chile, 11 de abril de 2003), párrafo 14 de la parte dispositiva <http://www.ipu.org/conf-e/108-2.htm>.

Sociedad Americana de Derecho Internacional sobre derecho del comercio y derechos humanos, Berna (junio de 2003).¹⁹

Reunión de Autores del Proyecto DIICD, mayo de 2003

Un acontecimiento de particular importancia en el proceso de consultas fue la Reunión de Autores del Proyecto DIICD acogida por la Federación Internacional en mayo de 2003. Participaron en esta reunión expertos de universidades, gobiernos y organizaciones dedicadas a la intervención en casos de desastre, incluidos muchos de los autores de la publicación sobre el DIICD, las investigaciones jurídicas y los estudios sobre el terreno, así como de las Sociedades Nacionales y el CICR.

Esta reunión de dos días de duración dio oportunidad para examinar y comparar los resultados de las investigaciones del DIICD sobre diversos temas y comprender mejor el ámbito y contenido de los instrumentos vigentes del DIICD. El grupo examinó también diversas cuestiones relacionadas con las orientaciones para el futuro del Proyecto DIICD y las recomendaciones que se habían de presentar a la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (diciembre de 2003). Se preparó un informe completo con la lista de participantes, los resúmenes de las exposiciones y los debates y los documentos ("*Writers Meeting Summary Report*"),²⁰ que es uno de los documentos de referencia de la sección titulada "Conclusiones fundamentales" del presente informe.

Otras iniciativas

Además, la Federación Internacional lanzó otras iniciativas encaminadas a divulgar información actualizada sobre la marcha del Proyecto DIICD y sus informes de investigación. Entre esas iniciativas se contó el lanzamiento de una sección dedicada al Proyecto DIICD en el sitio Web de la Federación Internacional (www.ifrc.org/what/disasters/idrl), la publicación de una serie de hojas informativas sobre diferentes aspectos del proyecto y el establecimiento de una lista pública de correspondencia sobre el DIICD que distribuye información actualizada por correo electrónico a sus suscriptores sobre los acontecimientos más recientes.²¹

¹⁹ Los resúmenes y discursos de estas reuniones se pueden consultar en la siguiente dirección: <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advoc.asp>.

²⁰ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *IDRL Project Writers' Meeting: Summary Report* (Ginebra, mayo de 2003) ('Writers' Meeting Summary Report'). <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/about.asp>.

²¹ Para suscribirse a este servicio envíe un mensaje a idrl@ifrc.org.

CONCLUSIONES FUNDAMENTALES

Estas conclusiones fundamentales plasman algunos de los temas o pautas comunes que emergieron de los diversos estudios realizados en el marco del Proyecto DIICD. También se basan en los comentarios y deliberaciones dimanados de las diversas consultas, incluida la Reunión de Autores del Proyecto DIICD.

En el Apéndice figura una lista de estos documentos, que conviene consultar directamente para formarse una idea más completa de las conclusiones del Proyecto DIICD.

No se ha tratado hasta ahora de extraer conclusiones generales respecto del DIICD en todos sus aspectos. En verdad, una de las recomendaciones del proceso es que se necesitan con urgencia más investigaciones y análisis. Sin embargo, se espera que las conclusiones fundamentales que se enuncian seguidamente constituyan un sólido fundamento para emprender nuevas actividades encaminadas a mejorar las intervenciones en casos de desastre a fin de alcanzar el objetivo último de salvar vidas y restaurar la dignidad.

ÁMBITO DEL DIICD

Aunque no era intención de la Federación Internacional definir o limitar el ámbito del DIICD como concepto, durante los procesos de investigación y consulta se observó que era necesario circunscribir y precisar el ámbito del DIICD, a fin de preservar su singularidad y utilidad en relación con otras ramas más desarrolladas. Además, durante los diversos procesos de investigación y consulta se identificó un "núcleo fundamental" del DIICD que podría constituir un valioso instrumento de referencia para los trabajos en el futuro. Ese núcleo fundamental podría sintetizarse del siguiente modo: *Las leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en casos de desastres no relacionados con conflictos, que abarca la preparación para desastres inminentes y la realización de actividades de socorro y asistencia humanitaria.*

Es preciso delimitar y precisar el ámbito del DIICD

Varios autores han observado que el ámbito del DIICD, en su formulación más amplia, bien podría abarcar virtualmente todas las ramas del derecho internacional, desde los derechos humanos hasta el derecho marítimo y desde el derecho del medioambiente hasta el comercio internacional y las telecomunicaciones. El DIICD podría también abarcar todo tipo de crisis, emergencia o desastre, desde los desastres nucleares y vertimientos químicos hasta el colapso económico y la pobreza, pasando por inundaciones, sequías y terremotos, hasta los incendios de bosques y los accidentes de aviación. Además, el DIICD se podría aplicar a todas las fases de un desastre, incluidas las de prevención, preparación, mitigación, socorro, recuperación, rehabilitación y desarrollo.

Sin embargo, también se ha observado que la adopción de esa interpretación amplia podría convertir al DIICD en un concepto amorfo, desprovisto de todo significado o importancia real. Por lo tanto, es útil identificar algunas características del DIICD que podrían distinguirlo de otras ramas del derecho, reconociendo, al propio tiempo, que, al igual que otras ramas del derecho, inevitablemente habrá superposiciones y concatenaciones.

Identificación del "núcleo fundamental" del DIICD

Un punto de partida útil para determinar el posible "núcleo fundamental" del DIICD es volver a examinar el razonamiento y la finalidad de la iniciación del Proyecto DIICD. Como se dijo antes, este proyecto se inspiró en una serie de problemas muy concretos, pero fundamentales, que inciden en la capacidad de la acción de salvamento y socorro para beneficiar a las personas más vulnerables en épocas de desastres no relacionados con conflictos. Durante los estudios sobre el terreno se pudo comprender mejor que estos problemas se referían a los temas de acceso, facilitación, coordinación, calidad y rendición de cuentas.

Muchos de los desafíos identificados también parecían plantearse durante la preparación para desastres inminentes, tales como las operaciones de evacuación y movilización de los equipos de intervención, y durante las operaciones concretas de salvamento y socorro, tales como las actividades de búsqueda y salvamento en zonas urbanas y el suministro de asistencia humanitaria. En verdad, algunos de los participantes en la Reunión de Autores del Proyecto DIICD estimaron que éstos debían ser los parámetros del DIICD y que éste no debía abarcar los aspectos de mitigación, rehabilitación o desarrollo para los cuales ya existían otras leyes, principios e instrumentos. De ese modo, el DIICD podría mantener su identidad singular.

En consecuencia, el "núcleo fundamental" del DIICD se podría describir del siguiente modo:

Las leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en casos de desastres no relacionados con

conflictos, que abarca la preparación para desastres inminentes y la realización de actividades de socorro y asistencia humanitaria.

Esta descripción concuerda con la gran mayoría de los instrumentos y temas examinados durante la ejecución del Proyecto DIICD.

NATURALEZA DEL DIICD VIGENTE

El DIICD vigente está muy disperso y sus diversos componentes carecen de uniformidad. Se comprobó que el núcleo fundamental del DIICD abarca muchos tipos distintos de instrumentos, tanto jurídicos como extrajurídicos. Entre ellos se cuentan tratados multilaterales y bilaterales, acuerdos regionales, resoluciones y declaraciones intergubernamentales, directrices operacionales y códigos de conducta. En gran parte, el derecho internacional convencional en vigor no se refiere exclusivamente a la intervención en casos de desastre o, en todo caso, tiene un ámbito y una aplicación limitados. Otros instrumentos, en particular las resoluciones intergubernamentales, suelen ser más amplios y tratan de establecer principios generales relacionados con las operaciones de intervención en casos de desastre.

Son pocos los tratados multilaterales amplios que se relacionan directamente con el DIICD

Una de las observaciones más importantes que se hicieron al inicio del Proyecto DIICD, que ha encontrado confirmación en la presente investigación, es que no existen tratados o convenios multilaterales amplios y universalmente aceptados que se apliquen específicamente a las situaciones de desastre de la misma manera que los hay para las situaciones de conflicto armado. En verdad, es limitado el número de tratados multilaterales que se refieren a las intervenciones internacionales en casos de desastre y, cuando los hay, estos tratados tienden a concentrarse en un tema específico, sin establecer principios generales para las intervenciones.

Hay dos tratados multilaterales que se podría decir son los tratados más amplios sobre las intervenciones internacionales en casos de desastre. El primero es la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, de 1986.²² Esta Convención contiene disposiciones sobre diversas cuestiones, incluidos los ofrecimientos y solicitudes de asistencia, la coordinación de las actividades operacionales, la función del Organismo Internacional de Energía Atómica, el reembolso de gastos, los privilegios, inmunidades y facilidades del personal y el tránsito de equipo y bienes.

El segundo tratado multilateral amplio de esta índole es 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, de 1998 (que todavía no ha entrado en vigor).²³ Aunque se refiere a al área de las telecomunicaciones de emergencia, el Convenio contiene también disposiciones similares e incluso más detalladas sobre las actividades más generales de intervención en casos de desastre, incluidos los ofrecimientos y solicitudes de asistencia, los privilegios, inmunidades y facilidades, el reembolso de gastos y la coordinación. También hace extensivas algunas de estas disposiciones a las organizaciones no gubernamentales y entidades no estatales, con lo cual su ámbito va más allá de los Estados mismos. Por esta razón, el Convenio de Tampere se podría considerar como un nuevo enfoque del DIICD y constituir un modelo apropiado para futuras iniciativas.

Existe una amplia red de tratados bilaterales y regionales, pero ello no se refleja en regiones fuera de Europa

A diferencia de lo que ocurre con los tratados multilaterales, existe un sistema diverso y complejo de tratados bilaterales entre los Estados. Estos tratados se han ido ampliando, tanto en número como en alcance, desde por lo menos el fin de la segunda guerra mundial y muchas veces están referidos a acuerdos para el suministro o la facilitación de asistencia en época de desastres naturales o tecnológicos. A pesar de la diversidad de sus finalidades, ámbito de aplicación y contenido, se pueden discernir algunas pautas en la evolución de este derecho internacional convencional.

En el decenio de 1990 se ha observado un aumento de los tratados de "asistencia mutua" que, en la región de Europa, se han convertido en una amplia red de cooperación mutua que abarca a la mayor parte de los países de la región. Además, merced a varios acuerdos concertados bajo los auspicios de la Unión Europea, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, esta materia está bien reglamentada. Esos acuerdos contienen por lo común cláusulas relativas a las solicitudes y ofrecimientos de asistencia, la facilitación de la entrada en territorio soberano, la cooperación técnica, el intercambio de información y, en algunos casos, las actividades de preparación para desastres y la formación. Sin embargo, existen muchas disparidades entre estos tratados en términos de su ámbito y contenido precisos y virtualmente no contienen

²² <http://www.iaea.or.at/worldatom/Documents/Infcircs/Others/inf336.shtml>

²³ <http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/icet98-e.htm>

disposiciones sobre entidades no estatales, tales como las organizaciones internacionales, las ONG y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Al parecer, la proliferación de tratados bilaterales y regionales se limita exclusivamente a Europa. En las demás regiones y países examinados, la investigación encontró comparativamente pocos instrumentos bilaterales o regionales. Muchos de estos acuerdos se habían concluido con organizaciones internacionales u ONG y adoptaban la forma de "acuerdos relativos a la sede" o "memorandos de entendimiento", en los cuales se establecían las condiciones con arreglo a las cuales una organización podía realizar sus actividades dentro del país.

Por ejemplo, en Túnez sólo se identificaron diez instrumentos internacionales, en su mayoría relacionados con la Organización Marítima Internacional. En Viet Nam se identificaron varios acuerdos entre el Estado y las organizaciones internacionales y dos acuerdos suscritos con otros Estados que se relacionaban directamente con el DIICD; sin embargo, al tiempo de redactarse el presente informe no se había podido completar el examen de todos los tratados debido a la necesidad de hacer traducir muchos de los acuerdos. En Turquía, al parecer, si bien había muchas actividades de intervención en casos de desastre con participación de otros Estados, muy pocas se habían basado en acuerdos formales. De los tratados identificados en la región de África meridional, aproximadamente 30 en total, sólo unos pocos se relacionaban directamente con la intervención en casos de desastre y muchos eran acuerdos entre un Estado afectado por un desastre y una organización internacional o una ONG.

Existen varios temas que son comunes a muchos tratados internacionales; sin embargo, carecen de uniformidad

En la amplia red de tratados internacionales relativos al DIICD, es posible identificar algunos campos temáticos comunes a muchos de los instrumentos. Entre ellos figuran los siguientes:

- Ofrecimientos y solicitudes de asistencia
- Responsabilidad y coordinación en materia de actividades de intervención en casos de desastre
- Acceso para el personal y el equipo y circulación dentro del territorio
- Entrada de artículos de socorro y aduanas
- Estatuto, inmunidades y protección del personal de las intervenciones en casos de desastre
- Gastos relacionados con las operaciones de intervención en casos de desastre
- Establecimiento de instituciones permanentes de intervención y gestión en casos de desastre

Sin embargo, es importante observar que, pese a estos elementos comunes, es difícil precisar una uniformidad en la forma que se regulan estas cuestiones. Esta falta de uniformidad afecta no solamente a los tratados concluidos entre los Estados, sino que cada Estado puede concertar tratados con diferentes disposiciones, lo que hace difícil determinar patrones o principios bien definidos.

Se observan algunas lagunas en el derecho internacional convencional en vigor

Además de la falta de principios claramente identificados en las diversas disposiciones de los tratados internacionales, existen muchos aspectos de las intervenciones en casos de desastre que o bien no se han considerado o están regulados de manera insuficiente en los tratados examinados. Entre ellos figuran los siguientes:

- Requisitos de entrada bien definidos para el personal internacional de intervención en casos de desastre
- Libertad de circulación del personal de intervención en casos de desastre
- Reconocimiento de las calificaciones profesionales del personal de intervención en casos de desastre, en particular de los médicos y el personal sanitario
- El intercambio de información relacionada con desastres entre los Estados y el personal
- Estatuto de los embarques de artículos de socorro
- Transporte dentro del territorio del Estado afectado por el desastre
- Distribución y utilización de los artículos de socorro
- Entrada y actividades de las entidades no estatales como las organizaciones internacionales y las ONG

Hay un gran número de instrumentos de derecho "blando" aplicables al DIICD, que enuncian principios importantes

En la investigación se identificaron alrededor de 50 resoluciones y declaraciones relacionadas con el DIICD aprobadas en foros intergubernamentales como las Naciones Unidas y sus organismos especializados, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, la Organización Mundial de Aduanas y la Unión Interparlamentaria. También se identificaron resoluciones de organizaciones intergubernamentales regionales, incluida la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Unión Africana, la Organización de la Unidad Africana, el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN).

A diferencia de gran parte del derecho convencional examinado, muchos de estos instrumentos se vinculan específicamente con las actividades de intervención en casos de desastre y tienden a reflejar un enfoque más uniforme y conforme a principios, que tiene aplicación general, en lugar de referirse simplemente a las necesidades de una situación de desastre determinada o de un tema relacionado con los casos de desastre.

Algunos ejemplos interesantes de estos tipos de instrumentos son las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, de 19 de diciembre de 1991, y su anexo, y 57/150, de 16 de diciembre de 2002, relativa al fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas; ambas resoluciones establecen principios rectores en materia de asistencia humanitaria y determinan las funciones de los Estados y las entidades no estatales. Otro instrumento importante es la Resolución 6 de la XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1977 sobre “Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales”, que formula una serie de recomendaciones prácticas para reducir muchas de las demoras que se producen en la entrada de personal humanitario y artículos de socorro.

Hay muchos instrumentos extrajurídicos que contribuyen a la identificación de los principios del DIICD

Existe también un amplio acervo de instrumentos que, si bien no tienen carácter jurídico, tratan de regular y sistematizar las actividades internacionales de intervención en casos de desastre. En muchos casos, estos instrumentos han sido formulados, individual o colectivamente, por las organizaciones humanitarias para mejorar la normativa de la intervención en casos de desastre y reforzar sus propios mecanismos de rendición de cuentas.

Dos ejemplos prominentes de estos tipos de instrumentos son la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto de la Esfera 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. Estos instrumentos tratan de establecer principios y criterios internacionales en todos los aspectos de la intervención en casos de desastre, desde los programas de salud y ayuda alimentaria hasta la cooperación con los gobiernos y el respeto y la participación de los beneficiarios.

PROBLEMAS SOBRE EL TERRENO

Los estudios sobre el terreno confirmaron que muchos de los problemas que se presentan en el terreno se plantean en cuatro áreas:

- falta de uniformidad en las posibilidades de acceso a las poblaciones afectadas por los desastres
- demoras, ineficiencia e incoherencia en la facilitación de las intervenciones en casos de desastre por parte de las autoridades gubernamentales
- falta de coordinación entre las estructuras de intervención en casos de desastre nacionales e internacionales, así como en el seno de cada una de ellas
- divergencia entre el reconocimiento de las normas de calidad y rendición de cuentas y su aplicación en la práctica

La falta de uniformidad en las posibilidades de acceso a las poblaciones afectadas por desastres

El acceso del personal internacional de intervención en casos de desastre a las poblaciones afectadas por desastres variaba de un país a otro en las regiones estudiadas. En algunos países, el acceso dependía de la existencia de un acuerdo previamente negociado entre el Estado y la organización de asistencia; en otros países dependía de la naturaleza de los diversos regímenes jurídicos y normativos del país con arreglo a los cuales se podía solicitar y aceptar la asistencia internacional. En algunos países estas disposiciones eran de carácter especial, dependían del fomento de la confianza y las relaciones con las autoridades nacionales o locales y estaban sujetas a cambios frecuentes.

El grado de acceso podía depender también de diversas consideraciones políticas, económicas o de seguridad que afectaban al país anfitrión o a la región y que determinaban a cuáles organizaciones se les permitiría el acceso a las zonas afectadas y en qué condiciones.

Demoras, ineficiencia y falta de uniformidad en la facilitación de la intervención en casos de desastre por parte de las autoridades del gubernamentales

Muchos de los problemas en la facilitación de las actividades de intervención en casos de desastre guardan relación con los siguientes factores:

- Demoras en la tramitación de visados o el despacho de aduanas

- Demoras para obtener la autorización para usar ciertos equipos de telecomunicaciones o tener acceso a redes y frecuencias
- Un nivel elevado o un aumento deliberado de los derechos de importación sobre los artículos de socorro
- Falta de estatuto y protección jurídicos de las organizaciones y el personal que realizan actividades en el territorio
- Demoras en la aprobación de programas específicos de intervención en casos de desastre
- Contratación de personal local y extranjero
- Arrendamiento de edificios
- Operaciones cambiarias y otras operaciones financieras
- Demoras en la obtención de visados para el personal enviado desde el extranjero

Se estimó que las causas de muchos de estos problemas guardaban relación con excesos burocráticos en las estructuras nacionales y con la aplicación e interpretación inconsistentes de normas y procedimientos. También se estimó que la infraestructura gubernamental no estaba dotada de recursos suficientes y quedaba abrumada por los efectos del desastre. En algunas situaciones se estimó que las autoridades estaban sacando ventaja política o financiera de la fuerte presencia internacional dentro del país afectado.

Falta de coordinación entre las estructuras nacionales e internacionales de intervención en casos de desastre y en el seno de cada una de ellas

La cuestión de la coordinación, en particular en relación con la función central del gobierno anfitrión, era la que aparentemente planteaba más problemas a la eficiencia de las iniciativas humanitarias. Hubo frustración por la insuficiente capacidad de coordinación del gobierno anfitrión y la falta de comprensión del sistema internacional de intervención en casos de desastre por parte de los funcionarios de los gobiernos. También se observó que muchos Estados no tenían un solo organismo encargado de coordinar las actividades de intervención en casos de desastre, pues dependían, en cambio, de un sistema complejo en el que intervenían muchos ministerios y procesos de autorización. Algunos representantes de los gobiernos anfitriones expresaron asimismo su preocupación por la falta de respeto y cooperación de los organismos de intervención en casos de desastre y, en consecuencia, estimaron que se usurpaba la función central que les correspondía.

Se observaron problemas similares entre las diversas organizaciones humanitarias en los planos nacional e internacional; sin embargo, se advirtió una mejora en la coordinación operacional entre las grandes organizaciones internacionales y las ONG.

Divergencia entre el reconocimiento de las normas de calidad y rendición de cuentas y su aplicación

Había un grado satisfactorio de conocimiento de los diversos instrumentos internacionales relacionados con la calidad de la intervención en casos de desastre y la rendición de cuentas respectiva; en particular de la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera y del 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. Sin embargo, se observaba que estas normas no se aplicaban plenamente durante las operaciones de intervención en casos de desastre. A este respecto se mencionaron algunos ejemplos:

- Importación y distribución de un número excesivo de artículos de socorro
- Empleo de personal extranjero cuando se podrían haber optimizado las calificaciones locales
- Una elevada rotación del personal extranjero durante las operaciones, que se traducían en pérdidas de conocimientos operacionales
- Manipulación por los gobiernos, los organismos de financiación y otros grupos de interés de la orientación de los programas de socorro y distribución de socorro a favor de ciertos grupos
- Falta de nexos apropiados entre las actividades de socorro y desarrollo, incluida la distribución extendida e innecesaria de artículos de socorro

DIVULGACIÓN, COMPRENSIÓN Y APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS VIGENTES

A pesar del gran número de instrumentos relacionados con el DIICD, los funcionarios públicos y el personal sobre el terreno a menudo desconocen estos instrumentos y rara vez se los menciona o utiliza eficazmente para mitigar los problemas que se plantean en las operaciones de intervención en casos de desastre. En cambio, las leyes nacionales son generalmente bien conocidas y aplicadas, aunque muchas veces no abordan adecuadamente muchos de los problemas operacionales de las intervenciones en casos de desastre.

Divulgación limitada de los instrumentos del DIICD vigente

El proceso de identificar y reunir los diversos instrumentos relacionados con el DIICD durante la investigación jurídica y los estudios sobre el terreno indicó que había una falta general de conocimiento de las leyes y otros regímenes reglamentarios aplicables. Muchos de los ministerios de gobierno a los que se les solicitó información y documentación, particularmente en los países que no tenían experiencias frecuentes de desastres de gran escala, tuvieron dificultad para identificar los instrumentos pertinentes. Análogamente, muchos de los funcionarios de las organizaciones internacionales y las ONG sobre el terreno reconocieron que no estaban al tanto de muchos de los instrumentos internacionales aplicables a las situaciones de desastre.

Los instrumentos del DIICD rara vez se utilizaban como medio de reducir al mínimo los problemas operacionales

En algunos casos los problemas que se plantearon durante las actividades de intervención en casos de desastre estaban abarcados con algunos instrumentos jurídicos y reglamentarios internacionales o, por lo menos, guardaban relación con ellos.

Por ejemplo, la Resolución 6 de la XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1977 sobre Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales que, entre otras disposiciones pertinentes, recomienda que los gobiernos dispensen de los requisitos de visados de tránsito, entrada y salida al personal de socorro y agilicen el despacho de los embarques de artículos de socorro y que los donantes limiten sus aportaciones de socorro a los artículos de necesidad prioritaria. Las cuestiones relacionadas con el acceso a las poblaciones afectadas por desastres y la facilitación de las actividades de socorro por parte de los Estados figuran en la resolución 46/182 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 1991, así como en diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobadas antes de esa fecha y desde entonces.²⁴ Ya en 1971, en la resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas se recomendó que todos los gobiernos receptores potenciales de asistencia designaran a un organismo de socorro único.²⁵ En las Recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas sobre la expedición y el envío de embarques de artículos de socorro²⁶ y las Convenciones de Kyoto y Estambul, que incluyen anexos relacionados con los embarques urgentes y los artículos importantes con fines humanitarios, se menciona la necesidad de agilizar los procedimientos aduaneros y exonerar del pago de derechos de importación y exportación.²⁷

Aunque se puede discutir la naturaleza jurídica de estos instrumentos, la falta de conocimiento de los instrumentos internacionales, en particular de los elaborados para abordar precisamente algunos de los problemas que se plantean sobre el terreno, oponen obstáculos adicionales a la solución de estas situaciones.

A pesar de esta falta general de conocimiento de estos instrumentos, se observaron algunas excepciones notables. En muchos de los países examinados durante los estudios sobre el terreno, la *Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto de la Esfera* 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* eran ampliamente reconocidos y utilizados por el personal humanitario en las operaciones de intervención en casos de desastre, aunque con reservas en cuanto a los aspectos de calidad y rendición de cuentas

²⁴ Véase, por ejemplo: Resolución 45/100 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares* (1990); Resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada *Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares* (1988); Resolución 2102 (LXIII) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas titulada *Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional* (1977).

²⁵ Resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada *Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre* (1971).

²⁶ *Recommendation of the customs co-operation council to expedite the forwarding of relief consignments in the event of disasters*, Organización Mundial de Aduanas, documento T2-423 (8 de junio de 1970).

²⁷ *Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros* ("Convenio de Kyoto"), firmado el 18 de mayo de 1973, entró en vigor el 25 de septiembre de 1974; *Convenio relativo a la importación temporal* ("Convenio de Estambul"), firmado el 26 de junio de 1990, entró en vigor el 27 de noviembre de 1993; el anexo B9 se refiere a los artículos importados con fines humanitarios.

antes descritos. Análogamente, en los países en los cuales las organizaciones internacionales habían concluido un acuerdo relativo a la sede con el gobierno anfitrión, el personal de la organización respectiva tenía un claro entendimiento del valor del acuerdo.

Ha aumentado el conocimiento y la aplicación de las leyes nacionales pertinentes, pero éstas son en general inadecuadas para superar los problemas relacionados con las operaciones internacionales de intervención en casos de desastre

Los estudios sobre el terreno del Proyecto DIICD revelaron que había un conocimiento mucho más elevado de las diversas leyes, políticas e instrumentos nacionales que de las leyes, políticas o instrumentos internacionales. Sin embargo, en muchos casos, ello no se tradujo necesariamente en unas actividades de intervención en casos de desastre más eficientes o expeditivas, particularmente cuando se trataba de actividades internacionales de intervención en casos de desastre.

Se observó que muchos mecanismos nacionales de coordinación y facilitación de la intervención en casos de desastre eran inaplicables o inadecuados para atender a los requisitos excepcionales de los actores internacionales. Aunque muchas veces contenían disposiciones amplias sobre la coordinación de la intervención en casos de desastre en el plano nacional y comunitario, pocos eran los que disponían sobre la tramitación acelerada de visados de entrada para el personal, la agilización de los procedimientos aduaneros para los artículos de socorro, la identificación del organismo oficial de coordinación del país y otras cuestiones que interesan al personal internacional. Esas situaciones llevaron muchas veces al establecimiento de arreglos especiales que, si bien redujeron al mínimo las tramitaciones burocráticas, también provocaban confusión y desconfianza cuando se modificaban o se comunicaban de manera impropia, circunstancia que al parecer aumentaba la brecha entre la intervención nacional y la intervención internacional.

En ausencia de disposiciones específicas relativas a la intervención internacional en casos de desastre, las leyes nacionales aplicables a actividades comerciales ordinarias se aplicaban a muchas de las cuestiones pertinentes, tales como inmigración, aduanas y telecomunicaciones. Muchas de estas leyes examinadas por los investigadores aparentemente no contenían disposiciones especiales para las situaciones de desastre o emergencia. Tampoco incorporaban ninguno de los principios rectores o normas derivados de los diversos instrumentos internacionales pertinentes.

Así pues, se descubrió que las operaciones de intervención en casos de desastre podían verse obstaculizadas por leyes y políticas que no tenían ámbito suficiente para abarcar las actividades internacionales de intervención en casos de desastre o, cuando sí lo tenían, no podían atender a los requisitos de celeridad y flexibilidad imprescindibles en situaciones de desastre. En esos casos, a menudo se hizo caso omiso de las leyes nacionales o se eludió su cumplimiento, con o sin el consentimiento de las autoridades, lo que provocó confusión y dio lugar a nuevas demoras.

EL NEXO ENTRE EL DERECHO Y LA PRÁCTICA

Aunque muchos instrumentos del DIICD no se usan de manera eficaz, particularmente cuando intervienen actores internacionales y/o no estatales, se observaron varios ejemplos positivos en los cuales las normas se aplicaron de manera satisfactoria para realzar la intervención internacional en casos de desastre. Ello indica que hay un nexo directo entre la existencia y la aplicación de políticas y normas jurídicas apropiadas y la reducción al mínimo de los obstáculos que se oponen a la eficacia de la intervención en casos de desastre.

Se identificó un ejemplo de este tipo en Centroamérica, donde se habían establecido acuerdos internacionales en la región que permitieron el tránsito y la entrega rápidos de artículos de socorro durante desastres entre países vecinos. Los trabajadores internacionales consideraron que esto favorecía la celeridad y eficacia de las actividades de intervención en casos de desastre.

En esa región y también otras regiones, se desplegaban esfuerzos para asegurar una mejor armonización de la legislación en materia de gestión de desastres entre países que sufrían con frecuencia los mismos desastres transfronterizos. Esto también se consideró como un paso positivo con miras a facilitar las actividades de intervención internacional en casos de desastre.

Las organizaciones internacionales y las ONG se beneficiaron, en particular, de los acuerdos relativos a la sede o de los memorandos de entendimiento suscritos con las autoridades del Estado, en los que se habían definido claramente el estatuto jurídico, las inmunidades y las directrices operacionales sobre la presencia y las actividades de esas organizaciones en los países en cuestión. En virtud de esos acuerdos se pudieron establecer delegaciones, abrir cuentas de banco, arrendar propiedades, adquirir y utilizar equipo, emplear personal y obtener inmunidades. Esos acuerdos podían también determinar la forma en que se realizarían las operaciones y los principios a los que deberían conformarse dichas actividades.

Asimismo, se advirtió que las leyes, políticas y directrices pertinentes eran más eficaces cuando en su elaboración se habían incluido la consulta y participación de una amplia variedad de partes interesadas, incluidas las personas afectadas por los desastres, las instituciones locales y nacionales de intervención y los diversos organismos y organizaciones internacionales de intervención. Como se hizo ver anteriormente, muchos acuerdos bilaterales de asistencia mutua en las intervenciones en casos de desastre y las legislaciones y políticas nacionales no contemplan una función para todos esos grupos y, por lo tanto, no tienen en cuenta de manera apropiada la amplia gama de posibles intervenciones en casos de desastre. En los casos en que organizaciones como las Sociedades Nacionales habían intervenido en la elaboración y el contenido de estos instrumentos, de manera que elucidaba sus diversas necesidades y responsabilidades en casos de desastre, se observaron mejoras considerables en la coordinación y eficiencia de todas las actividades de intervención en casos de desastre.

RECOMENDACIONES

Estas recomendaciones servirán de fundamento a las medidas que se propondrán con destino a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que se celebrará en diciembre de 2003.

RECOMENDACIÓN 1: COMPRENSIÓN Y ACEPTACIÓN INTERNACIONALES DEL TÉRMINO "DIICD"

Hasta fecha reciente, la existencia de leyes y otros instrumentos específicamente relacionados con las situaciones de intervención en casos de desastre era relativamente desconocida fuera de los círculos académicos. La Federación Internacional ha hecho grandes progresos en la divulgación de estos instrumentos en el plano internacional mediante la utilización del término "DIICD"; sin embargo, se lo debe elucidar mejor para que haya certeza de que se comprende debidamente su significado.

En consecuencia, "DIICD" se debe usar como sigla representativa de "derecho internacional en materia de intervención en casos de desastre", a fin de destacar que se trata de un término descriptivo de los diversos instrumentos jurídicos y de otra índole aplicables a la intervención internacional en casos de desastre y también para aclarar que se refiere a los tipos de instrumentos que ya existen y no a la creación de un nuevo instrumento.

Antes de que se puedan hacer avances importantes para superar los múltiples desafíos que se plantean a las actividades internacionales de intervención en casos de desastre y perfeccionar el régimen legal y reglamentario, es esencial que haya una comprensión y aceptación más amplias de este término en todos los niveles de la sociedad civil, desde los medios diplomáticos hasta las comunidades locales. Muchos de los desafíos que se plantean en relación con la falta de divulgación y aplicación de las diversas leyes, normas y principios sobre la intervención internacional en casos de desastre se derivan de que esas leyes, normas y principios están muy dispersos y rara vez se los considera en su totalidad. La normalización de un único término para describir estos instrumentos y el desarrollo de un entendimiento común de su finalidad y utilización ayudarán a divulgar el conocimiento de esta rama del derecho y a asegurar que continúe inscrita en la agenda internacional en los años por venir.

RECOMENDACIÓN 2: UNA MAYOR COMPRENSIÓN DE LA NATURALEZA, EL ÁMBITO Y EL CONTENIDO DEL DIICD

El actual proceso de investigación y las conclusiones que de él se han extraído sugieren que es preciso continuar los trabajos para identificar la gama completa de instrumentos vigentes en los planos internacional, regional y nacional. En particular, se deben continuar las investigaciones para identificar otras similitudes, diferencias y pautas en relación con los distintos instrumentos y también se deben realizar estudios más amplios en el plano nacional, incluidos procesos de investigación jurídica tanto de gabinete como sobre el terreno.

Esos estudios debieran contar la más amplia gama posible de participantes, a fin de que las conclusiones plasmen la diversidad de perspectivas sobre estas cuestiones.

RECOMENDACIÓN 3: IDENTIFICACIÓN E INCLUSIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL DIICD EN TODOS LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES DE INTERVENCIÓN EN CASOS DE DESASTRE

La naturaleza dispersa del DIICD vigente y la disparidad entre las disposiciones concretas de muchos de los instrumentos, en particular del derecho convencional, han hecho difícil la determinación de todas las normas y principios que existen en la materia. Sin embargo, existen diversos instrumentos de derecho "blando" (directrices y recomendaciones) que se refieren a principios y normas aplicables a la intervención en casos de desastre. Esos instrumentos, por lo tanto, se deben usar y mencionar en el desarrollo o perfeccionamiento de los instrumentos de DIICD en todos los planos - local, nacional, regional e internacional -, a fin de crear sistemas armonizados y, cuando proceda, universalmente aplicables.

RECOMENDACIÓN 4: MEJORA DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL DIICD QUE FACILITEN LA INTERVENCIÓN EN CASOS DE DESASTRE

Los estudios indican que si bien existen diversos instrumentos del DIICD directamente pertinentes y potencialmente eficaces, en particular en el ámbito del derecho "blando", estos instrumentos rara vez se utilizan cabalmente en contextos operacionales. En varios casos en los cuales se procedió a su aplicación, estos instrumentos produjeron

beneficios tangibles y positivos para las actividades de intervención en casos de desastre. Por lo tanto, se debe prestar una mayor atención a asegurar que, cuando se cuente con instrumentos útiles, éstos sean comprendidos y aplicados en la mayor medida posible.

Dadas las realidades operacionales de las situaciones de desastre, en particular las que se producen repentinamente, estos instrumentos deben ser comprendidos por los participantes en las actividades de intervención en casos de desastre y se debe disponer de esa normativa en un formato conciso y de uso práctico inmediato. Uno de los medios para mejorar la aplicación de estos instrumentos es preparar un manual que identifique los principios e instrumentos básicos relativos a las situaciones de desastre y la forma en que se los puede emplear. Además, se debe tratar de que estos instrumentos sean aplicados en las fases de preparación y planificación de la intervención en casos de desastre, tanto por los gobiernos como por las organizaciones intervinientes. Para facilitar estas medidas, también se debe recurrir a la capacitación, la educación y los servicios de asesoramiento.

RECOMENDACIÓN 5: DESARROLLO Y PROMOCIÓN PERMANENTES DEL DIICD

La falta de conocimiento y aplicación del DIICD vigente, conjugada con la naturaleza dispersa y divergente de estos instrumentos, sugiere que es apremiante abogar por un perfeccionamiento permanente del sistema en beneficio de las poblaciones afectadas por desastres.

Algunas de las soluciones para mejorar la intervención en casos de desastre pueden corresponder a aspectos estructurales extrajurídicos o administrativos; sin embargo, los estudios han identificado muchas esferas en las cuales se podría desarrollar y mejorar el régimen jurídico y reglamentario en vigor. Una mayor investigación bien puede poner de manifiesto otras esferas en las cuales haya lagunas en las leyes u otras normas o en las cuales éstas sean ineficaces o inadecuadas en su formulación actual. Estas esferas podrían, pues, ser objeto de actividades de sensibilización, a fin de alentar a los encargados de formular leyes y políticas a introducir los cambios que sean necesarios. Esto demuestra que la continuación de los trabajos sobre el DIICD debe seguir inscrita como elemento importante del programa internacional. Esos trabajos debieran concentrarse en asegurar una aplicación más sistemática de los principios y reglamentos existentes y, también, en mejorar la situación cuando se observen deficiencias.

ANEXO BIBLIOGRAFÍA

Documentos de antecedentes

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *First International Disaster Response Law Workshop Summary, Conclusions and Next Steps* (Ginebra, febrero de 2001)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_Workshop.pdf.

Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Background Paper: International Disaster Response Law*, CD 2001/7/1 (Ginebra, diciembre de 2001)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_cdbgpaper.pdf.

Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Resolución 5: Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre* (Ginebra, diciembre de 2001)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_cdres.pdf.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD - Hoja informativa Número 1: ¿Qué es el Proyecto DIICD?* (junio de 2002) http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet01.pdf.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD - Hoja informativa Número 2: Plan de trabajo 2002-2003 sobre el terreno* (junio de 2002)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet02.pdf.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD - Hoja informativa Número 3: Cuestiones actuales en torno al Proyecto DIICD* (junio de 2002)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet03.pdf.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD - Hoja informativa Número 4: DIICD y telecomunicaciones: el Convenio de Tampere* (octubre de 2002)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet04.pdf.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD - Hoja informativa Número 5: Información actualizada sobre las actividades del Proyecto DIICD* (enero de 2003)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet05.pdf.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD - Hoja informativa Número 6: DIICD: Investigación jurídica* (marzo de 2003) http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet06.pdf.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *DIICD - Hoja informativa Número 7: DIICD: Estudios sobre el terreno* (abril de 2003) http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet07.pdf.

Informes de investigación y colecciones de documentos

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law prepared by Professor Horst Fischer, Bochum University, Germany* (enero de 2003)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_lawtreaty.pdf.

Horst Fischer, *Overview of Existing IDRL Treaties and Other Instruments* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se publicará en noviembre de 2003)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Delegación Regional en Panamá, *Collection of IDRL Instruments in Central Americas region* (octubre de 2002)
www.cruzroja.org/enlaces/index.htm#leyes.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Report on Findings from South Asia, Southern Africa and Central Americas based on Field Studies commissioned by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (marzo de 2003)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_fieldstudies_results0303.pdf.

Cruz Roja Noruega, *International Disaster Response Law Project Report on studies and interviews conducted in Norway, Sri Lanka ad Vietnam* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, mayo de 2003) <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/research.asp>.

Cruz Roja Francesa, *International Legal Mechanisms Regulating Disaster Response in Countries of the Mediterranean Region* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, julio de 2003) <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/research.asp>.

Tracy Field, Instituto de Derecho Extranjero y Comparado, Universidad de Sudáfrica, *International Disaster Response Law Research Report : Southern African Region* (enero de 2003)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_sa_report.pdf.

Cruz Roja Alemana, *Disaster Response in Germany: Regulations Concerning Relief Actions* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, marzo de 2003)
http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_dr_germany.pdf.

Otros documentos

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices para la investigación jurídica del DIICD* (junio de 2002).

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Términos de referencia para los estudios sobre el terreno del DIICD* (septiembre de 2002)