

# EL CONVENIO DE SEDE ENTRE ESPAÑA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA) DE LA BASE LOGÍSTICA DEL PMA EN LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (2012): UN ANÁLISIS ORIENTADO A LA PRÁCTICA DE LA AYUDA HUMANITARIA EN CASO DE CATÁSTROFE

## *THE HOST STATE AGREEMENT BETWEEN SPAIN AND THE WORLD FOOD PROGRAMME (WFP) OF THE WFP'S LOGISTICS BASE IN LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (2012): A PRACTICE-ORIENTED ANALYSIS OF HUMANITARIAN ASSISTANCE IN CASES OF DISASTER*

CARLES PÉREZ-DESOY FAGES\*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA PRESTACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA EN CASO DE CATÁSTROFE. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO DIPLOMÁTICO. II. BÚSQUEDA DE SOLUCIONES: *SOFT LAW* Y DERECHO CONVENCIONAL. III. EL SISTEMA DE ALMACENAMIENTO LOGÍSTICO DE NNUU. IV. EL ACUERDO ENTRE ESPAÑA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA) PARA EL ESTABLECIMIENTO DE OFICINAS DEL PMA EN ESPAÑA (NUEVA YORK (19-7-2012): UN ACUERDO DE SEDE, DE BASE LOGÍSTICA, 2.0. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este artículo tiene por objetivo analizar el *convenio de sede entre España y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la base logística del PMA en Las Palmas de Gran Canaria* (Nueva York, 19-7-2012), desde la perspectiva de las dificultades logísticas y jurídicas que se plantean en la prestación de la ayuda humanitaria y de emergencia en caso de catástrofe natural; los retos para conseguir una mayor eficacia y, a la luz de lo anterior, estudiar algunas aportaciones jurídicas basadas en el régimen de privilegios e inmunidades del Derecho Diplomático.

**ABSTRACT:** *This article aims to analyze the headquarters agreement between Spain and the World Food Programme (WFP) concerning the WFP logistics base in Las Palmas de Gran Canaria (New York, 19-7-2012), from the perspective of the logistical and legal difficulties that arise in the provision of humanitarian and emergency aid in the event of a natural disaster; the challenges in achieving greater efficiency; and, in light of the above, to examine some legal contributions based on the regime of privileges and immunities under Diplomatic Law.*

**PALABRAS CLAVE:** Derecho Internacional de las Catástrofes; protección de las personas en casos de desastre; Derecho Diplomático; privilegios e inmunidades; Programa Mundial de Alimentos (PMA); Sistema de almacenamiento logístico de NNUU; desastre natural; emergencia; aduana; asistencia humanitaria; catástrofe; acuerdo de sede; terremoto; huracán.

---

Fecha de recepción del trabajo: 23 de septiembre de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 20 de noviembre de 2025.

\* Diplomático. Licenciado en Derecho y en Filosofía por la *Universitat de Barcelona*, y docente de Derecho Diplomático. Quiero expresar mi agradecimiento a la profesora Gabriela Cobo del Rosal, sin la cual este trabajo nunca hubiese visto la luz, y a Adrián Romero, compañero de la Carrera Diplomática, y a Diego Zorrilla, diplomático de NNUU, por su ayuda y consejos.

**KEYWORDS:** *International Disaster Law (IDL); protection of persons in the event of disasters; Diplomatic Law; Privileges and Immunities; World Food Programme (WFP); United Nations Humanitarian Response Depot (UNHRD); Natural Disaster; Emergency; Customs; Humanitarian Assistance; Disaster; Host Agreement; Earthquake; Hurricane.*

## **I. INTRODUCCIÓN. LA PRESTACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA EN CASO DE CATÁSTROFE. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO DIPLOMÁTICO**

En 2012 España y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) firmaron el *Acuerdo para el establecimiento de oficinas del Programa Mundial de Alimentos en España* (España & PMA, 2012) —técnicamente un acuerdo de sede—, para el establecimiento de una base logística en el Puerto de la Luz en la isla de Gran Canaria. Se trata de un texto importante, que, sin embargo, ha pasado bastante desapercibido. Antes de comenzar el análisis del acuerdo, conviene contextualizarlo, identificando algunas de las dificultades logísticas y jurídicas que se plantean en la prestación de la ayuda humanitaria y de emergencia en caso de catástrofe natural; los retos para conseguir una mayor eficacia y, a la luz de lo anterior, estudiar algunas aportaciones jurídicas, basadas en el régimen de privilegios e inmunidades del Derecho Diplomático.

### **1. Antecedentes. La prestación de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe natural**

Las dramáticas imágenes de los convoyes de alimentos retenidos en el paso fronterizo de Gaza, con colas de hasta 25 km (Gómez, 2025) pueden llevarnos a olvidar que los problemas que plantea la distribución de la ayuda de emergencia no se suscitan únicamente en los conflictos bélicos, sino también después de una catástrofe natural con tanto o mayor dramatismo que, en una guerra, aunque ambos responden, como se verá, a marcos jurídicos distintos. De hecho, la distribución de material humanitario por catástrofes naturales, es, en términos de volumen, tanto o más significativa que la vinculada a las guerras.

Los desastres naturales “han formado parte siempre de los procesos evolutivos de la Tierra, pero los datos estadísticos revelan que su frecuencia y drasticidad se han visto incrementados en el siglo XXI” (Fernández, 2024). Los *Informes de Evaluación Global sobre el Riesgo de Desastres* (GAR) de la ONU vienen advirtiendo de un crecimiento sostenido del número de catástrofes naturales en los últimos 20 años con una media anual de entre 350 y 500 de mediana y gran escala. Además, el informe de 2025 (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], 2025) señala que el coste global, incluyendo el impacto indirecto, supera ya los 2,3 billones de dólares anuales. Y la previsión es que el número de desastres alcance los quinientas sesenta al año (1,5 diario) para 2030 (Fischer, J., 2022). “Si la humanidad no logra reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al ritmo necesario para mantener el calentamiento global bajo control, entrará en una era de crisis mundiales irreversibles y potencialmente incontrolables” (Fischer, J., 2022).

Las causas de las crisis humanitarias provocadas por catástrofes naturales son variadas: emergencia climática, hambrunas, epidemias, tsunamis, o terremotos, entre otras contingencias. Pero las necesidades esenciales para la supervivencia de las personas afectadas por crisis son

fundamentalmente iguales, sin importar el lugar donde ocurran. (*The Sphere Project*, 2018, p. 6, traducción propia). Chernóbil (1986), el tsunami del Índico (2004), el huracán Katrina (2005), el terremoto de Haití (2010), o la catástrofe de Fukushima (2011) son ejemplos que permiten visualizar fácilmente episodios catastróficos recientes de efectos devastadores.

A diferencia del Derecho Humanitario de la guerra, que es centenario, el Derecho Internacional de las Catástrofes (*International Disaster Law* [IDL]) es relativamente reciente. Y de hecho, en su encarnación operativa —existe otra, digamos filantrópica, algo anterior<sup>1</sup>— nace con la segunda posguerra mundial, al amparo de la ONU, y de los organismos del sistema de NNUU encargados de la gestión de la ayuda humanitaria. Aronsson-Storrier apunta que “el enfoque en los desastres comienza a percibirse en la década de 1960, donde pueden rastrearse menciones dispersas de las primeras ideas de *Disaster Risk Reduction* en el trabajo de la Asamblea General (de la ONU)” (Aronsson Storrier, 2019: 58, traducción propia). Afortunadamente, tras siete décadas “la comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a algunas catástrofes, tanto globales como regionales y de distinta naturaleza” (Fernández Liesa & Oliva, 2012: 13).

Ante cualquier catástrofe, son muchos los actores involucrados: desde los tradicionales sujetos de Derecho Internacional, como los Estados y las Organizaciones Internacionales, hasta otros, de subjetividad más limitada e incierta, como las personas físicas, ONG o empresas multinacionales. Esta pluralidad refuerza la necesidad de establecer normas que regulen este campo (Valencia-Ospina, 2008: 153), de lo que se encarga el IDL, proyectándose esencialmente sobre dos componentes: el humanitario, y el logístico, y que, naturalmente, tiene como principal objetivo conseguir la más eficaz prestación de la ayuda humanitaria tras un episodio catastrófico.

Pero las operaciones humanitarias de prestación de ayuda suelen plantear cuestiones jurídicas y administrativas complejas. La identificación de los principales problemas que dificultan la gestión de la ayuda humanitaria es, pues, fundamental.

En este trabajo, como se verá, se examina con detalle la utilización de instituciones características del Derecho Diplomático, como son los privilegios e inmunidades, por ser una vía eficaz para mejorar la prestación de la ayuda humanitaria, con especial atención a la forma en que se abordan en el convenio de sede de la base logística del Programa Mundial de Alimentos en Las Palmas de Gran Canaria.

## **2. Identificación de problemas en el transporte y distribución de la ayuda**

La llamada “gestión post-catástrofe” (Neal, 1997: 239-264, traducción propia) es extremadamente compleja. Son muchos los actores humanitarios, numerosas las cuestiones organizativas, y extraordinarias las dificultades, particularmente cuando, como en el caso de los terremotos, la celeridad en la prestación de la ayuda es esencial.

La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (*OCHA* por sus siglas en inglés), ocupa una posición central, ya que, entre otras cosas, ejerce las funciones de secretaría del

---

<sup>1</sup> Se trata de la *International Relief Union* (IRU), cuyo convenio fue adoptado en 1927 en Ginebra.

Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), que es, desde 1991, el principal mecanismo de coordinación humanitaria ínter-agencias de la ONU para mejorar la coordinación y la coherencia en la respuesta internacional ante emergencias humanitarias. En este sentido, hay que mencionar también, como se verá más adelante, al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y su eficaz tarea de liderazgo al frente del *Logistic Cluster* de NNUU.

En caso de catástrofe natural, los Estados están obligados a cooperar en la medida en que “el papel principal del Estado afectado implica la obligación de facilitar la entrada del personal de socorro y el acceso de bienes y equipos a la zona del desastre” (Zorzi, 2012: 85, traducción propia), lo que, como se verá (infra § II-5), añade una complicación adicional a todo el proceso de prestación de la ayuda.

Son numerosos los estudios advirtiendo que “las barreras burocráticas que impiden la entrada de personal, bienes y equipos de socorro (...) así como las deficiencias reglamentarias para supervisar y corregir los problemas de calidad y coordinación, pueden socavar la eficacia de la ayuda” (Fischer, D., 2015: 1, traducción propia). En la práctica, este tipo de obstáculos legales pueden ser tan obstructivos para una operación internacional de socorro, como los fuertes vientos o las carreteras arrasadas (Adinolfi, 2012).

Conviene hacerse una idea de la enorme complejidad de los retos logísticos a los que se enfrentan las organizaciones humanitarias en caso de catástrofe. Son muchas las cosas que hay que organizar contra reloj, y que constituyen un formidable desafío logístico, pero también jurídico. Almacenamiento y transporte de alimentos y ayuda de emergencia; pero también reclutamiento y transporte del personal de asistencia, gestión de exenciones fiscales, homologaciones, tramitación de permisos administrativos, —incluyendo los tránsitos aeroportuarios— tanto de personal como, cuando son necesarios, de los perros adiestrados en labores de rescate. Todas gestiones propicias para que “la tiranía de los expertos” acabe generando embotellamientos y disfuncionalidades. Fischer (Fischer, D., 2015) y Turner (Turner, 2015) dibujan un escenario dantesco como consecuencia de las complicaciones logísticas y aduaneras de las primeras horas en el lugar de la catástrofe, donde generalmente las comunicaciones, las infraestructuras o la propia administración aduanera han quedado muy dañadas, si no es que, simplemente, han dejado de existir. Tras cualquier catástrofe, las quejas sobre envíos de ayuda humanitaria que nunca llegan a los beneficiarios son siempre numerosas.

La entrada en el territorio del material de emergencia plantea diversos problemas de importancia: ¿Hace falta tramitar permisos de importación? ¿Qué sucede con los derechos aduaneros? ¿Y la mencionada aquiescencia del Estado receptor? Este tipo de problemas están extensamente documentados, y la casuística, ya de por sí dramática, entra a veces en la categoría de la comedia burocrática.

Son muchas las entidades que han dedicado esfuerzos a tratar de resolver estos problemas, encabezadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (en adelante CICR y FICR), así como los organismos del sistema de NNUU. Pero mientras estas instituciones han sido extremadamente eficaces y valiosas a la hora de identificar los principales problemas que dificultan la prestación de la ayuda, la búsqueda de soluciones prácticas y efectivas ha sido mucho más dificultosa (Grainger et al., 2019).

¿Por qué? No existe una única razón; pero la mera enumeración de las dificultades da una idea de la complejidad del problema. La *Ley-Modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, o *Model Act* (Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja [FICR], 2013) constituye una certera identificación de los principales obstáculos que dificultan la prestación de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe. La mera enunciación de sus nueve capítulos y 71 artículos, ya da idea de su ambicioso alcance, pero también de las dificultades que entraña: iniciación y terminación de la asistencia internacional; coordinación y preparación; responsabilidades generales de los agentes que prestan asistencia; facilidades jurídicas para los agentes; personal internacional; entrada de bienes y equipo internacional para casos de desastre; entrada expedita y restricciones de uso para bienes y equipos específicos para casos de desastre; disposición permitida de equipo y bienes no utilizados; transporte; capacidad legal y empleo; tributación por parte de los agentes internacionales que prestan asistencia; divisa y banca; supervisión, presentación de informes y sanciones; y, finalmente, tránsito de la asistencia internacional. Los ejemplos de episodios conflictivos son innumerables. Turner refiere el caso de un cargamento de vacunas contra la polio, por valor de casi 1.8 \$ millones, que, en 2013, tuvo que ser desechado a causa de un incorrecto almacenamiento a la temperatura adecuada en el aeropuerto de Kabul (Turner, 2015: 9). Una buena muestra de lo que se trata de evitar.

### **3. Barreras aduaneras. La imprescindible rapidez**

Existe un amplio consenso entre los expertos en que, de entre toda esta densa telaraña de impedimentos que surgen en caso de desastre natural, el principal problema es la entrada del material de emergencia en el territorio de la catástrofe. En particular la cuestión de las aduanas del Estado receptor de la ayuda, identificada como el primer y más extraordinario enemigo para la prestación de la asistencia (véase Gillard, 2013, para más detalles), que, paradójicamente, en medio de escenarios de devastación apocalípticos, acostumbran con más frecuencia de la esperada, a gozar de una excelente salud.

Que el principal problema es el cruce de las fronteras, se pone de manifiesto en episodios como las mortales riadas de Valencia en octubre de 2024, donde, en las primeras horas posteriores al meteoro se acumularon en la zona del siniestro miles de voluntarios y de material, procedentes de otros puntos de España, hasta el punto de que las autoridades tuvieron que advertir que sólo se aceptarían envíos de dinero en lugar de ayuda material. Pero claro, no había aduanas que sortear.

Turner apunta que, destruidas por la catástrofe o no, “desgraciadamente, muy pocas administraciones de aduanas están adecuadamente preparadas para la posibilidad de que, un día, tengan que recibir un elevado número de vuelos en un corto periodo de tiempo” (Turner, 2015: 3, traducción propia).

En este sentido, Fischer advierte que la necesidad imperiosa de contar con un acceso priorizado para los envíos destinados a atender necesidades críticas tras una catástrofe acostumbra a chocar con el hecho de que, con frecuencia, ni en los Estados afectados —ni tampoco



en los Estados de tránsito y origen— se ha creado la reglamentación necesaria para ello (Fischer, D., 2015: 98). Ya se sabe que, solamente nos acordamos de Santa Bárbara cuando truena. Sorprendentemente, es infrecuente la creación de un procedimiento *ad hoc* después de que la catástrofe se haya producido. Ciertamente existen unos pocos Estados —algunos inspirados en la *Model Act*— que sí tienen previsiones en sus leyes domésticas, permitiendo exenciones aduaneras para importar ayuda humanitaria. Pero, aun así, los problemas de carácter aduanero, incluyendo retrasos, restricciones e impuestos, continúan siendo mencionados como el principal escollo cuando se habla de respuesta internacional a una catástrofe (Fischer D., 2015: 98).

Los obstáculos se plantean pues no tanto en la identificación de los problemas, que son bien conocidos, sino en la búsqueda de las posibles soluciones a los numerosos desafíos planteados; logísticos, pero también jurídicos, algunos de los cuales son el objeto de este trabajo.

## II. BÚSQUEDA DE SOLUCIONES: *SOFT LAW* Y DERECHO CONVENCIONAL

El marco jurídico que regula la respuesta internacional ante desastres se caracteriza por su notable fragmentación, distribuido en un complejo entramado formado por múltiples instrumentos normativos de diversa naturaleza<sup>2</sup> —declaraciones, códigos, directrices, protocolos y procedimientos— que se encuentran dispersos en diversas ramas del derecho internacional: privilegios e inmunidades, normativas aduaneras, regulaciones de transporte y telecomunicaciones. Predominan en este entramado los tratados bilaterales, ya sea entre Estados o entre estos y organizaciones humanitarias internacionales (Bannon, 2008: 845).

De hecho, como advierte Fernández Liesa, desde el punto de vista regulatorio, las normas internacionales no convencionales están todavía por clarificar, “tanto desde la perspectiva de los principios fundamentales aplicables al ámbito de los desastres, como de las normas aplicables a los diferentes ciclos de un desastre, desde antes de que se produzca, hasta las aplicables al acontecimiento, las actividades de socorro y posterior rehabilitación” (Fernández Liesa, 2012: 23).

El IDL adolece de lagunas importantes: limitación por el alcance geográfico de los instrumentos pertinentes (a menudo debido a la falta de ratificación), restricciones por razón del objeto (ya sea por limitarse a tipos particulares de desastres —vg. nuclear—, o a un sector o actividad particular), o la falta de atención a algunos de los principales actores (particularmente las ONG y la FICR). También hay posibles esferas de superposición, en particular con respecto a los

---

2 Pueden ser incluso acuerdos relativos a las fuerzas militares conocidos como SOFA (*Status of Forces Agreement*) o VFA (*Visiting Forces Agreement*), que pueden incluir disposiciones sobre asistencia de emergencia de gran eficacia. Estos mecanismos permiten desplegar asistencia militar en contextos de crisis, garantizando simultáneamente la seguridad jurídica de las fuerzas desplegadas. Este tipo de acuerdos quedan al margen de este trabajo, por su especificidad, pero conviene señalar que algunos países, sólo prestan ayuda de emergencia con unidades militares si existe un SOFA o un VFA, que les de la adecuada cobertura en materia de privilegios e inmunidades.

diversos sistemas para canalizar las solicitudes y ofertas de asistencia internacional. Además, pocos sistemas jurídicos nacionales están adecuadamente preparados para recibir asistencia internacional, lo que da lugar a la adopción de normas *ad hoc* y a la confusión después de un desastre, justo en el momento menos adecuado (Fernández Liesa, 2012: 23).

Ante este confuso panorama, Valencia-Ospina, apunta que el Derecho Internacional de las Catástrofes se encuentra todavía “en estado amorfo”, (Valencia-Ospina 2008: 156) lo que, desde luego, es de poca ayuda para enfrentar una emergencia inesperada. En todo caso, las fuentes —y por tanto las vías principales para encontrar soluciones a los problemas identificados en la gestión de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe—, aunque heterogéneas, pueden agruparse en dos categorías: el *Soft Law* y el derecho convencional.

## 1. *Soft Law*

El término *Soft Law* se entiende como un conjunto de normas no vinculantes que influyen en la práctica jurídica (Real Academia Española, s.f.). Por su carácter no obligatorio puede llegar a convertirse —y este es, con frecuencia, el caso del IDL—, en poco operativas.

Han sido muchas las entidades que se han volcado en el análisis de la respuesta a los desastres naturales y las correspondientes operaciones internacionales de socorro en el ámbito del *Soft Law*. Los organismos del sistema de NNUU, desde luego, pero también otros, como el CICR, que ha dedicado numerosos esfuerzos y estudios a esta cuestión y a buscar soluciones, que han cristalizado en documentos de referencia, como las *Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial* (también denominadas “las Directrices IDRL”) adoptadas en 2007 por la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (FICR, 2007)

Excede del objeto de este trabajo profundizar en análisis del largo elenco de documentos consagrados a estudiar este tema. Pero sí parece conveniente mencionar, sin ánimo de exhaustividad, algunos particularmente relevantes, como las *Normas modelo sobre disposiciones de ayuda en caso de catástrofe* (Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones [UNITAR], 1982); un conjunto de regulaciones-tipo para operaciones de socorro en casos de desastre, que aborda aspectos operativos como la entrada y movimiento del personal de asistencia, el despacho aduanero de bienes, y las condiciones para la prestación de asistencia, siempre, por supuesto, con el consentimiento del Estado afectado. Lamentablemente, no ha sido posible plasmarlas en un tratado multilateral. (Fischer & Oraá, 2000: 73)

Otro documento clave es el *Hyogo Framework for Action* (UNDRR, 2005), que establece “prioridades para todos los gobiernos y la comunidad internacional a fin de mejorar la reducción y mitigación del riesgo de desastres” (Fischer D., 2015, p. 15, traducción propia). Su sucesor, el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (UNDRR, 2015), constituye otra referencia de gran valor sobre cómo hacer frente a las catástrofes naturales.

También es preciso citar la ya mencionada *Model Act* (2013), que tiene por objeto servir de referencia e inspirar a los Estados para que lleven a cabo modificaciones en su legislación

doméstica, para adaptarla de cara a eventuales catástrofes naturales. Desafortunadamente, a pesar de la seriedad y ambicioso alcance de este y otros ejercicios similares, la *Model Act* continúa perteneciendo al ámbito del *Soft Law*, y sufre por tanto de sus limitaciones.

En la misma línea se inscribe el *Proyecto de directrices del Instituto Max Planck (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2016)*, una compilación de recomendaciones y principios desarrollados por prestigiosos expertos, que busca guiar la acción internacional y estatal en temas jurídicos complejos —como es el caso de la protección de personas en casos de desastre—, generando un marco de referencia ampliamente respetado en la comunidad jurídica internacional, aunque de nuevo lastrado por las limitaciones del *Soft Law*.

También son de especial relevancia algunos documentos de NNUU, como —por citar solo los más importantes— las resoluciones —ciertamente no vinculantes— de la Asamblea General de la ONU 46/182 (Asamblea General de NNUU [AGNU], 1991) sobre “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas”, y 57/150 (AGNU, 2002), sobre el “Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas”.

Son todos ellos —y hay muchos más— instrumentos sin duda muy valiosos, pero cuya simple enumeración, pone de manifiesto su extrema fragmentación y heterogeneidad, y la ausencia de una muy necesaria aproximación holística (Hernández, 2018: 7). Describen exhaustivamente, con admirable precisión los problemas a los que se enfrenta la distribución de ayuda humanitaria en caso de catástrofe, pero, tal como advierte Jakovlievic, “se pensó que si se redactaban esos modelos los gobiernos concertarían acuerdos apropiados y que su reiterado uso ayudaría a formular normas generales” (Jakovlievic, 1987: 509); unas expectativas muy optimistas que, lamentablemente, no se han cumplido.

¿Qué sucede con la otra fuente principal del IDL que es el derecho convencional?

## 2. El IDL en el derecho de los tratados

El número de instrumentos disponibles que se aplican de forma más directa y que están concebidos específicamente para el componente operativo de la protección (esto es, la asistencia) en casos de desastre, es numeroso; existen “más de ciento cincuenta tratados bilaterales y memorandos de entendimiento, múltiples resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, instrumentos adoptados por la Cruz Roja y otras entidades internacionales, así como más de cien leyes internas que se refieren a los desastres” (Organización de las Naciones Unidas, 2007).

Paradójicamente, los convenios de carácter general son muy escasos (Valencia-Ospina, 2008: 156). Hay tratados multilaterales de carácter regional, como el *Acuerdo de la ASEAN sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia de 2005* —aprobado, nada sorprendentemente, tras el tsunami de 2004— la *Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de 1991*, o el *Mecanismo de protección civil de la UE*. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) —que no forma parte del Sistema de NNUU— también ha analizado con detalle esta cuestión, con aportaciones detalladas y complejas, como el *Convenio de Kioto*



revisado para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (RKC)<sup>3-4</sup>(OMA, 1999). Sin embargo, como afirma Valencia-Ospina “a nivel multilateral no existe ningún instrumento amplio de carácter universal que aborde los aspectos generales de la protección de las personas en casos de desastre” (Valencia-Ospina, 2008: 156).

¿Cuál es el motivo de este déficit de tratados de ámbito universal en el IDL?

### **3. El Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, y las razones por las que fracasó**

Una de las razones por las que —a diferencia del Derecho Internacional Humanitario, que cuenta con un *corpus* convencional codificado en los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales—, el Derecho Internacional de los Desastres carece de un tratado marco de carácter general, —el IDL sigue carente de este tratado de carácter general, radica en buena parte en la enorme reticencia de los Estados a aceptar una norma de este tipo, que muchos consideran de carácter invasivo, y lesiva para su soberanía, y la preferencia por otros instrumentos jurídicos, distintos de una convención vinculante, como los que ya hemos visto en el ámbito del *Soft Law*. Esta fue, de hecho, la principal razón por la que fracasó el *Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia*, que fue presentado en 1984 al Consejo Económico y Social (ECOSOC) para su examen (Fischer, D., 2015: 28).

A la oposición de los Estados hubo que sumar las reticencias de un grupo importante de ONG, que argumentaban que el proyecto de convención podía “poner en riesgo los progresos conseguidos a lo largo de los años en la prestación de asistencia humanitaria”, y qué, además, podía conllevar un apuntalamiento de la soberanía nacional reforzando “la insistencia de los gobiernos en que no haya injerencia en sus asuntos internos”. (Secretaría de las Naciones Unidas, 2007: 10)

A pesar de no haber prosperado, el *Proyecto de acuerdo* de 1984 ofrece “un punto de referencia útil para los tipos de normas que podrían incluirse en un instrumento jurídico si se decidiera optar por esta posibilidad”. (Valencia-Ospina, 2008: 158). En este sentido, parece oportuno destacar algunas de las disposiciones innovadoras del texto, pensadas para dar respuesta a algunos de los problemas que dificultan una eficaz prestación de la ayuda humanitaria en caso de desastre natural.

---

3 El objetivo del Convenio de Kioto de 1973, así como el de su versión revisada de 1999 (RKC), era simplificar y armonizar los regímenes aduaneros, facilitando el comercio internacional mediante la reducción de divergencias entre prácticas aduaneras. La RKC incluye disposiciones relacionadas con el socorro en situaciones de emergencia a través de anexos específicos, concretamente el Anexo J.5, que se refiere a los envíos de socorro en situaciones de emergencia. Este anexo proporciona directrices para facilitar el movimiento transfronterizo de ayuda humanitaria y bienes de socorro, como alimentos, medicamentos y refugios, en respuesta a desastres naturales o causados por el hombre. Estas disposiciones buscan agilizar los procedimientos aduaneros para permitir que la ayuda humanitaria llegue rápidamente a las personas afectadas por desastres, lo cual es crucial para salvar vidas y aliviar el sufrimiento en situaciones de emergencia.

4 En 2018, la OMA lanzó una revisión exhaustiva del Convenio de Kioto Revisado.

Así, por ejemplo, el proyecto prevé que el Estado donde ha sucedido la catástrofe conceda los privilegios e inmunidades necesarios, para que el personal del Estado asistente pueda llevar a cabo sus funciones adecuadamente. Lo que, entre otras cosas, incluye la rápida expedición de visados y el reconocimiento de capacidades para el ejercicio profesional —pensemos, por ejemplo, en el personal sanitario— (art 7).

También incluye previsiones para la identificación singularizada del material de ayuda, al efecto de facilitar tanto la entrada en el territorio donde ha sucedido la catástrofe, como el tránsito, a través de los otros Estados parte. Y también la simplificación de la documentación y de los trámites aduaneros, así como el pago de derechos de importación. Asimismo, contiene disposiciones dirigidas a los demás Estados parte, para facilitar los sobrevuelos (art 20).

Son, en definitiva, normas no sólo innovadoras, sino que probablemente hubiesen podido ser muy útiles para mejorar la distribución de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe, si hubiesen llegado a ver la luz.

#### 4. Consecuencias del fracaso. Explorando otros caminos

Con posterioridad a este episodio se han aprobado —ya hemos citado algunos— un buen número de tratados sectoriales y regionales sobre la respuesta a las catástrofes naturales, pero ninguno —hay que repetirlo— con el alcance universal que buscaba el *Proyecto de convención* de 1984 (Fischer, D., 2015: 28).

Otra de las consecuencias negativas del fracaso del *Proyecto de convención de 1984*, ha sido un cierto abandono de la interesante vía que ofrecía el Derecho Diplomático, y el establecimiento, por analogía, de privilegios e inmunidades para facilitar la entrada de material y personal de emergencia en caso de catástrofe. A pesar de que, como apunta Fischer, pueden ser un instrumento extremadamente útil en caso de catástrofe natural “ya que aborda muchas de las cuestiones relativas al acceso y las operaciones identificadas como más problemáticas en las operaciones sobre el terreno. Si bien el contenido de los privilegios e inmunidades varía en cierta medida según el titular, su objetivo fundamental es permitir su entrada y salida, así como poder operar fácilmente en un país extranjero, con la mínima interferencia de las autoridades nacionales (una vez que los hayan invitado a su país)” (Fischer, D., 2015: 39, traducción propia).

A este respecto, conviene mencionar también el *Convenio sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica* de 1986 (Organismo Internacional de Energía Atómica [OIEA], 1986), aprobado bajo el impacto del accidente nuclear de Chernóbil, apenas cinco meses después —todo un récord de celeridad— de la catástrofe del reactor soviético, y que, sin duda a causa del contexto apocalíptico en el que se gestó, contiene también elementos muy interesantes en materia de privilegios e inmunidades, para facilitar la ayuda de emergencia. En este sentido, el título del detallado artículo 8, es más que elocuente: “privilegios, inmunidades y facilidades”. Desafortunadamente, su carácter limitado por razón de la materia impide su utilización en otro tipo de catástrofes.

El *Convenio sobre asistencia en caso de accidente nuclear*, es, al igual que el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástro-*

*fes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe* de 1998 (Naciones Unidas, 1998), una de las “varias convenciones multilaterales (que) abordan la necesidad de reducir o eliminar las barreras reglamentarias para facilitar la asistencia humanitaria. (...) (y que) contienen disposiciones relativas a la facilitación del tránsito y al otorgamiento al personal de la parte que presta asistencia de los privilegios, inmunidades y exenciones necesarios de impuestos, derechos y otros gravámenes” (Strobeyko, 2021: 7, traducción propia).

Conscientes probablemente del precedente del proyecto fallido de 1984, los redactores del *Convenio de Tampere* intentaron algo parecido, aunque circunscrito al ámbito mucho más limitado de las comunicaciones. Así, se concedían privilegios e inmunidades al personal técnico de comunicaciones para facilitar su labor, pero se hacía en condiciones sumamente restrictivas, con privilegios de carácter funcional, mucho más limitados que los de carácter personal.

Pero, a pesar de esta aproximación pragmática, el *Convenio de Tampere* ha sido objeto de bastantes críticas. ¿Por qué? Por su complejidad técnica y jurídica (vg. algunas legislaciones nacionales dificultan la importación de material, e incluso prohíben la instalación rápida de equipos de comunicaciones en zonas de catástrofe) que se ha traducido en un bajo número de ratificaciones, plagadas además de reservas y excepciones que reducen, aún más, su eficacia como instrumento de ámbito universal (ITU News, 2007).

Asimismo, ha sido criticado por su carácter limitado en razón de la materia —crítica compartida con el *Convenio de asistencia en caso de accidente nuclear*—, pero también, por ser objeto de un diagnóstico muy parecido al de la *Model Act*: la pesada losa que constituyen las exigencias de verificación y control de las especificaciones técnicas. Hasta el punto de que la propia Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha instado a los Estados a que “levanten los obstáculos reglamentarios que impiden utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entre los que cabe señalar los requisitos para la obtención de licencias de utilización de frecuencias y las restricciones a la importación de equipos y al movimiento de personal humanitario” (ITU News, 2007, traducción propia).

En esta misma línea, también hay que mencionar el *Model agreement on customs facilitation in international emergency humanitarian assistance* (Organización Mundial de Aduanas, 1996), impulsado por OCHA y aprobado —al igual que el *Convenio de Kyoto revisado* de 1999— por la OMA. Es un texto que establece medidas recomendadas para simplificar y acelerar el despacho aduanero de bienes destinados a asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, pero, lamentablemente, ha sido firmado por apenas nueve países, y criticado por la falta de claridad en los procedimientos, lo que es causa de retrasos y aumento de costos.

Consciente del importante déficit normativo planteado por la inexistencia de un instrumento de carácter universal para hacer frente a las consecuencias de una catástrofe natural, en 2007, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) decidió incluir el tema “protección de las personas en caso de desastre” en su programa de trabajo y, fruto de estos esfuerzos, en 2016 aprobó un *Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre* (Comisión de Derecho Internacional [CDI], 2016).

El contraste de este *Proyecto de artículos* con el *Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia* de 1984 es notable. Puede decirse que, en cierto modo,

la preocupación por el respeto a la soberanía de los Estados, que, como se ha dicho, fue una de las causas del fracaso del primero, han sido adecuadamente atendidas en el *Proyecto de artículos*. El propio relator subraya “el delicado equilibrio conseguido en todo el proyecto entre, por un lado, los principios primordiales de soberanía y no intervención, y, por el otro, la protección de las personas afectadas por un desastre, la cual tiene igual importancia” (Valencia-Ospina, 2016: 21). Así, por ejemplo, las cuestiones vinculadas a privilegios e inmunidades, que en el *Proyecto de 1984* habían sido diseñadas para resolver problemas como los trámites aduaneros de personas y equipos de emergencia, y que se desarrollaban detalladamente en varios preceptos, pasaban a ser, en el *Proyecto de artículos*, objeto de un único artículo —el 15— mucho más escueto y limitado. Queda por ver qué futuro le espera a este texto y si, a pesar del posibilismo que lo caracteriza, llegará, o no, a ver la luz<sup>5</sup>, dado el deterioro acelerado por el que actualmente pasa el multilateralismo. Con todo, si el documento fuera finalmente aprobado, es indudable que, a pesar de la rebaja de las expectativas con respecto al *Proyecto de convención* de 1984, la mera existencia, por fin, de un convenio de este tipo, representaría una novedad significativa en el ámbito del IDL.

En este sentido, Valencia-Ospina plantea una pregunta relevante ¿Debe limitarse la labor de la CDI a la codificación del derecho y las prácticas existentes, o por el contrario debe avanzar más allá, *de lege ferenda*? En su informe, la Secretaría de la ONU se decantaba por lo primero, pero Valencia-Ospina matiza, acertadamente, que “dado el estado amorfo del derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre, es especialmente difícil encontrar un equilibrio adecuado entre *lege lata* y *lex ferenda*” (Valencia-Ospina, 2008, p. 162).

## 5. El imprescindible consentimiento del Estado que ha sufrido la catástrofe

Antes de cerrar el análisis de los impedimentos para la prestación de la ayuda, parece necesario referirnos a la cuestión del consentimiento previo del Estado donde se ha producido el desastre —consagrado, como era de esperar, en el *Proyecto de artículos de 2016* (artículo 13)—, que mantiene la soberanía y el control sobre su territorio y la coordinación de la asistencia. Es, como hemos visto, un principio fundamental en el IDL, que condiciona absolutamente la mecánica de la prestación de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe<sup>6</sup>. Ya hemos visto su importancia al hablar del frustrado *Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia* de 1984. Es, por otra parte, como ya se ha dicho, una diferencia fundamental con el Derecho Internacional Humanitario, en el que como ha recordado la CIJ en la reciente *Opinión consultiva acerca de las Obligaciones de Israel en relación con la presencia y actividades de las Naciones Unidas, otras Organizaciones Internacionales y terceros*

5 El estado de tramitación del texto es el siguiente: las Resoluciones A/RES/76/119 (AGNU, 2021) y A/RES/79/128 (AGNU, 2024) de la Asamblea General de la ONU fijaron una hoja de ruta según la cual, la VI Comisión debía pronunciarse al respecto, cosa que hizo a finales de 2024, acordando elaborar y concluir un instrumento jurídicamente vinculante sobre la protección de las personas en caso de desastre a más tardar a finales de 2027.

6 Este principio fue establecido con claridad en 1991 por la Resolución A/RES/46/182, aunque había sido ya formulado en términos programáticos o de recomendaciones en documentos anteriores, como las citadas *Normas modelo sobre disposiciones de ayuda en caso de catástrofe* (UNITAR, 1982).

*Estados en y en relación con el territorio palestino ocupado*, “el Tribunal observa que, como Potencia ocupante, la obligación de Israel según el primer párrafo del Artículo 59 [del IV Convenio de Ginebra de 1949] de acordar y facilitar planes de ayuda si la población local no está adecuadamente abastecida, es incondicional”. (Corte Internacional de Justicia [CIJ], 2025: 7, traducción del autor)

¿De qué formas se presta este consentimiento? Se trata de una cuestión esencial, teniendo en cuenta la extraordinaria importancia del factor tiempo en la prestación de la ayuda de emergencia en la mayoría de desastres. La ausencia —a pesar de los encomiables esfuerzos para crearlo— de un mecanismo estándar y eficaz, se ha traducido en la existencia de diferentes procedimientos administrativos que responden al siguiente esquema, caracterizado por un exceso de burocracia y papeleo: solicitud formal (que en ocasiones puede tramitarse por medio de organismos internacionales), aceptación explícita, establecimiento de condiciones, y, con frecuencia, tramitación de los correspondientes permisos.

Siendo un tema extremadamente importante, no es el objeto de este trabajo, por lo que basta reiterar que, en el IDL, el consentimiento del Estado receptor debe ser siempre inequívoco, y que se manifiesta mediante solicitudes formales, aceptación explícita, establecimiento de condiciones, y procedimientos administrativos que garantizan el respeto a la soberanía del Estado afectado.

Conviene advertir, con todo, que, sin perjuicio de las justificadas críticas al excesivo celo de los Estados con respecto a su soberanía, el impacto negativo provocado por los envíos de ayuda no solicitada en caso de catástrofe (Grainger et al., 2019: 14), obliga a considerar esta cuestión con mucha prudencia, huyendo del maximalismo en uno y otro sentido, y teniendo en cambio muy en cuenta la interminable casuística sobre los perniciosos efectos de esta ayuda no solicitada, recogidos por numerosos estudios, basados en el principio de *lessons learned*. Turner refiere, a título de ejemplo, el caso de un transportista que participó en la ayuda por el tsunami de Indonesia de 2004, que atribuyó al ingente volumen de mercancías no solicitadas, enviadas sin un destinatario local, los retrasos en la entrega de ayuda humanitaria que sí estaba correctamente documentada (Turner, 2015: 4).

### **III. EL SISTEMA DE ALMACENAMIENTO LOGÍSTICO DE NNUU**

#### **1. La prestación de ayuda humanitaria por NNUU y las limitaciones del IDL**

A la vista del insuficiente desarrollo normativo del IDL, y de las limitaciones ya analizadas, tanto en el ámbito del *Soft Law*, como en el del derecho convencional, el Sistema de NNUU —que, desde 1945 agrupa al grueso de los organismos internacionales de ayuda— ha venido llevando a cabo un esfuerzo muy notable en la mejora de la prestación de la ayuda, basado en la regulación y perfeccionamiento de su propio *modus operandi*, sin prestar excesiva atención al ámbito normativo, dados los impedimentos que hacen este camino difícilmente transitable en la práctica.

Este planteamiento se ha puesto de manifiesto de distintas maneras, por ejemplo, en la adopción de “resoluciones más generales sobre cuestiones de coordinación y facilitación” (Ban-



non, 2008: 848, traducción propia), como la ya mencionada resolución 46/182 sobre el “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en caso de desastre que prestan las NNUU”, que, entre otras cosas, establece “el cargo de Coordinador del Socorro de Emergencia que, junto con su secretaria (actualmente OCHA), tiene a su cargo la dirección y coordinación, incluyendo la negociación del acceso humanitario en emergencias de desastres y conflictos” (Bannon, 2008: 848, traducción propia).

Es lógico, puesto que, en tanto que principal protagonista de la prestación de la ayuda en caso de catástrofe, el sistema logístico de NNUU ha sido también la principal víctima, durante mucho tiempo, de los límites del IDL, que ya hemos señalado: retrasos, tránsitos, trabas burocráticas, y, por encima de todo, la infranqueable barrera aduanera. La “impotencia del Derecho” acuñada por Ihering, y otros juristas eminentes.

Por eso, parece oportuno explicar, siquiera someramente, el sistema —no siempre bien conocido más allá de los expertos—, su génesis, y también la práctica operativa. Antes de profundizar en el análisis, conviene advertir que, aunque este trabajo se centra en la prestación de ayuda humanitaria en caso de catástrofe, el “*Cluster logístico de NNUU*”,

se caracteriza por una dualidad funcional, basada en el enfoque integral del Marco de Sendai, y “se puede utilizar tanto en emergencias humanitarias relacionadas con conflictos como en situaciones de desastre” (*Inter-Agency Standing Committee* [IASC], 2006, p. 2).

Desde mediados de los años 80 del siglo pasado, [NN.UU](#) ha ido creando distintos mecanismos que coadyuvan en la cadena de suministros de NNUU —el *Logistics Cluster*—, integrada por los diferentes actores humanitarios (agencias de la ONU, ONG internacionales, el CICR, etc.) y liderada, desde su sede en Roma, por el *Programa Mundial de Alimentos* (PMA) (United Nations Joint Logistics Centre [UNJLC]. 2006, p.12), que es, de hecho, el principal actor humanitario, tanto por volumen, como por costes, puesto que, dentro de la ayuda humanitaria, el volumen de alimentos —que es lo que suministra el PMA<sup>7</sup>— es muy superior al de cualquier otro suministro humanitario. En base a este liderazgo, el PMA gestiona también una serie de servicios comunes esenciales, como telecomunicaciones, transporte aéreo, o, como se verá más adelante (infra § IV) bases logísticas.

No está de más recordar que el camino recorrido por el PMA hasta convertirse en la mayor agencia humanitaria del mundo ha sido largo y difícil, y que, cuando fue creado a mediados de los años 60 del siglo pasado, como un programa temporal de la ONU —apodado despectivamente por algunos como *truck drivers* o *grocers*— fue no sólo administrado, sino también ubicado físicamente en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). De hecho, uno de los problemas a los que, como consecuencia de lo anterior, tuvo que hacer frente el PMA en los años 80 fue su nula visibilidad. Lo que Catherine Bertini, antigua directora ejecutiva del PMA llama el “divorcio PMA-FAO” (Bertini, 2018: 23), fue un episodio penoso y prolongado en el tiempo, lo que explica que, hasta mediados de los años 90, cuando el PMA comenzó a firmar sus propios acuerdos de sede, sus represen-

---

7 El PMA distribuye, aunque los suministros humanitarios siguen perteneciendo a los diferentes actores humanitarios, en función de sus respectivos mandatos.

tantes sobre el terreno estuviesen acreditados como “asistentes del Coordinador Residente del PNUD”, lo que, entre otras cosas, dificultaba —cuando no impedía— su interlocución directa con las autoridades locales al máximo nivel (Ingram, 2018).

Pero más allá de estas interioridades históricas, la gestión de la Cadena de Suministro corresponde hoy a un PMA ya plenamente autónomo, y merecidamente galardonado por su extraordinaria labor humanitaria con el premio Nobel de la paz 2020. Se trata de un “*Cluster logístico*” para emergencias, integrado por distintos servicios como el *United Nations Humanitarian Response Depot* (UNHRD) o el *UN Humanitarian Air Service*<sup>8</sup>, entre otros instrumentos, que se articulan en una red de bases logísticas, que comenzó con el *Depósito de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas* (UNHRD) establecido por el PMA en 2000, en la base militar de Brindisi en Italia (*World Food Programme*, 2001), y a la que a partir de 2006 se unieron otros puntos de almacenamiento distribuidos por todo el mundo en ubicaciones de carácter estratégico por su facilidad de conexión con las redes de comunicaciones aéreas, terrestres y marítimas: Dubai (UAE), Accra (Ghana), Panamá y Kuala Lumpur (Malasia), además de la ya mencionada base en Italia. Existen, además, otras bases de menor rango, gestionadas por las oficinas regionales del PMA, para dar apoyo a sus respectivas operaciones de emergencia (*World Food Programme*, 2001: 20). Hoy esta red abastece a ochenta y seis instituciones asociadas, como la propia ONU, ONG y agencias gubernamentales especializadas en la asistencia humanitaria, y tiene como prioridad conseguir la máxima agilidad y rapidez de gestión, particularmente en las primeras 48 horas críticas posteriores a una catástrofe.

Desafortunadamente, este sofisticado y complejo mecanismo, no es ajeno a los problemas anteriormente descritos, relativos a la entrada del personal y los equipos de emergencia al territorio del Estado donde ha ocurrido la catástrofe, y, muy particularmente en todo lo que tiene que ver con las barreras aduaneras, y también con los tránsitos por terceros Estados.

## **2. Estructura jurídica. Convenios de sede vs. Zona Franca**

De manera general, puede decirse que la cobertura jurídica de estas bases logísticas fue poco original, limitándose a trasponer de manera prácticamente literal los convenios de sede *standard*<sup>9</sup>, que NNUU venía utilizando de manera prácticamente indiferenciada, para establecerse en los distintos Estados miembros. Respondían a un modelo, elaborado sobre la base del tradicional esquema de privilegios e inmunidades que caracterizaba a las misiones diplomáticas<sup>10</sup>, recogidos en la *Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas* de

---

8 El *United Nations Air Service* (UNHAS) es el único servicio de aviación en caso de emergencia a disposición del personal de todas las organizaciones humanitarias; ya sea organismos del sistema de NNUU, ONG, o instituciones de la comunidad de donantes. Todos tienen acceso sobre la base del principio *First Come, First Serve*.

9 Como es conocido, todo organismo internacional necesita para poder operar un acuerdo jurídico que dé cobertura al organismo, un tipo de tratado internacional conocido como “Acuerdo de Sede”, que regula cuestiones prácticas que van desde la capacidad de obrar, el régimen de contratación y adquisiciones, la fiscalidad aplicable a inmuebles y funcionarios, o la acreditación de estos.

10 Hay que tener en cuenta que, en ese momento, la regulación del estatuto jurídico de las embajadas era esencialmente consuetudinaria, puesto que el *Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas* es de 1961.

1946 (AGNU, 1946), y la *Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (y su Anexo II relativo a la FAO)* de 1947 (AGNU, 1947).

En este sentido, conviene detenerse en el caso de la base de Dubai<sup>11</sup>, que adoptó una forma *sui generis*, caracterizada por la coexistencia de un acuerdo de sede, y de una zona franca, regida esta última por leyes domésticas. Lamentablemente, no ha sido posible encontrar, en ninguna de las bases de datos de tratados internacionales, el texto del *Agreement Between the Government of the United Arab Emirates and the World Food Programme (WFP) Regarding the WFP Office Dubai* (Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos & PMA, 2001), cuya existencia sin embargo, está acreditada pues, al menos un documento interno del PMA se refiere a ese texto (*World Food Programme*, 2022: 147).

El resto de acuerdos<sup>12</sup>, responden al ya mencionado modelo *standard*, clonado —a veces con un simple “corta y pega”— del esquema de privilegios e inmunidades de una embajada. Un planteamiento correcto para una oficina de representación de la ONU, —equiparable a una embajada—, pero inadecuado para hacer frente a los problemas jurídicos que puede plantear un almacén logístico.

Lo anterior, unido a la ya analizada inexistencia de un convenio de ámbito universal en materia de prestación de ayuda humanitaria, constituye un corsé poco confortable, que añade nuevas complicaciones a las ya existentes, dificultando el siempre admirable trabajo de los organismos del sistema de NNUU para conseguir una más eficaz prestación de asistencia en caso de catástrofe.

#### IV. EL ACUERDO ENTRE ESPAÑA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA) PARA EL ESTABLECIMIENTO DE OFICINAS DEL PMA EN ESPAÑA (NUEVA YORK, 19-7-2012): UN ACUERDO DE SEDE, DE BASE LOGÍSTICA, 2.0

En 2011 se produjo una novedad que, como es fácil de comprobar con una simple búsqueda en Google, pasó bastante desapercibida: el PMA entabla negociaciones con España para el establecimiento de una base logística en el Puerto de la Luz en Canarias, con la idea de que pudiese integrarse en el *United Nations Humanitarian Response Depot* (UNHRD).

11 La de Dubai fue la primera “base permanente de intervención humanitaria” exclusivamente del PMA. Fue establecida en 2001, y pensada, en principio —se estaba gestando la segunda guerra del Golfo— para el limitado ámbito de las comunicaciones. Pero pronto fue acuñado el concepto, más amplio, de *Dubai Humanitarian City*, en el que, además de atender las comunicaciones, se acumulaba material de todo tipo, como vehículos blindados, equipos de protección contra armas de destrucción masiva o generadores eléctricos, de forma que en 2003 la base de Dubai había crecido ya hasta contar con una capacidad de almacenamiento de 20.000 m<sup>2</sup> y ciento cincuenta personas en un espacio de 300.000 m<sup>2</sup> (Casier, 2018, p. 69).

12 La base logística de Panamá se rige por el *Acuerdo entre la República de Panamá y el Programa Mundial de Alimentos de las NNUU para el establecimiento del despacho regional en Panamá para América Latina y el Caribe* de 20-12-2020. La base de Kuala Lumpur se rige por el *Malaysia Basic Agreement with WFP* de 2010. Por su parte, el acuerdo con Ghana, al igual que el de Dubai, tampoco aparece en las bases de datos de tratados, por lo que, en principio, cabe suponerles a ambos escasa vocación universal y pedagógica.

## 1. Antecedentes

Para la elaboración del Acuerdo de Sede, y teniendo en cuenta que existían ya los citados precedentes de bases logísticas del UNHRD, en un primer momento se planteó la posibilidad de utilizar como modelo de referencia los acuerdos de sede ya existentes<sup>13</sup>.

Pero como ya se ha dicho, estos acuerdos *standard* eran poco apropiados para hacer frente a los problemas jurídicos que puede plantear un almacén logístico de carácter humanitario.

Así, y teniendo en cuenta la experiencia acumulada en materia de ayuda humanitaria, el texto del acuerdo fue más allá del modelo, claramente insuficiente, de las bases logísticas anteriores, conformando un acuerdo jurídico singularizado, y novedoso, que integrando el concepto de *Lessons Learned*, intentaba dar respuesta a algunos de los problemas concretos que se plantean en la gestión de catástrofes humanitarias.

Los convenios existentes eran mejorables, ciertamente. Incluso poco adecuados. Pero, ¿cuál era la manera de mejorarlos?

## 2. Un acuerdo de sede 2.0

Con fecha 19 de julio de 2012 España y el PMA firmaron en Nueva York el *Acuerdo —renovado en 2022— para el establecimiento de oficinas del Programa Mundial de Alimentos en España* (España & PMA, 2012). No parece exagerado decir que este aparentemente modesto instrumento, constituye un episodio relevante en el camino de la *IDL* para ir más allá del el *Soft Law*, y ofrecer soluciones normativas novedosas para algunos de los problemas prácticos que plantea la prestación de ayuda humanitaria.

Ante la insuficiencia del marco legal existente, existían —se han comentado— algunos precedentes interesantes en el ámbito convencional, como el fracasado *Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia* de 1984, el *Convenio sobre asistencia en caso de accidente nuclear* de 1986, y el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones* de 1988. Ya hemos visto que los tres textos coinciden en la utilización de privilegios e inmunidades características del Derecho Diplomático, para buscar, por analogía, soluciones a los problemas prácticos que se plantean con la prestación de la ayuda humanitaria de emergencia en caso de catástrofe (Ciancio, 2018: 38). Un camino que, a causa en buena medida del naufragio del *Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro en caso de emergencia*, había quedado muy tocado.

El convenio de la base logística del PMA en Las Palmas aporta elementos jurídicos originales, que da una respuesta eficaz a algunos de los retos logísticos y organizativos planteados por las operaciones de ayuda de emergencia. Se trata no sólo de la transposición de instituciones jurídicas conocidas, sino también —con la necesaria prudencia— de ejercicios reseñables de desarrollo normativo, lo que permite hablar de un “convenio-modelo de base logística 2.0”

---

13 Por razones profesionales, el autor de este artículo tuvo la oportunidad de participar en los trabajos de redacción del acuerdo, por parte del Ministerio de AAEE y Cooperación de España, y de conocer así los debates sobre este punto.

Uno de los objetivos era primar la rapidez y la eficacia, lo cual exigía el diseño de procedimientos acelerados para gestionar y priorizar cosas tales como los permisos para la importación y exportación del material de emergencia<sup>14</sup>, las correspondientes autorizaciones para que puedan operar los medios de transporte; barcos y aviones, pero también medios terrestres que deban ser trasladados al escenario de la catástrofe, o los correspondientes permisos de trabajo para el personal, la fiscalidad, la seguridad de las instalaciones, etc....

Es particularmente destacable el innovador artículo 8 del convenio que detalla de manera muy exhaustiva la normativa en materia de transporte: uso de naves y aeronaves; exención de todo tipo de derechos, gravámenes y licencias... todo está incluido y pensado en este extensísimo apartado, para facilitar y agilizar al máximo las operaciones de transporte de material por el PMA en caso de catástrofe.

También merece ser subrayado el artículo 10, que regula la importante cuestión de las comunicaciones, siempre de nuevo desde un enfoque muy práctico, pensado para contingencias y catástrofes, y que va mucho más allá del esquemático artículo 27-1 de la *Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas* de 1961 (Naciones Unidas, 1961).

Por su parte, el artículo 11 (entrada, tránsito, estancia y salida) merece también especial atención, pues contiene previsiones operativas específicamente pensadas para el más eficaz desempeño de las tareas humanitarias del PMA en materia de entrada y salida de personal, y también para la trascendental fase de tránsito por el territorio de terceros Estados. A este respecto se establece que “España adoptará todas las medidas necesarias para facilitar, en relación con sus actividades oficiales, la entrada, estancia y salida (...) y no pondrá impedimento alguno al tránsito hacia o desde las Oficinas del PMA en España (...) ni a la estancia en los mismos, y concederá a dichas personas toda la protección necesaria durante el tránsito” [a] “funcionarios del PMA (...) funcionarios de las Naciones Unidas, funcionarios de otras organizaciones intergubernamentales, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales identificadas mediante comunicación oficial entre el PMA y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español que se encuentren de visita en las Oficinas del PMA en España en misión oficial” (España & PMA, 2012).

Aquí es necesario destacar que la referencia al personal de ONG es de gran importancia —siempre que se encuentre “en misión oficial” y que haya sido identificado “mediante comunicación oficial” entre el PMA y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Las muchas páginas de textos de *Soft Law* dedicadas a buscar una solución eficaz para la acreditación de este tipo de personal humanitario, permite entender la trascendencia de esta disposición.

Lamentablemente, no fue posible que prosperase una innovación interesante: la idea de limitar la inmunidad diplomática plena; —equivalente a las de cualquier organismo internacional, o sede diplomática— a las oficinas del PMA; ofreciendo a los almacenes o depó-

---

14 Desde 2015, la base ha respaldado el Mecanismo de Gestión Global de Alimentos (GCMF), una estrategia innovadora del PMA que consiste en adquirir alimentos por adelantado en momentos en que los precios del mercado son más convenientes y almacenarlos en puntos estratégicos. Esto permite distribuirlos con mayor rapidez en situaciones de necesidad, lo que ha reducido notablemente el tiempo promedio de entrega.



sitos de material<sup>15</sup>, un régimen más limitado, y también más adecuado a su naturaleza, en la medida que, en determinadas circunstancias, pudiese ser objeto de inspecciones, para evitar malas prácticas.

El acuerdo de sede de 2012 fue completado con el *Acuerdo administrativo entre el Programa Mundial de Alimentos y el Reino de España relativo al uso por el Programa Mundial de Alimentos de oficinas e instalaciones ubicadas en Las Palmas de Gran Canaria* (Washington-Madrid 20, 28 y 29 de julio de 2022) (España & PMA, 2022), que contiene también disposiciones originales en una cuestión esencial: el almacenamiento de material humanitario, listo para ser enviado rápidamente a cualquier parte del mundo. Así, el artículo 13 (existencias de artículos y bienes de socorro humanitario) establece que “el PMA tendrá derecho a almacenar en las instalaciones, sin restricciones ni limitaciones, existencias de apoyo a los programas y de apoyo a las operaciones”. Igualmente, dispone que el PMA podrá importar, exportar, almacenar en tránsito, así como manipular por medio de “procesos de agrupación o molienda, así como realizar pruebas con y mantener artículos o bienes de socorro adquiridos de forma directa o indirecta o donados en especie”. Esas existencias podrán ser enviadas a organizaciones de ayuda humanitaria situadas fuera del territorio español.

Curiosamente, todas estas aportaciones y novedades han sido poco estudiadas hasta ahora. Abren sin embargo un camino que puede ser de interés para mejorar la prestación de la ayuda humanitaria de emergencia, particularmente por lo que se refiere a la implementación de procesos más rápidos y eficientes, incluyendo la esencial fase de tránsito aeroportuario por el territorio de terceros Estados. El incremento de las catástrofes naturales, muchas de ellas consecuencia del cambio climático, y las consiguientes crisis humanitarias, subraya el interés de este tema, y la conveniencia de profundizar en su estudio que, en este trabajo sólo se apunta, a causa de las limitaciones de espacio.

## V. CONCLUSIONES

Ante todo, es preciso reiterar que este trabajo se ha centrado en la prestación de ayuda humanitaria en caso de catástrofe, dejando al margen los conflictos armados, mucho más estudiados que las catástrofes naturales, las cuales, sin embargo, no dejan de crecer, en número e intensidad. Son situaciones que se rigen por marcos normativos distintos, y que tienen características y obligaciones específicas para circunstancias diferentes (vg. en lo que respecta a la entrada en el territorio), cuyo análisis comparativo excede el objeto de este trabajo.

La entrada de los equipos humanos de emergencia, y los suministros de ayuda después de una catástrofe natural, como un terremoto, o un huracán, acostumbra a ser complicada, e implica la intervención de distintas instancias gubernamentales —migratorias y aduaneras principalmente—; pero lamentablemente son pocos los Estados que cuentan con la legislación adecuada para gestionar estos procesos.

---

15 El acuerdo hace referencia a las “instalaciones de transbordo y preposicionamiento de alimentos —que se establecerán ambas en Las Palmas de Gran Canaria— y todos los otros locales de cualquier naturaleza utilizados por el PMA en España para el desempeño de sus funciones oficiales.”

En esta complejísima “gestión post-catástrofe”, son muchos los elementos a considerar, y extraordinarias las dificultades, particularmente cuando la celeridad en la prestación de la ayuda es vital; pero existe un amplio consenso entre los expertos en que uno de los principales problemas a solucionar, o al menos mejorar, son las barreras aduaneras que dificultan, o impiden, la entrada del material de emergencia en el territorio.

El Derecho Internacional de las Catástrofes es, como se ha dicho, una disciplina en “estado amorfo”, un heterogéneo mosaico en el que coexisten —y a veces colisionan—, instrumentos de carácter y origen muy diverso, aunque pertenecientes mayormente al *Soft Law*: directrices, declaraciones de principios, declaraciones y resoluciones, *guidelines*, códigos de buenas prácticas y modelos; pero son muy pocos los tratados vinculantes, y, más grave aún, todo el edificio está lastrado por la ausencia de un tratado de carácter general, que inspire, ordene y obligue por igual a todos los Estados. Esto se traduce no sólo en la existencia de lagunas jurídicas importantes, sino también en la necesidad de improvisar normas *ad hoc* para hacer frente a un episodio catastrófico determinado, con resultados por lo general deficientes, que no sólo no resuelven la confusión en la frontera, sino que la acrecientan.

Una de las principales víctimas de estas carencias del IDL, ha sido el sistema logístico de NNUU, con el resultado de retrasos en los tránsitos aeroportuarios, trabas burocráticas, y, por encima de todo, la infranqueable barrera aduanera. La impotencia del Derecho.

La onda expansiva provocada por el fracaso del *Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia* de 1984 fue grande, y explica, entre otras cosas, que una de las primeras víctimas fuese la utilización, en el ámbito del IDL, del sistema de privilegios e inmunidades característico del Derecho Diplomático, una herramienta que puede ser altamente eficaz, para resolver algunos de los problemas en la distribución de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe.

La causa principal de este fracaso fue la enorme reticencia de los Estados —pero también de algunas ONG— a aceptar una norma que, algunos de los primeros, consideraron de carácter invasivo y lesiva para su soberanía, mientras los otros, paradójicamente, lo veían insuficiente.

En este sentido, el *Acuerdo de sede de para el establecimiento de oficinas del PMA en Las Palmas de Gran Canaria* —y su *acuerdo complementario de 2022*— representa un punto de inflexión de gran importancia, incorporando, de manera innovadora, nuevos elementos extraídos, por analogía, del Derecho Diplomático, para agilizar la gestión de la cadena logística humanitaria, y dar respuesta a algunos de los retos logísticos y organizativos planteados por las operaciones de ayuda de emergencia. El muy positivo balance del acuerdo España-PMA en estos años, permite imaginar la posibilidad de seguir avanzando por esta vía, ahora poco transitada, pues si bien en 2027 está prevista la celebración de una conferencia para adoptar un *tratado sobre protección de las personas en casos de desastre* sobre la base del *proyecto de artículos* presentado por la CDI en 2016, es difícil ser optimista, y pensar que en el actual contexto internacional, caracterizado por el debilitamiento del multilateralismo, se pueda lograr el viejo objetivo de conseguir un tratado de ámbito universal.

Sin embargo, si pensamos en escenarios más modestos como punto de partida, tal vez sí sería posible desarrollar soluciones eficaces, de carácter normativo, para tratar de resolver algunos

de los problemas prácticos que plantea la prestación de ayuda humanitaria en caso de catástrofe natural, como los que hemos analizado en este trabajo.

Las dramáticas previsiones sobre el incremento de las catástrofes naturales en el futuro próximo, en buena medida a causa del cambio climático, obligan a afrontar esta cuestión con la máxima urgencia, y el máximo rigor jurídico, que debe ser compatible con la flexibilidad y el pragmatismo que la gravedad de la situación exige.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Adinolfi, G. (2012). Customs obstacles to relief consignments under international disaster response law. En A. de Guttery, M. Gestri, & G. Venturini (Eds.), *International disaster response law* (pp. 533-551). Asser Press. [https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8\\_26](https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_26)
- Aronsson-Storrier, M. (2019). Exploring the foundations: The principles of prevention, mitigation, and preparedness in international law. En K. Samuel, M. Aronsson-Storrier, & K. Nakjavani Bookmiller (Eds.), *The Cambridge handbook of disaster risk reduction and international law* (pp. 52-70). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108564540.005>
- Bannon, V. (2008). International disaster response law and the Commonwealth: Answering the call to action. *Commonwealth Law Bulletin*, 34(4), (pp 843-857). <https://doi.org/10.1080/03050710802521622>
- Bartolini, G. (2017). A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's draft articles on the protection of persons in the event of disasters. *International Review of the Red Cross*, 99(3), (pp 1103-1137). <https://doi.org/10.1017/S1816383119000067>
- Bertini, C. (2018). From "Truck drivers" to a preeminent humanitarian organisation. En J. Kaifala (Ed.), *Innovations at the World Food Programme: Personal experiences of World Food Programme Alumni Innovators* (pp. 23-30). The World Food Programme Alumni Network.
- Bogucka, A., & Landmann, T. (2021). International Humanitarian City as a global in 2018-2021: A case study. *Military Logistics Systems Institute of Logistics*, 56. <https://doi.org/10.37055/slw/155069>
- Casier, P., (2018). The Birth and Growth of FITTEST. En Kaifala, J. (Ed), *Innovations at the World Food Programme, Personal Experiences of World Food Programme Alumni Innovators*, (pp. 65-68), The World Food Programme Alumni Network.
- Ciancio, A. (2018). *La protección de las personas en caso de desastre: Hacia un marco universal y vinculante* (p. 38). Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/09c99529-0195-414e-863d-8576d778df5f/content>
- Fernández Liesa, C. R., & Oliva Martínez, J. D. (2012). *El derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

- Fernández, R. (2024). Los desastres naturales en el mundo: Datos estadísticos. *Statista*. <https://es.statista.com/temas/3597/desastres-naturales/#topicOverview>
- Fischer, Joschka (2022). The end of contemporary history. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/major-and-minor-crises-signal-end-of-pax-americana-by-joschka-fischer-2022-08/spanish>
- Fischer, David (2015). *Law and legal issues in international disaster response: A desk study*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. [https://doi.org/10.1163/2210-7975\\_HRD-9813-2015012](https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9813-2015012)
- Fischer, Horst, & Oraá, J. (2000). *Derecho internacional y ayuda humanitaria* (Serie Ayuda Humanitaria y Desarrollo: Textos básicos, n.º 7). Universidad de Deusto.
- Gillard, E-C. (2013). The law regulating cross-border relief operations, *International Review of the Red Cross* nº 890, (pp. 351-382). <https://doi.org/10.1017/S1816383114000145>
- Gómez, L. (2025, 30 de octubre). *Un alto el fuego de quita y pon*. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2025-10-29/un-alto-el-fuego-de-quita-y-pon.html>
- Grainger, A., Rundle, J. M., & Ahsen, S. R. (2019). Customs and humanitarian logistics. *Global Trade and Customs Journal*, 14(4), (pp. 154-168). [<https://doi.org/10.54648/GTCJ2019015>]
- Hernández, J. B. (2018). Las catástrofes en el ámbito del derecho internacional y su régimen jurídico [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. UC3M Repositorio Institucional. <https://hdl.handle.net/10016/27119>
- Ingram, J. (2018). A vision for the World Food Programme as a critical United Nations organisation. In J. Kaifala (Ed.), *Innovations at the World Food Programme: Personal experiences of World Food Programme Alumni Innovators* (pp. 3-6). The World Food Programme Alumni Network.
- Jakovlievic, B. (1987). El derecho a la asistencia humanitaria — aspectos jurídicos. *International Review of the Red Cross*, 12(83). <https://doi.org/10.1017/S0250569X00018847>
- Neal, D. (1997). Reconsidering the phases of disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 15(2), 239-264.
- Pronto, A. (2021). Developments on the draft articles on the protection of persons in the event of disasters. *Yearbook of International Disaster Law Online*, 4(1), 467-473.
- Strobeyko, A. (2021). *Disaster preparedness and response in international law: Implications for a prospective pandemic treaty*. Graduate Institute of International and Development Studies.
- The Sphere Project. (2018). *Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria: The Sphere Handbook*. The Sphere Project.
- Turner, R. (2015). Barriers to customs entry at the time of disaster in developing countries: Mitigating the delay of life-saving materials. *World Customs Journal*, 9(1), 1-(pp. 3-13) <https://doi.org/10.55596/001c.93149>

- Valencia-Ospina, E. (2008). Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, A/CN.4/598. ONU: Asamblea General. [https://legal.un.org/ilc/documenta-tion/spanish/a\\_cn4\\_598.pdf](https://legal.un.org/ilc/documenta-tion/spanish/a_cn4_598.pdf)
- Valencia-Ospina, E. (2016). Octavo informe sobre la protección de las personas en el caso de desastres (A/CN.4/697). Comisión de Derecho Internacional, Asamblea General de Naciones Unidas. <https://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/697>
- Zorzi Giustiniani, F. (2021). *International law in disaster scenarios: Applicable rules and principles*. Springer International Publishing.

## **Acuerdos y tratados**

- Asamblea General de Naciones Unidas. (1946, 13 de febrero). Convenio sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Convention%20on%20the%20Privileges%20and%20Immunities%20of%20the%20United%20Nations.pdf>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1947, 21 de noviembre). Convenio sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2033/Part%20I/33-Volume-I-521-English.pdf>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1984). Proyecto de convenio para acelerar la prestación de socorro de emergencia (Informe de la Comisión Económica y Social A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2). <https://undocs.org/es/A/39/267/Add.2>
- Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos & Programa Mundial de Alimentos. (2001, 31 de marzo). Acuerdo entre el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos y el Programa Mundial de Alimentos respecto a la oficina del WFP en Dubái (Acuerdo No. 00011470). <https://www.wfp.org/publications/united-arab-emirates-country-agreement-2001>
- Naciones Unidas. (1961). Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas. [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf)
- Naciones Unidas. (1998). Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe. [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/oth/02/09/S020900000C4C02PDFS.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/09/S020900000C4C02PDFS.pdf)
- Organismo Internacional de Energía Atómica. (1986, 26 de septiembre). Convenio sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica. [https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc336\\_sp.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc336_sp.pdf)
- Organización Mundial de Aduanas. (2013). Convenio de Kioto revisado para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros. [https://doi.org/10.1163/2211-4394\\_rwilwo\\_com\\_0762](https://doi.org/10.1163/2211-4394_rwilwo_com_0762)
- Reino de España & Programa Mundial de Alimentos. (2012, 19 de julio). Acuerdo entre el Reino de España y el Programa Mundial de Alimentos para el establecimiento de oficinas en España. Boletín Oficial del Estado, núm. 220, 12 de septiembre de 2012



(BOE-A-2012-11495). Entrada en vigor 8 de julio de 2013 (BOE-A-2013-8988). <https://www.boe.es/eli/es/ai/2012/07/19/1>

Reino de España & Programa Mundial de Alimentos. (2022, julio 20-29). Acuerdo administrativo entre el Programa Mundial de Alimentos y el Reino de España, relativo al uso de oficinas e instalaciones en Las Palmas de Gran Canaria. Boletín Oficial del Estado, núm. 17, 20 de enero de 2023, pp. 7683-7708. <https://www.boe.es/eli/es/ai/2022/07/29/1>

República de Panamá & Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. (2020, 16 de enero). Acuerdo entre la República de Panamá y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas para el establecimiento del despacho regional en Panamá para América Latina y el Caribe. <https://www.wfp.org/publications/panama-country-agreement-2020>

### Otros documentos

Asamblea General de Naciones Unidas. (1991). *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas* (Resolución A/RES/46/182). <https://undocs.org/A/RES/46/182>

Asamblea General de Naciones Unidas. (2002). *Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas* (Resolución A/RES/57/150). <https://undocs.org/A/RES/57/150>

Asamblea General de Naciones Unidas. (2021). *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia* (Resolución A/RES/76/119). <https://undocs.org/A/RES/76/119>

Asamblea General de Naciones Unidas. (2023). *Informe del Secretario General sobre fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas* (A/78/73-E/2023/61). ONU: Asamblea General/ECOSOC. <https://docs.un.org/en/A/78/73>

Asamblea General de Naciones Unidas. (2024). *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia* (Resolución A/RES/79/128). <https://undocs.org/A/RES/79/128>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Conjunto de herramientas para la gestión coordinada de fronteras durante desastres naturales y emergencias*. <https://doi.org/10.18235/0004761>

Corte Internacional de Justicia. (2025). *Obligations of Israel in relation to the presence and activities of the United Nations, other international organizations and third states in and in relation to the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion)*. <https://www.icj-cij.org/case/196>

Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2013). *Ley-Modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1389>

- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2007). *Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*. [https://doi.org/10.1163/2211-4394\\_rwilwo\\_com\\_0762](https://doi.org/10.1163/2211-4394_rwilwo_com_0762)
- Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR). (1982). *Normas modelo sobre disposiciones de ayuda en casos de catástrofes*. [https://doi.org/10.1163/9789004479364\\_015](https://doi.org/10.1163/9789004479364_015)
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). (2006, noviembre). *Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy\\_files/Cluster%20approach%20guidance%20note.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Cluster%20approach%20guidance%20note.pdf)
- Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. (2016). *Guidelines on the protection of persons in the event of disasters*. Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law. [https://www.mpil.de/files/pdf2/mpil\\_guidelines\\_disasters\\_2016.pdf](https://www.mpil.de/files/pdf2/mpil_guidelines_disasters_2016.pdf)
- Noticias de la ONU. (2022). “Sufriremos más de una catástrofe diaria si no reducimos el riesgo”. <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507782>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. Extracto del informe final de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (A/CONF.206/6). <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2025). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2025: Resilience Pays: Financing and Investing for Our Future*. Geneva. <https://www.undrr.org/gar/gar2025>
- Organización Mundial de Aduanas (OMA). (1996). *Model agreement on customs facilitation in international emergency humanitarian assistance*. <https://digitallibrary.un.org/record/230021?v=pdf>
- United Nations Joint Logistics Centre (UNJLC). (2006). *Logistics Operations Guide (LOG)*. <https://dev.humanitarianlibrary.org/resource/logistics-operations-guide-log-0#linked-channels>
- ITU News. (2007). “Convenio de Tampere: Un tratado que salva vidas”. *ITU News*. <https://www.itu.int/itu-news/manager/display.asp?lang=es&year=2007&issue=10&ipage=tampereConvention>
- Real Academia Española. (s.f.). *Soft law*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/soft-law#:~:text=Int.%20priv.%20Conjunto%20de%20normas%20>

o%20reglamentaciones%20no,referentes%20espec%C3%ADficos%20en%20la%20actuaci%C3%B3n%20judicial%20o%20arbitral

Secretaría de las Naciones Unidas. (2007). *Memorando de la Secretaría sobre protección de las personas en casos de desastre* (A/CN.4/590). ONU: Asamblea General. [https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a\\_cn4\\_590.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_590.pdf)

World Food Programme. (2022). “España renueva su apoyo a la base logística del Programa Mundial de Alimentos en Las Palmas”. <https://es.wfp.org/noticias/espana-renueva-su-apoyo-la-base-logistica-del-programa-mundial-de-alimentos-en-las-palmas>

World Food Programme. (2001). *Annual report* (WFP/EB/A/2001/9). [https://cdn.wfp.org/wfp.org/publications/2001\\_wfp\\_annual\\_report.pdf](https://cdn.wfp.org/wfp.org/publications/2001_wfp_annual_report.pdf)