

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

[Tema 8 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/598

Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, del Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial

[Original: español/inglés]
[5 de mayo de 2008]

ÍNDICE

		Página
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe		149
Obras citadas en el presente informe		150
	Párrafos	
INTRODUCCIÓN	1-13	151
A. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional	1-8	151
B. Objetivo del presente informe	9-13	152
Capítulo		
I. ANTECEDENTES	14-42	153
A. Evolución de la protección de las personas en casos de desastre	14-20	153
B. Fuentes	21-42	154
1. Derecho internacional humanitario y asistencia humanitaria	22-24	154
2. El derecho internacional de los derechos humanos como paradigma de un enfoque de la protección basado en los derechos	25-26	155
3. Derecho internacional de los refugiados y desplazados internos y desastres	27-29	155
4. Instrumentos jurídicos aplicables específicamente a la asistencia en casos de desastre	30-40	156
5. Últimos acontecimientos	41	158
6. Derecho internacional consuetudinario	42	158
II. ALCANCE DEL TEMA	43-58	158
A. <i>Ratione materiae</i> : concepto y clasificación de los desastres	44-49	158
B. <i>Ratione materiae</i> : el concepto de protección de las personas	50-55	160
C. <i>Ratione personae</i>	56	161
D. <i>Ratione temporis</i>	57-58	161
III. FORMA QUE HAN DE REVESTIR LOS TRABAJOS	59-60	162
IV. CONCLUSIONES	61-66	162

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

Fuente

Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña (Ginebra, 22 de agosto de 1864)	CICR, <i>Manual de la Cruz Roja Internacional</i> , 12.ª ed., Ginebra, 1983, pág. 19.
Convención (VIII) de 1907 relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto (La Haya, 18 de octubre de 1907)	James Brown Scott (ed.), <i>Las Convenciones y Declaraciones de La Haya de 1899 y 1907</i> , Nueva York, Oxford University Press, 1916, pág. 151.
Convenio y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro (Ginebra, 12 de julio de 1927)	Sociedad de las Naciones, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 135, n.º 3115, pág. 247.

Fuente

Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas (Nueva York, 13 de febrero de 1946)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1, n.º 4, pág. 15.
Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949)	Ibíd., vol. 75, n.ºs 970-973, pág. 31. En español, véase CICR, <i>Manual de la Cruz Roja Internacional</i> , 10.ª ed., Ginebra, 1953, pág. 105.
Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I)	Ibíd.
Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II)	Ibíd.
Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra (Convenio III)	Ibíd.
Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)	Ibíd.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) (Ginebra, 8 de junio de 1977)	Ibíd., vol. 1125, n.º 17512, pág. 214.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (Ginebra, 8 de junio de 1977)	Ibíd., n.º 17513, pág. 642.
Convención sobre el estatuto de los refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951)	Ibíd., vol. 189, n.º 2545, pág. 137.
Protocolo sobre el estatuto de los refugiados (Nueva York, 31 de enero de 1967)	Ibíd., vol. 606, n.º 8791, pág. 267.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)	Ibíd., vol. 993, n.º 14531, pág. 3.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)	Ibíd., vol. 999, n.º 14668, pág. 241.
Convención de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969)	Ibíd., vol. 1001, n.º 14691, pág. 45.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Nueva York, 18 de diciembre de 1979)	Ibíd., vol. 1249, n.º 20378, pág. 70.
Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (Addis Abeba, 11 de julio de 1990)	OUA, documento CAB/LEG/24.9/49 (1990).
Convención Interamericana para facilitar la Asistencia en Casos de Desastre (Santiago de Chile, 7 de junio de 1991)	OEA, <i>Serie sobre Tratados 74</i> (OEA/Ser.A/49 (SEPF), pág. 3.
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe (Tampere, 18 de junio de 1998)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n.º 40906, pág. 98.
Convenio marco de asistencia en materia de protección civil (Ginebra, 22 de mayo de 2000)	Ibíd., vol. 2172, n.º 38131, pág. 253.
Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientiane, 26 de julio de 2005)	ASEAN Documents Series 2005, pág. 157.
Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos (Nairobi, 30 de noviembre de 2006)	Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (https://icglr.org).
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Nueva York, 13 de diciembre de 2006)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2515, n.º 44910, pág. 3.

Obras citadas en el presente informe

BERRAMDANE, Abdelkhaleq	EBERSOLE, Jon M.
«L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels», <i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i> , vol. 113 (1997), págs. 1717 a 1751.	«The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance», <i>Human Rights Quarterly</i> , vol. 17 (1995), págs. 192 a 208.
CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto	EL BARADEI, Mohamed y otros
«International law for humankind—towards a new <i>jus gentium</i> (II): general course on public international law», <i>Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye</i> , 2005, Leiden, Martinus Nijhoff, 2006, t. 317, págs. 9 a 312.	<i>Model Rules for Disaster Relief Operations</i> , publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: E.82.XV.PE/8 (Policy and Efficacy Studies n.º 8).
CARON, David D.	FICR
«Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness», en David D. Caron y Charles Leben (eds.), <i>The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes</i> , La Haya, Martinus Nijhoff, 2001, págs. 3 a 29.	«Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD): proyecto de informe 2002-2003» (03/IC/11), documento preparado para la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2-6 de diciembre de 2003, Ginebra, 2003.
DE VATTEL, Emer	FISHER, David
<i>Derecho de gentes, o Principios de la ley natural aplicados a la conducta, y a los negocios de las naciones y de soberanos</i> , tomo segundo, París, Casa de Masson, 1824.	<i>Law and legal issues in international disaster response: a desk study</i> , Ginebra, FICR, 2007.

- HENCKAERTS, Jean-Marie y Louise DOSWALD-BECK
Customary International Humanitarian Law, vol. 1: *Rules*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- HOFFMAN, Michael H.
 «What is the scope of international disaster response law?», *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Ginebra, FICR, 2003.
- INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL
Annuaire, vol. 70, parte II, sesión de Brujas, 2003: segunda parte, París, Pedone.
- JAKOVljević, Boško
 «International disaster relief law», *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 34 (2004), págs. 251 a 286.
- KALSHOVEN, Frits
 «Assistance to the victims of armed conflicts and other disasters», en Frits Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22–24 June 1988*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, págs. 13 a 26.
- KENT, Randolph C.
Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action, Londres, Pinter, 1987.
- MACALISTER-SMITH, P.
 «The International Relief Union: reflections on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927», *Legal History Review*, vol. LIV (1986), págs. 363 a 374.
- NACIONES UNIDAS, OCAH
Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre, revisión 1.1 de noviembre de 2007, Ginebra, OCAH, 2008.
- PATRNOGIC, Jovica
 «Some reflections on humanitarian principles applicable in relief actions», en Christophe Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Ginebra y La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, págs. 925 a 936.
- PROVOST, René
International Human Rights and Humanitarian Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 (Cambridge studies in international and comparative law).
- ROMANO, Cesare P. R.
 «L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles», en David D. Caron y Charles Leben (eds.), *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, La Haya, Martinus Nijhoff, 2001, págs. 379 a 428.

Introducción*

A. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional

1. En el 54.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 2002, su Grupo de Planificación creó el Grupo de Trabajo sobre el programa a largo plazo, presidido por el Sr. Alain Pellet¹, que volvió a constituirse en el 58.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 2006². En ese quinquenio, el Grupo de Trabajo pidió a sus miembros, a los demás miembros de la Comisión y a la Secretaría que preparasen anteproyectos sobre diversos temas. En 2004 el Sr. Maurice Kamto presentó una propuesta sobre la protección internacional de personas en situaciones críticas para que fuera examinada por el Grupo de Trabajo³. La División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas, que hace las veces de secretaría de la Comisión, presentó varias propuestas al Grupo de Trabajo en el 58.º período de sesiones de la Comisión, celebrado en 2006, que

llevaban por título «Protección de las personas en casos de desastre»⁴. En ese período de sesiones la Comisión expresó su reconocimiento a la División de Codificación por la valiosa asistencia que le había prestado en relación con esas propuestas. En el mismo período de sesiones el Grupo de Planificación recomendó la inclusión del tema «Protección de las personas en casos de desastre» en el programa de trabajo a largo plazo⁵, que fue respaldada por la Comisión sin deliberación, y, como sinopsis del tema, se reprodujo la propuesta de la Secretaría en el anexo C del informe de la Comisión.

2. En su 59.º período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión decidió incluir el tema en su actual programa de trabajo y nombró Relator Especial al Sr. Eduardo Valencia-Ospina⁶.

3. En su sexagésimo primer período de sesiones, la Asamblea General, basándose en la recomendación de la Sexta Comisión, aprobó la resolución 61/34, de 4 de diciembre de 2006, titulada «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones», en la que, entre otras cosas, tomó nota de la decisión de la Comisión de incluir cinco temas en su programa de trabajo a largo plazo.

4. En su sexagésimo segundo período de sesiones, la Asamblea General, basándose en la recomendación de la Sexta Comisión, aprobó la resolución 62/66, de 6 de diciembre de 2007, titulada «Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su

* El Relator Especial desea expresar su agradecimiento por el apoyo y asesoramiento del Sr. Arjen Vermeer, doctorando, y el T.M.C. Asser Instituut, dirigido por el Sr. Frans Nelissen, La Haya; la Sra. Liz Heffernan, profesora de derecho del Trinity College, Dublín; el Sr. Guglielmo Verdirame, profesor de derecho internacional de la Universidad de Cambridge y profesor del Centro Lauterpacht de Derecho Internacional, y el propio Centro, dirigido por el Sr. James Crawford, titular de la cátedra Whewell de derecho internacional, Universidad de Cambridge (Reino Unido); el Sr. Sebastián Machado, maestrando en derecho, y el Área de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes (Bogotá), dirigida por la Sra. Liliana Obregón; el Sr. Christophe Swinarski, ex asesor jurídico del CICR, Ginebra; el Sr. Diego Basile, master en derecho (Groningen), Buenos Aires; y los Sres. Paul Walegur y Vincent Stittelaar, La Haya.

¹ *Anuario... 2002*, vol. II (segunda parte) pág. 107, párr. 521.

² *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 256.

³ ILC(LVI)/WG/LT/INFORMAL/2. Existen copias del documento en los archivos de la División de Codificación.

⁴ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 261.

⁵ *Ibid.*, párr. 257.

⁶ *Anuario... 2007*, vol. II (segunda parte), párr. 375.

59.º período de sesiones», en la que, entre otras cosas, tomó nota de la decisión de la Comisión de incluir el tema «Protección de las personas en casos de desastre» en su programa de trabajo.

5. En 2007, durante el examen por la Sexta Comisión del informe de la CDI sobre la labor realizada en su 59.º período de sesiones, varios representantes acogieron con agrado la inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión⁷, si bien un representante siguió expresando sus dudas de que el tema se prestara a la codificación o el desarrollo progresivo del derecho internacional⁸.

6. Tras su nombramiento, el Relator Especial decidió establecer contactos preliminares con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas, como el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, el Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, la OCAH y altos funcionarios del Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres de la FICR.

7. A instancias del Relator Especial, en marzo de 2008 el Centro Lauterpacht de Derecho Internacional organizó una mesa redonda de un día en la Universidad de Cambridge sobre el tema «Protección de las personas en casos de desastre». La mesa redonda estuvo presidida por el Director del Centro, el Sr. James Crawford, que fue miembro y Relator Especial de la Comisión, y contó con 18 participantes, que contribuyeron al debate aportando conocimientos y experiencias de distinta índole en la materia.

8. En su 59.º período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión expresó su reconocimiento a la División de Codificación por su valiosa asistencia en la preparación de trabajos de investigación, al aportar y analizar documentación jurídica⁹. En ese período de sesiones la Comisión pidió a la Secretaría que preparase un estudio de antecedentes sobre el tema «Protección de las personas en casos de desastre», limitado inicialmente a los desastres naturales¹⁰. El Relator Especial aprovecha esta oportunidad para manifestar, como ya hizo la Comisión, su reconocimiento al Asesor Jurídico y, en particular, al Director y los miembros de la División de Codificación por su exhaustivo estudio, que será sin duda un punto de referencia imprescindible para la futura labor de la Comisión sobre el tema. El Relator Especial también expresa su agradecimiento a la División por haberle facilitado material de antecedentes, así como referencias bibliográficas. Teniendo presente

⁷ Véanse las intervenciones de Benin, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Sexta Comisión*, 18.ª sesión (A/C.6/62/SR.18), párr. 47; Egipto, *ibíd.*, párr. 71; Guatemala, 19.ª sesión (A/C.6/62/SR.19), párr. 12; Reino Unido, *ibíd.*, párr. 42; Sri Lanka, *ibíd.*, párr. 55; India, *ibíd.*, párr. 107; Polonia, 20.ª sesión (A/C.6/62/SR.20), párr. 1; Estados Unidos, *ibíd.*, párr. 23; Hungría, 21.ª sesión (A/C.6/62/SR.21), párr. 7; Grecia, *ibíd.*, párr. 53; Rumanía, *ibíd.*, párr. 78; Israel, *ibíd.*, párr. 99; Kenya, *ibíd.*, párr. 112; Sierra Leona, 24.ª sesión (A/C.6/62/SR.24), párr. 100, y Nueva Zelanda, 25.ª sesión (A/C.6/62/SR.25), párr. 19.

⁸ Véase la intervención de Portugal, *ibíd.*, 19.ª sesión (A/C.6/62/SR.19), párr. 77.

⁹ *Anuario... 2007*, vol. II (segunda parte), párr. 386.

¹⁰ *Ibíd.* El estudio fue publicado como documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3 y se reproducirá como anexo al presente volumen.

el estudio preparado por la Secretaría, y habida cuenta del carácter preliminar del presente informe, el Relator Especial considera más económico abstenerse, en la medida de lo posible, de repetir la información que ya figura en el estudio de la Secretaría.

B. Objetivo del presente informe

9. El presente informe es, necesariamente, de carácter preliminar. Su objetivo principal es abordar de manera general el ámbito de aplicación del tema, a fin de delimitarlo adecuadamente. Se trata, por tanto, de un estudio exploratorio, y no definitivo. Se intentarán acotar las premisas básicas en que debe basarse la labor de codificación y desarrollo progresivo del tema. A tal fin, este informe abordará varias cuestiones preliminares, algunas de las cuales ya han sido tratadas, en cierta medida, en la propuesta inicial del tema presentada por la Secretaría. Pero si bien esa propuesta se centraba en los principios generales aplicables a los mecanismos operacionales, el presente informe hace hincapié en el ámbito general de aplicación del tema. Su finalidad es esbozar a grandes rasgos las cuestiones que han de ser examinadas en primer lugar por la Comisión en relación con la protección de las personas en casos de desastre y los problemas jurídicos que suscitan. Este informe pretende fomentar el debate en la Comisión a fin de ofrecer al Relator Especial las orientaciones necesarias sobre el enfoque que ha de seguirse.

10. Cuando la Comisión incluyó el tema en su programa de trabajo a largo plazo decidió denominarlo «Protección de las personas en casos de desastre». Sin embargo, no existen documentos oficiales que permitan conocer las razones por las que la Comisión decidió centrarse en la «protección de las personas» en lugar del «socorro» o la «asistencia», aspecto básico en que hacía hincapié la Secretaría en su propuesta original. Por tanto, es necesario, con carácter preliminar, delimitar claramente el tema y definir sus principios y conceptos fundamentales.

11. En primer lugar, es preciso determinar el ámbito de aplicación del tema, no sólo *ratione materiae*, sino también *ratione personae* y *ratione temporis*. El título acordado por la Comisión («Protección de las personas en casos de desastre») debe estar relacionado de alguna manera con su ámbito de aplicación. Del título elegido podría desprenderse que la labor que ha de desarrollarse no entrañaría un análisis exhaustivo de las consecuencias jurídicas de los desastres, sino sólo de aquéllas relacionadas con la protección de las personas.

12. El título también incorpora una perspectiva singular, a saber, la de la persona que es víctima de un desastre, y, por tanto, sugiere que el tratamiento del tema responde claramente a un enfoque basado en los derechos. La esencia de un enfoque de la protección y la asistencia basado en los derechos consiste en definir un determinado patrón de trato que la persona, víctima de un desastre, tiene derecho a recibir en el caso concreto. Parafraseando al Secretario General¹¹, un enfoque basado en los derechos aborda las situaciones no sólo en función de las necesidades

¹¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento n.º 1 (A/53/1)*, párr. 174.

humanas, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo; habilita a las personas para que exijan la justicia como derecho y no como limosna; y da a las comunidades una base moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan.

13. En el presente informe se analiza primero la evolución de la protección de las personas en casos

de desastre. A continuación, se hace referencia a las fuentes y las iniciativas internacionales de codificación y desarrollo del derecho en esta materia. Se esbozan luego los distintos aspectos del ámbito general de aplicación a fin de determinar las principales cuestiones jurídicas que han de tratarse. Por último, el Relator Especial presenta una conclusión provisional, sin perjuicio del resultado de los debates que se produzcan en la Comisión a raíz del presente informe.

CAPÍTULO I

Antecedentes

A. Evolución de la protección de las personas en casos de desastre

14. Los desastres siempre han desempeñado un papel importante en la historia del ser humano. Cabe citar, por ejemplo, la erupción del Vesubio en el año 79, la propagación de la peste durante la Edad Media y el tsunami que afectó a amplias zonas de Asia en 2004. Los llamamientos morales para prestar asistencia a las víctimas de los desastres y la solidaridad en respuesta a los desastres se han basado en consideraciones de humanidad. Cabe recordar que las órdenes de caballería, como la Soberana Orden Militar y Hospitalaria de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta, más conocida como la Orden de San Juan o la Orden de Malta fundada en 1080, prestaban socorro a los necesitados, entre ellos las víctimas de los desastres. Con la aparición del Estado-nación y el derecho internacional modernos, el diplomático y jurista suizo Emer de Vattel escribió en 1758 un pasaje que se cita a menudo:

Cualquiera nación debe trabajar, cuando llegue la ocasión, en la conservación de las demás y en librarlas de una ruina funesta, siempre que pueda hacerlo sin exponerse ella misma demasiado.

[...]

[S]i el hambre desola a un pueblo, todos los que tienen víveres sobrantes deben socorrerle en aquella necesidad, pero sin exponerse ellos mismos al hambre.

[...]

El socorro en un apuro tan cruel, es tan esencialmente conforme a la humanidad, que no se ve casi ninguna nación un poco civilizada, que falte a él absolutamente.

[...]

El mismo socorro se debe dar a un pueblo de cualquiera calamidad que se halle oprimido¹².

15. Sin embargo, habrían de pasar 100 años antes de que otro suizo, Henri Dunant, lograra recabar apoyo para establecer normas internacionales con miras a prestar una asistencia eficaz a las víctimas de conflictos armados, como una forma más de desastre. La creación del CICR y la aprobación del Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña tuvieron su origen en la preocupación mostrada por la protección de las

personas heridas en campaña durante los conflictos armados. Así pues, los primeros acuerdos para ofrecer protección y asistencia a determinados grupos de personas surgieron en el contexto de la guerra.

16. En la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a reconocerse, de manera similar, las necesidades de las personas afectadas por otros tipos de desastre. Con arreglo a su mandato¹³, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja prestan asistencia y socorro en los desastres que pueden afectar a las personas en tiempos de paz, como requisito para un desarrollo dinámico y como preparación útil para su labor en tiempo de guerra; y en tiempos de paz realizan labores humanitarias que corresponden a sus obligaciones en tiempo de guerra, es decir, prestar socorro en casos de calamidad pública que requieran, al igual que la guerra, una asistencia inmediata y organizada. Sin embargo, la prestación de asistencia internacional a las víctimas de los desastres distintos de los conflictos armados no se convirtió en una cuestión importante para la comunidad internacional hasta principios del siglo XX. La importancia que se atribuye al socorro en casos de desastre ha ido aumentando a lo largo del último siglo, a medida que aumentaban la frecuencia, intensidad y complejidad de los desastres. Con la creación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el establecimiento de la Unión Internacional de Socorro¹⁴, el socorro internacional en casos de desastre comenzó a abrirse camino en el derecho internacional. En ese momento se empezó a prestar cada vez más atención en el plano internacional a los aspectos jurídicos del tema. Si bien los Estados se han guiado por sus propios intereses a la hora de concertar instrumentos para regular su comportamiento en tiempo de guerra, la cooperación internacional en el ámbito de la protección y la asistencia en los casos de desastre se ha ido ampliando. El aumento de la solidaridad internacional en casos de desastre ha potenciado la necesidad de una mayor regulación jurídica a nivel internacional.

¹³ Véase la resolución 3 de la Segunda Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Berlín, 1869), *Compte rendu des travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les délégués des gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de secours aux militaires blessés et malades*, Berlín, J.-F. Starcke, 1869, pág. 251.

¹⁴ El Convenio y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro se abrieron a la firma en 1927 y entraron en vigor en 1932, pero la Unión ya no está en funcionamiento.

¹² De Vattel, *Derecho de gentes*, libro II, cap. I, págs. 6 a 8, párrs. IV y V.

17. Por lo general, las actividades de protección y asistencia en casos de desastre se han enfocado de manera pragmática. Ello se refleja en la constante ampliación de los marcos normativos, en su mayoría de carácter bilateral, pero también en los órganos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados y en entidades como el CICR. La evolución de los ámbitos normativo y organizativo a nivel internacional en la gestión de los desastres pone de manifiesto tanto la necesidad constante de abordar la cuestión de la protección de las personas como el enfoque de la comunidad internacional al respecto. Estos dos aspectos (la normativa y la estructura organizativa internacionales) han de ir estrechamente unidos a fin de poder prestar una asistencia adecuada y eficaz a las personas afectadas por emergencias humanitarias como los desastres¹⁵.

18. En 2001, la FICR decidió examinar el corpus disperso de normas internacionales y nacionales existentes en el ámbito del socorro en casos de desastre en el marco de su proyecto sobre Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre (DIICD). Sobre la base de los resultados de ese proyecto, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, integrado por los órganos de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y por los Estados partes en los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra, aprobó recientemente, en noviembre de 2007, un conjunto de directrices operacionales sobre asistencia en casos de desastre. Según la FICR, el núcleo fundamental del derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre comprende 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 humanitaria¹⁶, y se basa en la premisa de que esas actividades se llevan a cabo cuando se produce un desastre, con independencia de su origen, salvo en las situaciones de conflicto armado comprendidas en el derecho internacional humanitario. Además, el derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre se centra principalmente en el aspecto operacional de la protección, es decir, la asistencia.

19. Tanto en un estudio técnico de la FICR¹⁷ como en el memorando de la Secretaría se acota un corpus concreto de normas relativas a la respuesta y el socorro internacionales en casos de desastre y se ofrecen listas detalladas de sus distintas fuentes. Existe un número considerable de tratados bilaterales que se ocupan de cuestiones de asistencia mutua. Hay, además, una cantidad significativa de instrumentos no vinculantes aplicables a las actividades de asistencia humanitaria en casos de desastre, en particular decisiones de órganos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, que conforman el DIICD. Como es lógico, hay variaciones significativas en los ámbitos de aplicación material, espacial y temporal

¹⁵ Véase Kalshoven, «Assistance to the victims of armed conflicts and other disasters», pág. 14.

¹⁶ FICR, «Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD): proyecto de informe 2002-2003» (03/IC/11), págs. 16 y 17.

¹⁷ Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*.

de los distintos preceptos que forman parte del DIICD. Por consiguiente, no resulta en absoluto sencillo evaluar la importancia del DIICD ni el grado de apoyo de que disfruta en la comunidad internacional.

20. A un nivel conceptual más amplio, el DIICD tiene un número considerable de principios fundamentales en común con el derecho internacional humanitario, que servirán de orientación para su desarrollo futuro¹⁸. Además, el DIICD se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional de los refugiados y los desplazados internos. Por ese motivo, las fuentes del DIICD son en gran medida las mismas en que se basa el tema concreto objeto del presente estudio, como se expone en la sección B *infra*. Al mismo tiempo, el DIICD suscita cuestiones en relación con el tema examinado por la Comisión, incluida la manera de clasificar, y no sólo de determinar, el derecho y la práctica existentes.

B. Fuentes

21. Entre las fuentes inmediatas de las actividades actuales de protección y asistencia internacionales en casos de desastre destacan tres: el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados y los desplazados internos. A efectos del presente informe, el Relator Especial se limitará a realizar una breve descripción de cada una de esas tres fuentes desde la perspectiva del tema objeto de estudio.

1. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y ASISTENCIA HUMANITARIA

22. Según se ha señalado, los primeros acuerdos entre Estados en los que se contemplaban preocupaciones y medidas humanitarias se limitaban a un tipo de situación de emergencia especialmente grave: los conflictos armados. Desde el punto de vista histórico, la dinámica de los conflictos armados se distingue de la de las situaciones de paz. Partiendo de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, se elaboraron normas de conducta específicas, en particular con respecto a la asistencia internacional. Esos acuerdos iniciales se centraron, en especial, en la protección y asistencia prestada a los militares más que a la población civil. Sin embargo, dado el aumento del número de víctimas civiles que sufrían los efectos de la guerra, la protección de todos los que estaban fuera de combate se convirtió en una importante preocupación de los acuerdos posteriores relativos al comportamiento de los participantes en un conflicto armado.

23. Los acuerdos que regulan el comportamiento durante los conflictos armados fueron constituyendo paulatinamente el conjunto de normas jurídicas que hoy se conoce como derecho internacional humanitario¹⁹, una rama del derecho que ha sido codificada con bastante amplitud. La aplicación del derecho internacional humanitario depende de que exista un conflicto armado y las personas en cuestión pertenezcan a una determinada categoría. En cualquier caso, los múltiples grados de protección que ofrece

¹⁸ Véase Hoffman, «What is the scope of international disaster response law?».

¹⁹ Véase *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, opinión consultiva, C.I.J. Recueil 1996, pág. 226, párrs. 74 a 87. Véase también C.I.J. *Resúmenes 1992-1996*, pág. 111.

el derecho internacional humanitario contemplan a la persona como beneficiario último²⁰.

24. Las normas básicas que regulan la prestación de socorro a la población civil en situaciones de conflicto armado, esto es, la asistencia humanitaria, se consagran en los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra y sus Protocolos Adicionales. Las disposiciones que figuran en estos instrumentos reflejan en gran medida las normas consuetudinarias correspondientes²¹. Además, existen normas de ese tipo en los acuerdos celebrados entre las partes de un conflicto o entre una o más partes en conflicto y el CICR. Por otro lado, las organizaciones internacionales, tengan o no carácter intergubernamental, tales como la Federación Internacional de la Cruz Roja, los órganos principales de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas, como la OCAH, desempeñan una importante función mediante sus normas y decisiones internas sobre cuestiones de socorro en situaciones de conflicto, entre otros contextos en las misiones de mantenimiento de la paz²². Por consiguiente, existe un vasto entramado de normas jurídicas que regulan la asistencia en situaciones de conflicto que pueden no sólo servir de inspiración para las normas sobre la protección de las personas en casos de desastre, sino aplicarse incluso por analogía, en la medida en que una norma sea pertinente para situaciones de desastre distintas de un conflicto armado.

2. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO PARADIGMA DE UN ENFOQUE DE LA PROTECCIÓN BASADO EN LOS DERECHOS

25. El derecho internacional de los derechos humanos comprende derechos y libertades de los que la persona goza en virtud del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos atribuye a la persona la condición de titular de derechos. Los Estados tienen la obligación permanente y universal de proteger a quienes se encuentran en su territorio conforme a los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos.

26. En situaciones de desastre, hay varios derechos humanos que revisten especial importancia. Entre los derechos que son pertinentes en esos casos destacan el derecho a la vida²³, el derecho a la alimentación²⁴, el derecho a la salud y a servicios médicos²⁵, el derecho al abastecimiento de agua²⁶, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados²⁷, y el derecho a no ser discriminado²⁸.

²⁰ Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law*, pág. 34.

²¹ Véase Henkaerts y Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*.

²² Véase Jakovljević, «International disaster relief law», pág. 256.

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6.

²⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.

²⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12.

²⁶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 14, párr. 2, apdo. h.

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.

²⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.

Las relaciones entre las normas internacionales de derechos humanos y los desastres aún no se han contemplado de forma general en ninguno de los instrumentos jurídicos vinculantes que regulan ambos temas. Hasta la fecha, sólo dos instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican expresamente en casos de desastre. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad no se refiere a un derecho de protección, ya que la disposición que contiene sobre este particular se formula más bien como una obligación del Estado contratante de garantizar la protección y la seguridad en caso de que se produzca un desastre natural²⁹. Del mismo modo, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño recoge explícitamente la obligación de que los niños reciban «la protección y la asistencia humanitaria adecuadas»³⁰. Las disposiciones pertinentes de los dos instrumentos que acaban de mencionarse se refieren al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como el contexto en el que esas obligaciones deben cumplirse. Así pues, por su propia naturaleza, esas disposiciones parecen establecer normas de orden público para los Estados, informadas por el principio de humanidad, más que derechos individuales. A este respecto, hay que recordar que suele entenderse que cada derecho humano impone al Estado una triple obligación: la de respetar, proteger y cumplir³¹. Un enfoque de la protección y asistencia en casos de desastre basado en los derechos también contempla esa triple obligación.

3. DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS INTERNOS Y DESASTRES

27. Los desastres a menudo provocan desplazamientos en masa de personas, bien a través de las fronteras (refugiados), bien dentro del Estado afectado por el desastre (desplazados internos). Por lo general, refugiados y desplazados internos reciben un trato diferenciado y son titulares de derechos concretos en virtud de regímenes de protección que tienen en cuenta su situación específica.

²⁹ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Art. 11.

³⁰ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, art. 23, párrs. 1 y 4.

³¹ Véanse, por ejemplo, los comentarios generales formulados por el Comité de Derechos Humanos en 1982 en relación con el artículo 6 (Derecho a la vida) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que el Comité consideró que los Estados debían tomar medidas positivas para «eliminar la malnutrición y las epidemias» (Informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo séptimo período de sesiones, Suplemento n.º 40 (A/37/40)*, anexo V, Comentario general n.º 6, párr. 5). Esa triple obligación se ha abordado más explícitamente en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, al examinar en 1999 el artículo 11 del Pacto (Derecho a una alimentación adecuada) observó que: a) «los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre [...], incluso en caso de desastre natural o de otra índole» (Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2000, Suplemento n.º 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11)*, anexo V, Observación general n.º 12, párr. 6; b) «el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone (ibíd., párr. 17); y c) «que si es incapaz de cumplir esta obligación, tiene, [...] la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional (ibíd.).

28. El derecho internacional de los refugiados se desarrolló con el telón de fondo de los desplazamientos causados por la persecución y destrucción características de los conflictos armados, en particular durante la Segunda Guerra Mundial, lo que culminó en la adopción de la Convención sobre el estatuto de los refugiados³², piedra angular del derecho internacional de los refugiados. Esa rama del derecho internacional obliga a los Estados a otorgar protección a las personas facultadas para obtener la condición de refugiado en caso de que no estén suficientemente protegidas en su Estado de origen, por falta de voluntad o de capacidad de éste. El advenimiento de un desastre no se considera motivo suficiente para la concesión del estatuto de refugiado. Sin embargo, en un caso de emergencia, como un desastre, es más probable que se produzcan situaciones de persecución, lo que sí es un motivo jurídico para conceder el estatuto de refugiado. Asimismo, las partes en la Convención sobre el estatuto de los refugiados están obligadas, conforme a su artículo 23, a conceder a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

29. Actualmente, no existe un instrumento jurídicamente vinculante que regule la situación de los desplazados internos. Una fuente autorizada (aunque no vinculante) de normas para la protección de los desplazados internos son los Principios Rectores de los desplazamientos internos, elaborados por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo)³³. Los Principios Rectores contemplan la protección de los desplazados, entre otros motivos, como resultado de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano³⁴. En particular, los Principios Rectores establecen expresamente que las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia y que los desplazados internos tienen el derecho a solicitar y recibir protección y asistencia de ellas³⁵.

4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICABLES ESPECÍFICAMENTE A LA ASISTENCIA EN CASOS DE DESASTRE

30. Los tres conjuntos de normas descritos anteriormente determinan con carácter general el marco jurídico en que tiene lugar la protección de las personas. No obstante, hay un gran 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. El Relator Especial considera ocioso repetir aquí la exhaustiva relación de instrumentos que figuran en el

³² La Convención entró en vigor el 22 de abril de 1954 y su Protocolo el 4 de octubre de 1967. Véanse también la Convención de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África y la Declaración de Cartagena sobre refugiados, adoptada el 22 de noviembre de 1984 en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá (ACNUR, Ginebra).

³³ Véase también el Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos, adoptado el 30 de noviembre de 2006, en la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, donde los Estados miembros se comprometen a adherirse a los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

³⁴ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo: «Introducción: alcance y finalidad», párr. 2.

³⁵ *Ibid.*, principios 3 y 25.

memorando de la Secretaría³⁶. A los efectos del presente informe, basta con señalar varios marcos jurídicos y tendencias normativas importantes en materia de desastres.

Tratados multilaterales

31. Aunque 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, hay varios instrumentos, tanto universales como regionales, que regulan aspectos específicos de dicha protección. Además, se han elaborado y aprobado gran número de instrumentos y declaraciones no vinculantes y sin fuerza jurídica, en particular bajo los auspicios de las Naciones Unidas o en colaboración con ellas. Por otra parte, la comunidad no gubernamental ha contribuido a este proceso mediante la aprobación de directrices o normas modelo.

32. El primer instrumento multilateral que abordó de forma exclusiva los aspectos generales del socorro en casos de desastre fue el Convenio y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro. No obstante, ese órgano sólo contribuyó a operaciones de socorro en dos ocasiones³⁷. Aunque hoy día el instrumento sigue técnicamente en vigor entre 17 Estados, los activos y responsabilidades de la Unión fueron transferidos a las Naciones Unidas en virtud de la resolución 1268 (XLIII) del Consejo Económico y Social, de 4 de agosto de 1967. Uno de los principales motivos de la inactividad de la Unión fue la propia estructura del Convenio. Se considera que dio lugar a un régimen convencional débil, que se basaba en derechos y obligaciones específicos sin tener en cuenta sus implicaciones jurídicas, y sin identificar por tanto los derechos y las obligaciones aplicables con carácter general³⁸. Ha de observarse que el alcance del Convenio incluía los conflictos armados, además de las situaciones de paz³⁹.

33. Actualmente sólo hay dos tratados universales en vigor que contienen normas generales relativas a la prestación de asistencia internacional: *a*) el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, adoptado en 2000 y que regula la cooperación entre entidades nacionales de protección civil, y *b*) el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado en 1998 y que entró en vigor en 2005. Este último Convenio ofrece un marco jurídico amplio para la prestación de asistencia en materia de telecomunicaciones durante operaciones de socorro en caso de desastre, incluida la coordinación de esa asistencia y la reducción de los obstáculos reglamentarios. Regula gran número de cuestiones generales, aunque limitadas a las telecomunicaciones, que podrían influir en una codificación futura de alcance más general. Debe señalarse que el Convenio no contiene ninguna limitación jurídica a su

³⁶ A/CN.4/590 y Add.1 a 3 (véase la nota 10 *supra*). Para un estudio detallado de las normas e instrumentos aplicables, véase también, Fisher, *op. cit.*, parte II, págs. 33 a 87.

³⁷ MacAlister-Smith, «The International Relief Union: reflections on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927», pág. 370.

³⁸ *Ibid.*, pág. 372.

³⁹ *Ibid.*, pág. 367.

aplicación en conflictos armados. Además, incluye a las organizaciones no gubernamentales dentro de los actores encargados de prestar asistencia que reciben diversas facilidades específicas. Ninguno de los dos instrumentos ha atraído una amplia participación y ambos se han aplicado con escasa eficacia sobre el terreno.

34. Hay varios acuerdos pertinentes que se han adoptado en los planos regional y subregional, por ejemplo en América Latina, Asia y Europa. Los tratados regionales son especialmente relevantes para el estudio de este tema, ya que tienden a ser más generales y a abarcar mayor número de cuestiones. El más reciente de ellos es el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, adoptado el 26 de julio de 2005, tras el tsunami de diciembre de 2004, y que refleja gran número de ideas contemporáneas sobre la mitigación de desastres y la reducción de riesgos, además de contemplar la cooperación internacional en la respuesta ante desastres. Algunos de los acuerdos establecen entidades regionales encargadas de desempeñar diversas funciones.

Tratados bilaterales

35. Por su parte, los acuerdos multilaterales están apuntalados por un importante número de acuerdos bilaterales que regulan la prestación de asistencia y la cooperación entre Estados, principalmente, aunque no de forma exclusiva en Europa⁴⁰.

Legislación nacional

36. Casi todos los países del mundo tienen leyes que regulan las situaciones de calamidad o ciertos aspectos de ellas. Aunque algunos Estados han aprobado legislación relacionada específicamente al tema de los desastres en ámbitos como la reducción de riesgos, la prestación de asistencia y la protección civil, hay que tener en cuenta que, como se observa en el memorando de la Secretaría⁴¹, los Estados regulan diferentes aspectos de la prevención y la respuesta ante casos de desastre mediante diversas leyes internas, como las relativas a la protección del medio ambiente y la conservación, los recursos forestales, la salud, la seguridad alimentaria, el saneamiento, las epidemias, la seguridad, la vigilancia, el orden público, la protección civil, la inmigración, los derechos y aranceles aduaneros, las actividades de búsqueda y rescate, las emergencias, los recursos hídricos, la seguridad contra incendios, la prevención de accidentes industriales, los impuestos, la meteorología, la ordenación del territorio, y la prevención de terremotos. Según el mismo estudio, en varias cuestiones las normas internas son determinantes, bien porque dotan de contenido a una norma internacional, bien porque permiten poner en marcha la operación de cooperación internacional.

Otros instrumentos fundamentales

37. Por su parte, el conjunto de tratados y acuerdos internacionales en vigor que regulan el socorro en casos de desastre (incluidas la prevención y la asistencia) se ve complementado por diversos instrumentos no vinculantes,

aprobados principalmente a nivel intergubernamental, aunque también por instituciones y entidades privadas. Por ejemplo, un estudio realizado conjuntamente por las antiguas Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y Liga de Sociedades de la Cruz Roja culminó en una serie de recomendaciones destinadas a acelerar el socorro internacional facilitando las actividades del personal de socorro y la entrega de los envíos de socorro. Esas medidas para acelerar la prestación de socorro internacional⁴² fueron respaldadas por la Asamblea General en su resolución 32/56, de 8 de diciembre de 1977.

38. La Asamblea General, en su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, estableció el marco básico en el que se realizan las actividades contemporáneas de socorro en casos de desastre. En esa resolución, la Asamblea reconoció que las principales esferas de actuación eran la prevención y mitigación de desastres, la preparación, la mejora de las capacidades de reserva y la coordinación, cooperación y liderazgo en la prestación de asistencia en casos de desastre, y estableció una serie de principios rectores. Asimismo, la Asamblea estableció un vínculo entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo.

39. También es preciso hacer mención especial de los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre⁴³; la Declaración de principios sobre la organización de socorros a las poblaciones civiles en caso de desastre⁴⁴; la resolución del Consejo de Europa relativa a las precauciones ante desastres naturales y de otra índole y la planificación y prestación de socorro en casos de desastre⁴⁵; 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, aprobado en 1995⁴⁶. Otros textos significativos son el proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, aprobado por la Asociación de Derecho Internacional en 1980⁴⁷; las normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre propuestas por el UNITAR en 1982⁴⁸, que tenían por objeto colmar las lagunas del derecho internacional humanitario en cuanto a la asistencia a las víctimas de desastres; los Principios

⁴² Véase el Informe del Secretario General sobre la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (A/32/64 y Corr.1), anexo II, párrs. 1 a 3.

⁴³ Aprobados en la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Estambul, 1969) y revisados en las Conferencias XXII a XXVI (Teherán (1973), Bucarest (1977), Manila (1981), Ginebra (1986) y Ginebra (1995) respectivamente), reimprimos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 36, n.º 310 (1996), anexo IV.

⁴⁴ Resolución XXVI de la 21.ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Estambul del 6 al 13 de septiembre de 1969 (ibíd., vol. 9, n.º 104 (1969), pág. 187).

⁴⁵ Consejo de Europa, resolución (72) 6 adoptada por el Comité de Ministros de 18 de febrero de 1972 en la 207.ª reunión de ministros adjuntos.

⁴⁶ Aprobado en la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 3 al 7 de diciembre de 1995 (*Revista Internacional de la Cruz Roja* (nota 43 *supra*), anexo VI).

⁴⁷ «Rapport spécial sur un projet d'accord-type relatif aux actions de secours humanitaires», en Asociación de Derecho Internacional, *Report of the Fifty-ninth Conference on the International Law Association, Belgrade, 17-23 August 1980*, págs. 520 a 527.

⁴⁸ El Baradei y otros, *Model Rules for Disaster Relief Operations*.

⁴⁰ Véase el documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3 (nota 10 *supra*).

⁴¹ *Ibid.*

por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria, aprobados por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en 1993⁴⁹; los Criterios de Mohonk, aprobados en 1995⁵⁰; los Principios Rectores de los desplazamientos internos, aprobados en 1999 (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo); el Proyecto Esfera⁵¹; las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (también llamadas Directrices de Oslo), de 2006⁵²; y las Directrices Operacionales sobre la protección de derechos humanos en situaciones de desastres naturales, aprobadas por el Comité Interinstitucional Permanente en 2006 (A/HRC/4/38/Add.1, anexo).

40. Por otra parte, en el decenio de 1980 se elaboró un proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, que fue presentado al Consejo Económico y Social para su examen (véase A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo). Aunque el proyecto de convención nunca se aprobó, sus disposiciones ofrecen un punto de referencia útil para los tipos de normas que podrían incluirse en un instrumento jurídico si se decidiera optar por esta posibilidad.

5. ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS

41. La participación cada vez mayor de la comunidad internacional en situaciones de desastre en los últimos tiempos ha llevado a reconocer la necesidad de mejorar las normas jurídicas aplicables en los casos de desastre a fin de superar los obstáculos para la prestación de una asistencia eficaz. Los actuales acontecimientos dan fe de la importancia de esta necesidad e incluyen un importante

⁴⁹ Aprobados en la XVII Mesa Redonda sobre problemas actuales del derecho humanitario del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, celebrada en San Remo (Italia) del 2 al 4 de septiembre de 1992.

⁵⁰ Véase Ebersole, «The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance».

⁵¹ *Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, 2.ª ed., Ginebra, 2004.

⁵² OCAH, *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*.

número de resoluciones relativas a esta cuestión, que han sido aprobadas por la Asamblea General en los últimos períodos de sesiones en relación con temas diversos, pero relacionados entre sí, de su programa⁵³; la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión celebrada en Brujas (Bélgica) en 2003⁵⁴, la Declaración de Hyogo, aprobada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, de 2005⁵⁵, y la resolución por la que se respaldan las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, aprobada por la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007⁵⁶.

6. DERECHO INTERNACIONAL CONSUETUDINARIO

42. Aunque parece que en principio este tema es objeto de desarrollo progresivo, no debería excluirse la posibilidad de que existan normas consuetudinarias que resulten aplicables. En el estudio técnico de la FICR sobre la elaboración de leyes, normas y principios relativos a la respuesta internacional en casos de desastre se reconoce que de las investigaciones realizadas no se desprende la existencia de un sistema de leyes, normas y principios consuetudinarios de ese tipo⁵⁷. Sin embargo, se señala que las investigaciones de la FICR quizás arrojen resultados en el futuro que lleven a reconsiderar esa afirmación⁵⁸.

⁵³ Para una lista de resoluciones de la Asamblea General pertinentes, véase el documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3 (nota 10 *supra*).

⁵⁴ *Annuaire*, vol. 70, parte II, pág. 262.

⁵⁵ Véase el informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6), cap. 1, resolución 1. Véase también, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (ibíd., resolución 2).

⁵⁶ Resolución 4, Introducción a las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial (Ginebra, FICR, 2008), pág. 10.

⁵⁷ Hoffman, *loc. cit.*, pág. 16.

⁵⁸ *Ibíd.*, nota 25.

CAPÍTULO II

Alcance del tema

43. En la presente etapa preliminar de los trabajos, el Relator Especial solicita a la Comisión que le brinde orientación sobre el alcance del tema antes de que pase a proponer los correspondientes proyectos de artículos. A fin de facilitar los debates, a continuación se aborda la cuestión del alcance desde tres puntos de vista: *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis*. Se deja abierto el interrogante de si también debería definirse el alcance *ratione loci*.

A. *Ratione materiae*: concepto y clasificación de los desastres

44. El concepto y la clasificación de los desastres tienen consecuencias importantes en el alcance del tema. Aunque los desastres se manifiestan de diferente forma, tienen

elementos en común, cuya determinación puede ser útil para comprender adecuadamente el concepto.

45. Las situaciones de desastre surgen como consecuencia de la vulnerabilidad de los seres humanos que quedan expuestos a una amenaza. En el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 la amenaza se define como:

un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)⁵⁹.

⁵⁹ A/CONF.206/6 (véase la nota 55 *supra*), resolución 2, nota 2.

46. El término «desastre», sin embargo, no es un término jurídico. No existe una definición generalmente aceptada de ese concepto en derecho internacional. Mientras que algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término⁶⁰, en otros se da una definición de amplio alcance. Un ejemplo de este último caso lo ofrece el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, que define una catástrofe como:

una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo⁶¹.

47. Un primer aspecto que puede señalarse es que el concepto de desastre no distingue si éste debe producirse en un solo país o en varios Estados. En otras palabras, no es necesario que exista un componente internacional (es decir, que se produzcan efectos transfronterizos). En segundo lugar, cabe destacar que lo que determina la existencia de un desastre es el grado de disfunción del Estado, región o sociedad de que se trate. El tercer elemento tiene que ver con el sufrimiento o el daño inherente que puede resultar de la amenaza a la vida, la salud, la propiedad o el medio ambiente. La dimensión internacional del hecho quizás radique en que el Estado, región o sociedad que sufre el desastre no puede o no quiere hacerle frente utilizando exclusivamente sus propios recursos. Los elementos que acaban de mencionarse, en los cuales el sufrimiento humano es un factor fundamental, atraen normalmente atención y generan una respuesta en el plano internacional. Podría entonces considerarse que los actores que prestan asistencia actúan como agentes de la humanidad⁶², lo que tiene sus propias consecuencias en lo que respecta al alcance del término en la medida en que está relacionado con la protección, como se examina más adelante.

48. Es común que los instrumentos internacionales establezcan diferencias entre los desastres en función de algunos criterios preestablecidos. Para empezar, los desastres pueden dividirse en dos categorías según su causa: desastres naturales (por ejemplo, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas) y desastres causados por el hombre (por ejemplo, derrames de petróleo, accidentes nucleares y conflictos armados). Además, atendiendo a su duración suele distinguirse entre desastres repentinos (por ejemplo, huracanes) y desastres paulatinos o de evolución lenta (por ejemplo, sequías, escasez de alimentos y pérdidas de cosechas). Por último, según el contexto en que ocurren, cabe distinguir entre desastres acaecidos en el marco de

una emergencia simple o de una compleja. En general, por emergencia compleja se entiende

una crisis humanitaria producida en un país, región o sociedad en que se ha producido un quebrantamiento total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que trasciende el mandato o la capacidad de un solo organismo o el programa de las Naciones Unidas en curso en el país⁶³.

49. En la propuesta de la Secretaría sobre el tema se sugirió que la definición se limitara en un comienzo a los desastres naturales, por considerarse que se trataba de una necesidad más inmediata⁶⁴. Por su parte, el Relator Especial entiende que el título acordado posteriormente por la Comisión implica un alcance más amplio. Ese parecería ser el mejor criterio para lograr el objetivo subyacente de codificación y desarrollo progresivo del tema, es decir, la elaboración de normas para la protección de las personas. Puede decirse que la necesidad de protección es igualmente imperiosa en todas las situaciones de desastre. El concepto debería incluir todas las categorías mencionadas, lo que equivaldría a reconocer la complejidad de categorizar los desastres según su causa, duración y contexto. Es posible que las categorías se superpongan. No siempre es posible diferenciar claramente entre las causas, como puede suceder con la desertificación y el calentamiento de la Tierra. Un desastre aparentemente natural puede haber sido causado o verse agravado por la actividad humana, por ejemplo, la desertificación provocada por la explotación excesiva de la tierra y la deforestación. Otro ejemplo sería el desencadenamiento de una epidemia, que, pese a no ser necesariamente consecuencia directa de una actividad humana, puede ciertamente verse agravada por ella si no se cumplen ciertas normas de higiene, especialmente en los campamentos de refugiados o desplazados internos. Lo que antecede demuestra el alto grado de arbitrariedad que existe en la categorización de los desastres y aconseja la adopción de un enfoque más holístico. Sin embargo, quedarán excluidos los conflictos armados *per se* porque existe una rama específica del derecho aplicable a éstos, el derecho internacional humanitario, que está muy desarrollada y trata muy detalladamente esas situaciones de la realidad social. Ello coincidiría con el criterio adoptado por la CIJ en su opinión consultiva *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, donde consideró que la ley especial que correspondía aplicar en ese caso era el derecho aplicable a los conflictos armados, que tiene por finalidad regular la conducción de las hostilidades⁶⁵.

⁶³ OCAH, *Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre*, pág. 11. El concepto de emergencia compleja debe distinguirse de lo que se denomina «desastre complejo», que se produce cuando el agente causante del desastre deja expuesta una situación de vulnerabilidad que facilita los efectos de otros agentes causantes de desastres (Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, pág. 6).

⁶⁴ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), anexo III, párr. 2. Véase, sin embargo, el estudio posterior de la Secretaría en que se adoptó un criterio más incluyente, al señalarse que aunque el grueso del estudio se refería a los desastres que son consecuencia de fenómenos naturales, son pocos los instrumentos y textos jurídicos citados que hacen una distinción clara entre desastres naturales y desastres causados por el hombre (A/CN.4/590 y Add. 1 a 3 (nota 10 *supra*), párr. 8).

⁶⁵ *C.I.J. Recueil 1996*, pág. 226, párr. 25. Compárese con la posición adoptada en *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, opinión consultiva, *C.I.J. Recueil 2004*, pág. 178, párr. 106.

⁶⁰ Por ejemplo, la Convención Interamericana para facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, que entró en vigor el 16 de octubre de 1996.

⁶¹ Art. 1, párr. 6, del Convenio. Véase también el artículo 1, párr. 3, del Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (que todavía no ha entrado en vigor), en el que se establece que por «desastre» se entenderá una alteración grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que cause pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales de gran alcance.

⁶² Véase Caron, «Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness», pág. 13.

B. *Ratione materiae*: el concepto de protección de las personas

50. Puesto que el título dado al tema ha de estar relacionado con su ámbito de aplicación, el concepto de protección de las personas exige un examen más detenido. Las personas afectadas por los desastres no constituyen una categoría jurídica separada. Sin embargo, dado que las víctimas de desastres enfrentan una situación de hecho muy particular, tienen necesidades específicas que es preciso atender. El principio fundamental del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos aplicables a casos de desastre es el principio de humanidad, que subyace a toda acción humanitaria⁶⁶.

51. En primer lugar, el concepto de protección plantea un interrogante general cuando se compara con los conceptos de respuesta, socorro y asistencia: ¿debe entenderse que el concepto de protección es distinto de esos otros conceptos o que los incluye? En cualquier situación de desastre pueden distinguirse tres fases: la etapa anterior al desastre, el desastre propiamente dicho y la etapa posterior. El concepto de respuesta, desde el punto de vista temporal, se limita a la etapa de desastre. El socorro es un concepto más amplio que, al igual que la asistencia, abarca la etapa anterior al desastre y la etapa posterior a la respuesta inmediata. En el contexto actual, la asistencia puede describirse como la disponibilidad y la distribución de bienes, materiales y servicios esenciales para la supervivencia de la población. Los elementos del concepto de protección dependen en gran medida del contexto o la rama del derecho en que se utilice el concepto. Puede decirse que la protección es un concepto incluyente que abarca los conceptos más específicos de respuesta, socorro o asistencia, con los que a menudo aparece relacionada. Sin embargo, debe distinguirse entre la protección en sentido amplio y en sentido estricto. Esto puede explicarse de la siguiente manera: existe un concepto de protección amplio y general que incluye la protección en sentido estricto y está relacionado con un enfoque basado en los derechos, y otros conceptos, especialmente la asistencia.

52. En relación con este tema, la protección se refiere a la protección de las personas. El concepto de protección de las personas no es nuevo en derecho internacional; alude a una relación especial entre personas definidas como aquellas que han sido afectadas por desastres, y sus derechos y obligaciones en ese contexto. Como se señaló anteriormente, los regímenes que regulan la protección de las personas son el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados y los desplazados internos. Es posible que esos regímenes se apliquen simultáneamente a la misma situación porque esencialmente se complementan entre sí. Además, «están orientados por un mismo propósito básico: la protección de la

persona en absolutamente todas las circunstancias»⁶⁷. En esas tres ramas del derecho se destaca la universalidad esencial de los principios humanitarios. La protección de las personas en casos de desastre también se rige por otros principios, como los de humanidad, imparcialidad, neutralidad y no discriminación, así como los de soberanía y no intervención.

53. Aunque el título del tema se refiere expresamente a la protección de las personas, el alcance de los regímenes de protección a menudo se extiende a la protección de los bienes y el medio ambiente. Al respecto, el Relator Especial solicita a la Comisión que le facilite orientación sobre si deberían también abordarse esos elementos y en qué medida.

54. Es importante definir los derechos y obligaciones relativos a las situaciones de desastre y las consecuencias que podrían derivarse de ellos. Desde el punto de vista de las víctimas de desastres, se trata de una cuestión que afecta no sólo al derecho internacional humanitario, sino al derecho internacional de los derechos humanos, incluida la posible existencia de un derecho a la asistencia humanitaria. La cuestión de si existe este último derecho es pertinente dado que actualmente no hay certeza de que el derecho internacional vigente tenga en cuenta todas las necesidades legítimas de las personas afectadas por desastres ni de que no haya lagunas jurídicas a ese respecto. En el derecho internacional humanitario, goza de reconocimiento a nivel jurídico. Sin embargo, en situaciones de desastre, no parece que ningún instrumento jurídico lo reconozca expresamente. A lo sumo, podría decirse que se encuentra implícito en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, no resulta claro cuál sería su naturaleza. ¿Se trataría de un derecho humano o simplemente de un derecho que tendrían las personas afectadas por un desastre? ¿Sería un derecho individual o colectivo? ¿Contra quién podría hacerse valer, en su caso? Después de todo, los criterios que se utilizan para determinar la existencia y la naturaleza de un derecho humano son controvertidos. Ello plantea la cuestión más fundamental de si el derecho internacional de los derechos humanos ha avanzado en esa dirección. Sin embargo, podría sostenerse que, desde el punto de vista del desarrollo progresivo del derecho, la creación y la formulación de ese derecho a la asistencia en casos de desastre evitaría el riesgo de fragmentación de los derechos humanos existentes, ya que de otra manera sería necesario seleccionar o destacar arbitrariamente algunos de esos derechos⁶⁸. De cualquier modo, ese enfoque podría interpretarse como un cuestionamiento del principio de la soberanía del Estado y de su corolario, la no intervención⁶⁹, según el cual el

⁶⁷ Cançado Trindade, «International law for humankind: towards a new *jus gentium* (II): general course on public international law», pág. 150.

⁶⁸ Patnogie, «Some reflexions on humanitarian principles applicable in relief actions», pág. 934.

⁶⁹ Sobre la soberanía como principio fundamental del derecho internacional, véase *Détroit de Corfou*, C.I.J. Recueil 1949, pág. 35. Sobre la no intervención, véase *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Estados Unidos), fondo, fallo, C.I.J. Recueil 1986, págs. 106 a 108, párrs. 202 a 205 («El principio de no intervención incluye el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin interferencia externa; aunque son frecuentes los ejemplos de violaciones de este principio, la Corte considera que es parte integrante del derecho internacional consuetudinario» (ibid., párr. 202))

⁶⁶ Ya en 1949, la CIJ declaró que la Convención (VIII) de 1907 relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto, uno de los pilares del derecho internacional humanitario moderno, contenía «ciertos principios generales y bien reconocidos, es decir, consideraciones elementales de humanidad, aún más exigentes en tiempos de paz que de guerra» (*Détroit de Corfou*, fondo, fallo, C.I.J. Recueil 1949, pág. 22; véase también C.I.J. *Resúmenes 1948-1991*, pág. 7).

Estado tiene la responsabilidad primordial de ofrecer protección y asistencia a las personas afectadas por desastres en su territorio⁷⁰. Se genera pues una tensión entre los principios de la soberanía de los Estados y la no intervención, por un lado, y el derecho internacional de los derechos humanos, por el otro⁷¹.

55. Otra fuente de tensión es la que a menudo se da entre los derechos y obligaciones del agente que brinda asistencia y los del Estado afectado por un desastre. Dadas las consecuencias sociales, económicas y políticas del socorro y la gobernanza en casos de desastre, los Estados podrían sentirse inclinados a redefinir su soberanía utilizando constructivamente el derecho internacional. Desde el sistema estatal tradicional se observa cómo actualmente están surgiendo distintos conceptos relacionados con la responsabilidad de los Estados. Como señaló la Secretaría en su propuesta sobre el tema⁷², la protección de las personas puede considerarse como parte de la reflexión actual sobre un nuevo principio que conlleva la responsabilidad de proteger. Este último concepto trae aparejada las responsabilidades de prevenir, reaccionar y reconstruir, que corresponden, respectivamente, a las tres fases de una situación de desastre. Sin embargo, la conveniencia de extender el concepto de la responsabilidad de proteger y su pertinencia en relación con este tema exigen un examen detenido. Incluso si se reconociera la responsabilidad de proteger en el contexto de la protección y la asistencia de las personas en casos de desastre, sus consecuencias serían inciertas. Por ejemplo, ¿hasta qué punto generaría esa responsabilidad derechos para terceros? ¿Cuál sería el contenido de esos derechos? ¿Qué circunstancias los harían exigibles? ¿Se trataría de derechos individuales o colectivos?

C. *Ratione personae*

56. La multiplicidad de actores que participan en situaciones de desastre es un factor que debe tenerse muy en cuenta. En la labor sobre el tema será decididamente necesario considerar el papel que desempeñan las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las entidades comerciales, además de los agentes estatales. También será necesario evaluar la práctica de los agentes no estatales y la importancia que se les debe, a fin de situarlos adecuadamente en el marco de la protección de las personas en casos de desastre. Resulta pertinente formular ciertos interrogantes. Por ejemplo, ¿existe un derecho de iniciativa, como se reconoce jurídicamente en los instrumentos internacionales de derecho humanitario? ¿Es necesario que el agente no estatal que preste asistencia haga un ofrecimiento formal o reciba una solicitud formal de asistencia? ¿Cuáles son, en su caso, las obligaciones de proteger de los agentes no estatales y en qué se distinguen de la prestación de asistencia? ¿Tiene

la persona física derechos frente a un agente no estatal? ¿Cuál es la situación de los subcontratistas privados? Como se desprende de esos interrogantes, es posible que las consecuencias jurídicas sean distintas según el agente de que se trate.

D. *Ratione temporis*

57. Parece conveniente adoptar un criterio amplio en relación con las fases que deben incluirse en la definición a fin de que exista una cobertura completa desde el punto de vista jurídico. La importancia de adoptar un marco coherente de derechos y obligaciones salta a la vista cuando se examina la amplia variedad de cuestiones específicas que plantea la prestación de asistencia en casos de desastre en sus fases sucesivas, no sólo la de respuesta, sino también las anteriores y posteriores: la prevención y la mitigación, por un lado, y la rehabilitación, por otro. Un buen ejemplo de ello es la cuestión de la prevención, que puede dar lugar a controversias. Es interesante señalar que la responsabilidad de prevenir también es un componente reconocido del incipiente concepto de la protección en el derecho internacional humanitario. Sin embargo, la naturaleza y el alcance de la supuesta obligación de los Estados de prevenir desastres (actuando individual o colectivamente) plantea serios interrogantes, que quizás sea necesario atender⁷³. Al respecto, sería pertinente tener en cuenta la labor de la Comisión en relación con el tema de la prevención del daño transfronterizo causado por actividades peligrosas⁷⁴.

58. En el otro extremo del espectro se encuentra la fase de rehabilitación. Las actividades de rehabilitación están debidamente vinculadas a la fase de respuesta en que se atienden las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un desastre. Esas actividades deben distinguirse de las iniciativas de desarrollo, que pueden describirse como medidas de apoyo a las políticas autónomas de desarrollo y de ejecución de tales políticas. Es posible que no siempre sea fácil separar esas fases en la vida real, pero su naturaleza difiere considerablemente *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione personae*. Esa es la razón por la que el Relator Especial considera apropiado no incluir tales actividades en el tratamiento de este tema y abordar con cuidado las consecuencias jurídicas de la fase de rehabilitación⁷⁵, de modo que no redunden en perjuicio de las normas que regulan las cuestiones de desarrollo⁷⁶.

⁷³ Véase Romano, «L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles», y Berramdane, «L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels».

⁷⁴ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 156.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Doğan et autres c. Turquie* (demandas n.ºs 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02), fallo de 29 de junio de 2004, *Recueil des arrêts et décisions 2004-VI*, pág. 171, párr. 154, en que el Tribunal analizó las consecuencias jurídicas de las actividades de rehabilitación emprendidas con posterioridad a una situación de emergencia: «Sin embargo, para el Tribunal las autoridades tienen la obligación y la responsabilidad primordiales de establecer las condiciones, y proveer los medios, que permitan a los demandantes volver voluntariamente, en condiciones de seguridad y con dignidad, a sus hogares o lugares de residencia habitual o establecerse voluntariamente en otra parte del país (véanse a este respecto los principios 18 y 28 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998».

⁷⁶ Véase la Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986, anexo).

(véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 210), y la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 4.

⁷¹ Esta idea ha sido recogida en los Criterios de Mohonk, que establecen que «los principios de no intervención y soberanía no deben utilizarse para obstaculizar la asistencia humanitaria» y que «la finalidad de esa asistencia es salvar vidas y no desafiar al Estado en cuyo territorio se presta» (Ebersole, *loc. cit.*, pág. 198).

⁷² *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), anexo III, párr. 9.

CAPÍTULO III

Forma que han de revestir los trabajos

59. Citando la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas como posible modelo, el objetivo declarado de la propuesta de la Secretaría sobre el tema era elaborar una serie de disposiciones que sirvieran de marco jurídico para las actividades de socorro internacional en casos de desastre⁷⁷. Al respecto, podría examinarse inicialmente el propósito cualitativo de la labor de la Comisión sobre este tema. ¿Debe limitarse la labor de la Comisión a la codificación del derecho y la práctica existentes o avanzar más allá *de lege ferenda*? En la propuesta de la Secretaría se señaló que la labor se limitaría principalmente a lo primero y que si se estimaba procedente se prestaría especial atención al desarrollo progresivo. De todos modos, la propia Comisión ha considerado que sus proyectos constituyen tanto codificación como desarrollo progresivo del derecho internacional, en el sentido en que se definen estos conceptos en el Estatuto, y ha juzgado imposible definir a qué categoría pertenece cada disposición. Sin embargo, dado el estado amorfo del derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre, es especialmente difícil encontrar un equilibrio adecuado entre *lex lata* y *lex ferenda*.

60. En cuanto a la forma del resultado final, dado que en la propuesta de la Secretaría se señaló que el objetivo

es la elaboración de un convenio marco, parece que se hace hincapié en el desarrollo progresivo, de conformidad con el artículo 15 del Estatuto de la Comisión⁷⁸, que contempla el desarrollo progresivo del derecho internacional mediante la elaboración de proyectos de convenciones. Sin embargo, en la práctica, la Comisión ha utilizado muchas otras formas para sus proyectos definitivos, entre otros, normas modelo, principios, directrices, declaraciones o códigos. Con independencia de la forma definitiva que se adopte, la Comisión, con pocas excepciones, plasma el resultado de su labor en proyectos de artículos, preparados con arreglo a sus arraigados métodos de trabajo. Así habría que proceder también en relación con este tema. Conforme a su práctica habitual, la Comisión puede, en principio, esperar a que concluya la labor sobre el tema antes de decidir la forma que recomendará a la Asamblea General para sus proyectos de artículos definitivos. No obstante, las características especiales de una empresa tan novedosa podrían hacer aconsejable que se llegara antes a un entendimiento sobre la forma definitiva que se debería adoptar, especialmente si los Estados encontrarán más aceptable el proyecto definitivo si revistiera la forma de directrices en vez de un convenio.

⁷⁷ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), anexo III, párr. 24.

⁷⁸ Resolución 174 (II) de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1947.

CAPÍTULO IV

Conclusiones

61. Este informe preliminar se presenta con la intención de suministrar la base para un debate constructivo en la Comisión que facilite la determinación del ámbito general de aplicación del tema de la protección de las personas en casos de desastre.

62. Sin perjuicio del resultado del debate de la Comisión sobre su alcance, la opinión del Relator Especial es que el título escogido para el tema implica una perspectiva amplia. El trabajo sobre el tema puede emprenderse partiendo de un enfoque basado en los derechos que informe los mecanismos operacionales de protección.

63. La identificación de los principios subyacentes y la elaboración de las reglas que de ellos se deriven deben reflejarse en un futuro proyecto de artículos respecto de cada uno de los dos elementos de la protección (una lección que puede extraerse de la experiencia de la Unión Internacional de Socorro).

64. Aunque la Comisión pidió a la Secretaría la preparación de un estudio de antecedentes, limitado inicialmente a los desastres naturales, en opinión del Relator Especial la Comisión podría útilmente embarcarse, *pari passu*, en un trabajo que comprendiera tanto los desastres naturales como los de origen humano.

65. El trabajo sobre el tema claramente debería tomar en cuenta la multiplicidad de actores en situaciones de desastre.

66. Para que su cobertura sea completa, el trabajo sobre el tema debería extenderse a las tres fases de las situaciones de desastre, aunque parecería justificado prestar particular atención a los aspectos relativos a la prevención y mitigación de los desastres, así como a la prestación de asistencia inmediatamente después de que éstos ocurran.