

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

[Tema 8 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/615

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

[Original: inglés]
[7 de mayo de 2009]

ÍNDICE

		Página
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe.....		199
Obras citadas en el presente informe.....		200
	Párrafos	
INTRODUCCIÓN.....	1-14	200
<i>Capítulo</i>		
I. DEFINICIÓN DEL ALCANCE DEL TEMA.....	15-49	202
A. <i>Ratione materiae</i>	16-27	202
1. Derechos y necesidades en la protección de las personas en casos de desastre.....	16-18	202
2. La doble naturaleza de la protección de las personas en los casos de desastre.....	19-27	203
B. <i>Ratione personae</i> : Estados y agentes no estatales.....	28	205
C. <i>Ratione temporis</i> : actuación antes del desastre, durante el desastre propiamente dicho y después del desastre.....	29-30	205
Proyecto de artículo 1. Alcance.....	30	205
D. Definición de desastre.....	31-45	205
Proyecto de artículo 2. Definición de desastre.....	46-49	208
II. SOLIDARIDAD Y COOPERACIÓN.....	49-70	208
Proyecto de artículo 3. Deber de cooperar.....	70	213
III. LABOR FUTURA.....	71	213

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

	Fuente
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Nueva York, 9 de diciembre de 1948)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n.º 1021, pág. 296.
Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Viena, 24 de abril de 1963)	Ibíd., vol. 596, n.º 8638, pág. 392.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)	Ibíd., vol. 993, n.º 14531, pág. 3.
Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi, 27 de junio de 1981)	Ibíd., vol. 1520, n.º 26363, pág. 217.
Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Viena, 22 de marzo de 1985)	Ibíd., vol. 1513, n.º 26164, pág. 371.
Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (Viena, 26 de septiembre de 1986)	Ibíd., vol. 1457, n.º 24643, pág. 187.
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Montreal, 16 de septiembre de 1987)	Ibíd., vol. 1522, n.º 26369, pág. 65.
Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (Puerto España, 26 de febrero de 1991)	Ibíd., vol. 2256, n.º 40212, pág. 53.

Fuente

Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre (Santiago, 7 de junio de 1991)	OEA, <i>Documentos Oficiales</i> , OEA/Ser.A/49 (SEPF).
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe (Tampere, 18 de junio de 1998)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n.º 40906, pág. 5.
Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil (Ginebra, 22 de mayo de 2000)	Ibíd., vol. 2172, n.º 38131, pág. 213.
Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientiane, 26 de julio de 2005)	<i>ASEAN Documents Series 2005</i> , pág. 157.
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Nueva York, 13 de diciembre de 2006)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2515, n.º 44910, pág. 154.

Obras citadas en el presente informe

BABOVIĆ, Bogdan «The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter», en Milan Šahović, <i>Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation</i> , Belgrado, Institute of International Politics and Economics, 1972, págs. 277 a 321.	HUME, David <i>Tratado de la naturaleza humana</i> , Madrid, Tecnos, 2008.
BECK, Ulrich <i>Risk Society: Towards a New Modernity</i> , Londres, Sage Publications, 1992.	INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL <i>Annuaire</i> , vol. 70, t. II, sesión de Brujas, 2003, segunda parte, París, Pedone.
BERNARD, Mountague <i>On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls' College</i> , Oxford, Parker, 1860.	MACDONALD, Ronald St. John «The principle of solidarity in public international law», en Christian Dominicé, Robert Patry y Claude Reymond (eds.), <i>Études de droit international en l'honneur de Pierre Lalive</i> , Basilea, Helbing & Lichtenhahn, 1993, págs. 275 a 307.
FISCHER, Horst «International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae», <i>International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges</i> , Ginebra, FICR, 2003, págs. 24 a 44.	MILL, John Stuart <i>Sistema de lógica inductiva y deductiva</i> , Madrid, Daniel Jorro Ed., 1917.
GIDDENS, Anthony «Affluence, Poverty and the Idea of a Post-scarcity Society», Discussion Paper 63, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1995.	UVIN, Peter <i>Human Rights and Development</i> , Bloomfield (Connecticut), Kumarian Press, 2004.
HART, Herbert Lionel Adolphus y Tony HONORÉ <i>Causation in the Law</i> , 2.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1985.	WERNER, Wouter G. «State sovereignty and international legal discourse», en Ige F. Dekker y Wouter G. Werner (eds.), <i>Governance and International Legal Theory</i> , Leiden, Nijhoff, 2004, págs. 125 a 157.

Introducción*

1. El presente informe sobre la protección de las personas en casos de desastre es continuación de un informe preliminar sobre el mismo tema¹ presentado por el Relator Especial en mayo de 2008 durante el 60.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional. Dicho informe se presentó después de que, en su 59.º período de sesiones, celebrado en 2007², la Comisión decidiera incluir el tema en su programa de trabajo actual.

2. El informe preliminar se ocupó, de manera general, del alcance del tema, a fin de delimitarlo adecuadamente³. A tal efecto, presentó una exposición amplia

de las cuestiones jurídicas más pertinentes que implica, agrupando el análisis en torno a tres ejes: *ratione materiae* (que comprende el concepto y clasificación de los desastres⁴ y el concepto de protección de las personas⁵), *ratione personae*⁶ y *ratione temporis*⁷. Revestía especial interés la posibilidad de un enfoque del tema basado en los derechos, que el Relator Especial examinó sin perjuicio del resultado de los debates posteriores⁸. También se evaluaron las fuentes del derecho aplicables a la protección y la asistencia internacionales en casos de desastre⁹ y se presentaron algunas ideas preliminares sobre la forma definitiva que resultaría apropiada para los trabajos¹⁰.

* El Relator Especial desea expresar su agradecimiento a Arjen Vermeer, doctorando, T.M.C. Asser Institute, La Haya, y a René Urueña, doctorando, y J. Benton Heath, doctorando, New York University Law School, Nueva York, por la asistencia prestada en la preparación del presente informe.

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

² *Anuario... 2007*, vol. II (segunda parte), párr. 375.

³ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598, párr. 9.

⁴ Ibíd., párrs. 44 a 49.

⁵ Ibíd., párrs. 50 a 55.

⁶ Ibíd., párr. 56.

⁷ Ibíd., párrs. 57 y 58.

⁸ Ibíd., párrs. 12, 26 y 51.

⁹ Ibíd., párrs. 21 a 42.

¹⁰ Ibíd., párrs. 59 y 60.

3. La Comisión examinó el informe preliminar en sus sesiones 2978.^a a 2982.^a, celebradas en julio de 2008¹¹. El debate entre los miembros de la Comisión giró en torno a las ventajas y los problemas que presentaba un enfoque del tema basado en los derechos¹². También se analizaron en profundidad los límites apropiados de su alcance en relación con los tres ejes mencionados¹³ y el derecho a la asistencia humanitaria como elemento importante que había de ser examinado en las etapas posteriores de los debates¹⁴.

4. La Comisión prestó atención a la noción de «deber de proteger», cuya pertinencia en relación con el presente tema algunos miembros seguían sin ver clara, en particular en el contexto de los desastres¹⁵. Por último, se examinaron las fuentes pertinentes en relación con el estudio del tema y se resaltó la importancia de que los trabajos de la Comisión no repitiesen innecesariamente labores anteriores sobre el tema efectuadas en otros ámbitos¹⁶, por ejemplo las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, aprobadas en 2007 por la FICR, en su 30.^a Conferencia¹⁷.

5. En octubre y noviembre de 2008, durante el sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó también el informe preliminar y el debate celebrado sobre él en la CDI. En conexión con el análisis del capítulo IX del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 60.^o período de sesiones (*Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte)), más de 20 Estados y la FICR presentaron sus opiniones sobre las cuestiones propuestas en el informe preliminar del Relator Especial. Todas las delegaciones compartieron la opinión del Relator Especial sobre la importancia y oportunidad de la tarea en su conjunto y estuvieron de acuerdo en las complejidades particulares del tema, que justifican que la CDI les conceda una atención especial en su tratamiento. Se alcanzó un acuerdo provisional con respecto al resultado final de la labor: aunque algunos Estados se mostraron partidarios de unas directrices no obligatorias¹⁸, ninguno se opuso a la propuesta de que la labor revistiera la forma de proyectos de artículos, cuya fuerza obligatoria definitiva podría decidirse en una etapa posterior.

6. Se alcanzó un consenso similar con respecto a algunas limitaciones del alcance *ratione materiae*. Todas las delegaciones que se refirieron a la cuestión apoyaron que los conflictos armados quedasen excluidos de la materia que se había de estudiar¹⁹. Asimismo, a diversas delegaciones

les pareció innecesario trazar una línea divisoria estricta entre los desastres provocados por el hombre y los desastres naturales, particularmente si las dos causas producían efectos similares²⁰. No obstante, algunas de esas delegaciones propusieron que, por cuestiones metodológicas, se podría comenzar la labor examinando los desastres naturales y pasar después a otros tipos de desastres²¹.

7. También se debatieron en la Sexta Comisión las limitaciones al alcance *ratione temporis*. En diversas intervenciones²² se propuso la idea de limitar, en principio, la labor de la Comisión a dos fases de una situación de desastre: el desastre propiamente dicho (respuesta) y la etapa posterior (recuperación inicial), sin perjuicio de que en el futuro se continúen examinando las cuestiones de la preparación en la fase previa al desastre.

8. Por último, varias delegaciones respaldaron un enfoque del tema basado en los derechos²³, mientras otras manifestaron sus dudas de que ese fuera el camino correcto que se había de seguir en el caso²⁴. De modo similar, aunque a diversas delegaciones seguía sin quedarles clara la pertinencia del «deber de proteger»²⁵, algunas delegaciones consideraron que no se debía impedir a la Comisión que examinara esa noción, si la lógica de su empeño la llevase en esa dirección²⁶.

9. En el informe sobre la labor realizada en su 60.^o período de sesiones, la Comisión indicó que acogería con interés cualquier información relativa a la práctica de los Estados sobre el tema, incluidos ejemplos de la legislación interna. En particular, desearía recibir información y observaciones sobre los problemas jurídicos e institucionales específicos que se plantean al afrontar desastres o reaccionar contra ellos²⁷. La Comisión recibió respuestas de El Salvador (oralmente, en su declaración ante la Sexta

párr. 24; España, *ibíd.*, párr. 37; el Reino Unido, *ibíd.*, párr. 63, y Polonia, 24.^a sesión (A/C.6/63/SR.24), párr. 55.

²⁰ Por ejemplo, Austria, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 7; la República de Corea, *ibíd.*, párr. 24; el Reino Unido, *ibíd.*, párr. 63; Chile, 22.^a sesión (A/C.6/63/SR.22), párr. 14; Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, párr. 54; Alemania, *ibíd.*, párr. 60; Francia, 24.^a sesión (A/C.6/63/SR.24), párr. 81, y Grecia, *ibíd.*, párr. 6; Véase también la intervención de la Argentina, *ibíd.*, párr. 64 (establecer una clara distinción entre desastres naturales y desastres provocados por el hombre sería difícil).

²¹ Por ejemplo, el Japón, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 41; la República de Corea, *ibíd.*, párr. 24; España, *ibíd.*, párr. 37; México, *ibíd.*, párr. 61, y Portugal, 25.^a sesión (A/C.6/63/SR.25), párr. 6.

²² Por ejemplo, Austria, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 9; la República de Corea, *ibíd.*, párr. 24; Nueva Zelandia, 24.^a sesión (A/C.6/63/SR.24), párr. 11, y Francia, *ibíd.*, párr. 80.

²³ Por ejemplo, Chile, *ibíd.*, 22.^a sesión (A/C.6/63/SR.22), párr. 16; Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, párr. 53; Francia, 24.^a sesión (A/C.6/63/SR.24), párr. 81; Polonia, *ibíd.*, párr. 55; Portugal, 25.^a sesión (A/C.6/63/SR.25), párr. 6; España, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 37, y Tailandia, *ibíd.*, párr. 90. Véase también Austria, *ibíd.*, párr. 10 (algunos elementos de las normas de derechos humanos tendrán una influencia en el tema).

²⁴ Por ejemplo, China, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 29; Nueva Zelandia, 24.^a sesión (A/C.6/63/SR.24), párr. 11, y los Países Bajos, 22.^a sesión (A/C.6/63/SR.22), párr. 62.

²⁵ Por ejemplo, China *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 31; la India, *ibíd.*, párr. 20, y el Japón, *ibíd.*, párr. 42.

²⁶ Por ejemplo, Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, 22.^a sesión (A/C.6/63/SR.22), párr. 55; Polonia, 24.^a sesión (A/C.6/63/SR.24), párr. 53, y Portugal, 25.^a sesión (A/C.6/63/SR.25), párr. 6.

²⁷ *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 31.

¹¹ *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 216.

¹² *Ibíd.*, párrs. 227 a 229.

¹³ *Ibíd.*, párrs. 230 a 240.

¹⁴ *Ibíd.*, párrs. 241 a 246.

¹⁵ *Ibíd.*, párrs. 247 a 250, en esp. párr. 248.

¹⁶ *Ibíd.*, párrs. 251 a 256.

¹⁷ 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).

¹⁸ Por ejemplo, Alemania, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión*, 22.^a sesión (A/C.6/63/SR.22), párr. 60; la India, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 21, y el Reino Unido, *ibíd.*, párr. 64.

¹⁹ Por ejemplo, Finlandia (en nombre de los países nórdicos), *ibíd.*, 22.^a sesión (A/C.6/63/SR.22), párr. 54; la India, 23.^a sesión (A/C.6/63/SR.23), párr. 19; el Japón, *ibíd.*, párr. 41; la República de Corea, *ibíd.*,

Comisión)²⁸, México (por escrito, el 5 de noviembre de 2008) y Alemania (por escrito, el 26 de febrero de 2009). Las respuestas por escrito han sido distribuidas como documentos internos de la Comisión.

10. Asimismo, la Comisión, en su 60.º período de sesiones, decidió formular una pregunta al sistema de las Naciones Unidas en los términos siguientes:

¿Cómo ha institucionalizado el sistema de las Naciones Unidas los cometidos y atribuciones, en los planos mundial y nacional, en materia de asistencia a los Estados y las poblaciones afectados en casos de desastre —en la fase de intervención frente al desastre, pero también en las fases previa y posterior a éste— y cómo se relaciona en cada una de estas fases con actores como los Estados, otras organizaciones internacionales, el Movimiento de la Cruz Roja, las organizaciones no gubernamentales, los equipos nacionales de intervención especializados, las autoridades nacionales de gestión de desastres y otros actores pertinentes?²⁹

Además, la Comisión decidió solicitar información a la FICR sobre la base de una pregunta análoga, modificada según conviniese³⁰.

11. Mediante cartas de 6 de noviembre de 2008, el secretario de la Comisión transmitió la pregunta a los dos destinatarios. El 10 de marzo de 2009 se recibió la respuesta de la FICR y el 17 de abril de 2009, la de la OCAH. Esas respuestas se han distribuido como documentos internos de la Comisión.

12. Durante el 60.º período de sesiones de la Comisión y con posterioridad a éste, el Relator Especial continuó manteniendo contactos con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas. En julio de 2008 se reunió con el Sr. Sálvano Briceño, director de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). También celebró una reunión independiente con la OCAH, bajo la presidencia del Sr. Dusan Zupka (Sección de Preparación ante Situaciones de Emergencia), en la que participaron 14 funcionarios de la Oficina; una reunión con la FICR, presidida por el Sr. Ibrahim Osman, Vicesecretario General, y en la que participaron seis funcionarios de la Federación; y una reunión con el grupo de trabajo dedicado a la protección, bajo la presidencia del Sr. Walter Kälin, Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, y que contó con la

participación de otros cuatro miembros del grupo de trabajo, principalmente funcionarios del ACNUR.

13. En diciembre de 2008 se celebró en Ginebra una mesa redonda sobre el tema en beneficio del Relator Especial, bajo la presidencia del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y en la que participaron 14 funcionarios de su oficina, el ACNUDH, la FICR, la OCAH, el ACNUR, el UNICEF y miembros del grupo de trabajo dedicado a la protección.

Últimos acontecimientos

14. En el período posterior a la conclusión del 60.º período de sesiones de la Comisión, en 2008, se han publicado diversos documentos que son pertinentes para el examen del presente tema, entre los que se destacan:

a) El informe del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, presentado al Consejo de Derechos Humanos por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos³¹;

b) El Manual sobre el derecho y las normas internacionales aplicables en situaciones de desastres naturales preparado y publicado por la Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo. Como se explica en el prólogo, el manual proporciona un análisis global de las normas jurídicas internacionales relativas a cinco aspectos decisivos de la respuesta ante los desastres: los derechos humanos, los derechos de los grupos vulnerables, los derechos de los niños, la gestión de la tierra y los bienes y la gestión de los fondos y la lucha contra la corrupción;

c) El informe del Secretario General sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger³². Remitiéndose a los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005³³, el apartado b del párrafo 10 del informe explica que:

A menos que los Estados Miembros decidan otra cosa, la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a los cuatro crímenes o actos especificados: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La tentativa de ampliarlo para abarcar otras calamidades como el VIH/SIDA, el cambio climático o los desastres naturales redundaría en desmedro del consenso de 2005 y extendería el concepto hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna.

²⁸ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión, 23.ª sesión (A/C.6/63/SR.23)*, párrs. 56 y 57.

²⁹ *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 32.

³⁰ *Ibid.*, párr. 33.

³¹ A/HRC/9/10.

³² A/63/677.

³³ Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

CAPÍTULO I

Definición del alcance del tema

15. La provechosa orientación de la CDI y la Sexta Comisión permite al Relator Especial avanzar en la definición del alcance del tema. Una vez más, con objeto de facilitar el debate, se tratan a continuación tres aspectos del alcance: *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis*.

A. *Ratione materiae*

1. DERECHOS Y NECESIDADES EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

16. Un aspecto importante del informe preliminar y del debate que le siguió fue el alcance que se había de dar a

la protección de las personas en la presente labor, en concreto en relación con un enfoque del tema «basado en los derechos». Los enfoques «basados en los derechos» aparecieron a finales del decenio de 1980 como un cambio de orientación conceptual con respecto a los paradigmas anteriores de los estudios sobre el desarrollo³⁴. El cambio de lenguaje implicaba que la política de desarrollo podía y debía considerarse como una cuestión de derechos, la que se tradujo en la orientación de los instrumentos normativos y judiciales establecidos en la esfera de los derechos humanos hacia la consecución de objetivos de desarrollo. Como consecuencia de ello, los estándares de desarrollo se convertirían en criterios fundamentales para evaluar los programas de desarrollo y, lo que es quizás más importante, la lógica basada en los derechos se convertiría en una parte importante del marco conceptual para interpretar las políticas de desarrollo³⁵.

17. Desde entonces, los enfoques basados en los derechos se han difundido como metodología para interpretar los más diversos aspectos del desarrollo. Más que una declaración normativa con pretensiones de exclusividad, el enfoque es un punto de partida útil que lleva consigo el importantísimo bagaje de un vocabulario basado en los derechos, y ha de ser complementado con otros puntos de vista pertinentes en relación con la materia concreta que se ha de interpretar. En opinión de la FICR, una forma de complementar en este caso el enfoque basado en los derechos sería examinar la pertinencia de las necesidades que se plantean en la protección de las personas en casos de desastre³⁶. El Relator Especial cree que semejante proceder resultaría provechoso en el presente contexto. No hay una oposición absoluta entre las necesidades y un enfoque de la protección de las personas en casos de desastre basado en los derechos. Al contrario, un enfoque razonable e integrado del tema parece exigir que se tengan en cuenta tanto los derechos como las necesidades y que ambos elementos se complementen entre sí cuando sea apropiado.

18. Otro fundamento que ha de examinarse al definir el alcance del tema es el riesgo. La gestión del riesgo es una consideración decisiva que informa todos los aspectos de la política sobre desastres³⁷ y es posible interpretarla en referencia a dos momentos diferentes del hecho constitutivo del desastre: en primer lugar, el riesgo como elemento fundamental de la prevención de los desastres y, en segundo término, el riesgo como variable en la protección de las personas en la fase del desastre propiamente dicho y en la etapa posterior. En Ginebra, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres trabaja actualmente para crear mayor conciencia sobre la importancia de reducir los desastres como componente integral del desarrollo sostenible³⁸. Para no duplicar esfuerzos innecesariamente, el Relator Especial considera conveniente

que, en la presente etapa, la Comisión siga de cerca las labores de la Estrategia sobre la prevención de los desastres, dejando la elaboración de un paradigma en función de los riesgos para debates posteriores sobre la preparación para los desastres.

2. LA DOBLE NATURALEZA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN LOS CASOS DE DESASTRE

19. En su informe preliminar, el Relator Especial llegó a la conclusión, entre otras cosas, de que «[e]l trabajo sobre el tema puede emprenderse partiendo de un enfoque basado en los derechos que informe los mecanismos operacionales de protección» (*Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598, párr. 62). A ese respecto, el Relator Especial observa que puede ser útil que los diversos tipos de reglamentación internacional que constituyen una aportación importante en la materia se interpreten partiendo de dos ejes diferenciados: los derechos y obligaciones de los Estados entre sí, y los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas que necesitan protección.

20. La noción de que, pese a ser conceptualmente diferentes, esos dos ejes están íntimamente vinculados entre sí no es nueva en el derecho internacional. Cabe citar al respecto la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en virtud de la cual las partes contratantes contraen obligaciones entre sí cuyos beneficiarios últimos son, no obstante, los seres humanos. En su opinión consultiva *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la CIJ señaló claramente la premisa en que se basa el enfoque del Relator Especial, al sostener lo siguiente:

La Convención fue manifiestamente aprobada con un objetivo puramente humanitario y civilizador. De hecho, es difícil imaginar una convención que tenga ese doble carácter en mayor grado, puesto que su objeto es, por una parte, salvaguardar la propia existencia de determinados grupos humanos y, por otra, confirmar y sancionar los principios de moralidad más elementales. En una convención de ese tipo, los Estados contratantes no tienen ningún interés propio; todos y cada uno de ellos tienen meramente un interés común, a saber, el cumplimiento de esos elevados objetivos que son la razón de ser de la convención. Por consiguiente, en una convención de esa clase no se puede hablar de ventajas ni de inconvenientes particulares para los Estados, ni del mantenimiento de un equilibrio contractual perfecto entre derechos y deberes. Los ideales elevados que inspiraron la Convención proporcionan, en virtud de la voluntad común de las partes, el fundamento y la medida de todas sus disposiciones³⁹.

21. Esa premisa también ha informado la interpretación posterior de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. En virtud del artículo 1, «[l]as partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y sancionar». Si bien los autores y las víctimas del delito serán con toda seguridad personas, tales individuos no son sujetos directos de la Convención. Sin embargo, parece difícil comprender el régimen jurídico establecido por la Convención si no se incluye a las personas en el razonamiento. Una manifestación de esa tensión apareció en el fallo de 26 de febrero de 2007 en el caso *Application de la Convention pour la Prévention et la répression du crime de génocide (Bosnia y Herzegovina)*

³⁴ Los debates en la disciplina de los estudios sobre el desarrollo culminaron en 1986 en la primera manifestación oficial de un cambio de paradigma, con la adopción de la Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo).

³⁵ Véase Uvin, *Human Rights and Development*, pág. 165.

³⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión, 22.ª sesión (A/C.6/63/SR.22)*, párr. 68.

³⁷ Véase Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, *Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, 2004.

³⁸ Véase el sitio web www.unisdr.org.

³⁹ *C.I.J. Recueil 1951*, pág. 23; véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 25.

c. *Serbia*)⁴⁰, en la que el demandado había sostenido que la condición *sine qua non* para establecer la responsabilidad del Estado por el delito de genocidio es el establecimiento previo, de acuerdo con las normas del derecho penal, de la responsabilidad individual de un autor que dé lugar a la responsabilidad del Estado. La CIJ, teniendo presente la distinción entre los dos ejes a que se hace referencia en el presente informe, mantuvo que:

Las diferencias entre esta Corte y los tribunales que juzgan a personas por infracciones penales en cuanto a los procedimientos que aplican y las facultades a su disposición no indican por sí mismas que exista un impedimento jurídico para que la propia Corte determine que se ha perpetrado un genocidio o los demás actos enumerados en el artículo III.

[...]

Cualquier otra interpretación significaría que no quedase ningún recurso jurídico disponible en virtud de la Convención en algunos casos fácilmente concebibles: el de los dirigentes de un Estado que, habiendo cometido presuntamente un genocidio dentro de su territorio, no han sido llevados ante la justicia porque, por ejemplo, siguen controlando ampliamente los poderes del Estado, como por ejemplo la policía, la fiscalía y los tribunales, y no hay ningún tribunal penal internacional que pueda ejercer su competencia sobre los presuntos delitos; o el de un Estado responsable que ha reconocido la infracción. En consecuencia, la Corte concluye que un Estado puede incurrir en responsabilidad en virtud de la Convención por genocidio y complicidad, sin que ninguna persona haya sido condenada por ese delito u otra infracción conexa⁴¹.

22. Una situación paralela es la del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en el que se establecen determinados derechos y obligaciones con vistas a facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía. En concreto, en la parte pertinente del artículo 36, se dispone lo siguiente:

b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado.

[...]

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.

23. En el fallo *LaGrand*, la CIJ examinó si la referencia a los «derechos» prevista en la disposición precedente «se aplica solo a los derechos del Estado que envía y no a los de la persona detenida»⁴² y concluyó que «el párrafo 1 del artículo 36 crea derechos individuales para la persona detenida además de los derechos concedidos al Estado que envía, y que, en consecuencia, ha de entenderse que la referencia a derechos que figura en el párrafo 2 se aplica no solo a los derechos del Estado que envía, sino también a los derechos de la persona detenida»⁴³. El Relator Especial observa que la Corte interpretó el artículo 36 teniendo en

cuenta dos ejes: por un lado, los derechos y obligaciones de los Estados entre sí y, por otro, los derechos y obligaciones de los Estados en relación con la persona detenida. Ese enfoque es el que sigue el Relator Especial con respecto a la protección de las personas en casos de desastre.

24. La CIJ aplicó este enfoque en el fallo *Avena et autres ressortissants mexicains* (México c. Estados Unidos)⁴⁴. Al ocuparse de las reparaciones adecuadas por la violación del artículo 36, la Corte estableció una diferencia entre las obligaciones entre las partes contratantes y las obligaciones en relación con la persona detenida⁴⁵. Siguiendo esa diferenciación, la Corte concluyó que

el remedio para reparar esas violaciones debería consistir en una obligación de los Estados Unidos de permitir la revisión y reconsideración de las causas de esos nacionales por los tribunales de los Estados Unidos [...] con vistas a determinar si en cada caso la violación del artículo 36 cometida por las autoridades competentes causó un perjuicio efectivo al demandado en el proceso de administración de la justicia penal⁴⁶.

25. El hecho de que un tema se enfoque teniendo en cuenta los dos ejes antes mencionados no implica ningún juicio previo sobre la condición de los derechos y obligaciones agrupados en torno a cada eje. En el fallo *Avena*, la CIJ reflexionó sobre si el derecho de notificación y comunicación consular debía considerarse un derecho humano fundamental. La Corte sostuvo que no había necesidad de decidir sobre la condición de ese derecho:

Es innecesario que la Corte se pronuncie sobre si los derechos de la Convención de Viena son o no derechos humanos. Sin embargo, la Corte desea observar que ni el texto ni el objeto y fin de la Convención, ni ninguna indicación que figure en los trabajos preparatorios, respaldan la conclusión que México extrae de su argumentación al respecto⁴⁷.

26. El enfoque adoptado en el presente informe también aparece en la práctica del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Cabe señalar al respecto el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos – Artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974*⁴⁸, en el que el Grupo Especial analizó las consecuencias de una determinada ley interna en relación con la aplicación del párrafo 1 del artículo 23 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. El Grupo Especial examinó la cuestión tratando de determinar los objetos y fines del Entendimiento y, más en general, de la OMC, que son pertinentes para la interpretación del artículo 23. Para el Grupo Especial, los más pertinentes eran «los que se refieren a la creación de unas condiciones de mercado que fomenten la actividad económica individual en los mercados nacionales y en el mercado mundial y el establecimiento de un sistema multilateral de comercio que sea seguro y previsible»⁴⁹. El Grupo Especial observó que esas metas solo se pueden alcanzar mediante la actividad de los agentes privados, que no son parte del régimen multilateral de comercio, ya que «el GATT y la OMC no han creado un nuevo ordenamiento jurídico que se

⁴⁴ Fallo, *C.I.J. Recueil 2004*, pág. 12.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 60, párrs. 121 y 122.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 60, párr. 121.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 61, párr. 124.

⁴⁸ *Estados Unidos – Artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974*, informe del Grupo Especial, WT/DS152/R (22 de diciembre de 1999).

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 7.71.

⁴⁰ Fallo, *C.I.J. Recueil 2007*, pág. 43.

⁴¹ *Ibid.*, págs. 119 y 120, párrs. 181 y 182.

⁴² *LaGrand* (Alemania c. Estados Unidos), fallo, *C.I.J. Recueil 2001*, pág. 497, párr. 89. Véase también *C.I.J. Resúmenes 1997-2002*, pág. 200.

⁴³ *Ibid.*

aplique tanto a las partes contratantes o Miembros como a sus nacionales»⁵⁰. Sin embargo, para el Grupo Especial

sería totalmente erróneo considerar que la posición de los particulares no es de importancia a los efectos del marco jurídico del GATT/OMC. Muchas de las ventajas que se espera que reporte a los Miembros la aceptación de las diversas disciplinas del GATT/OMC dependen de la actividad de los diferentes agentes económicos en los mercados nacionales y en el mercado mundial. La finalidad de muchas de esas disciplinas, y de hecho uno de los objetivos primordiales del GATT/OMC en su conjunto, es lograr ciertas condiciones de mercado que permitan que florezca esa actividad de los particulares⁵¹.

27. Ese razonamiento, y los ejemplos mencionados más arriba, reflejan el enfoque adoptado por el Relator Especial con respecto a la protección de las personas en casos de desastre. En primer lugar, se pueden examinar los derechos y obligaciones de los Estados entre sí para, en una etapa posterior, pasar a definir los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas necesitadas de protección.

B. *Ratione personae*: Estados y agentes no estatales

28. El socorro después de los desastres generalmente implica la participación de numerosos agentes, como organismos públicos diversos, el ejército, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, la FICR, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el sector privado. Mediante sus Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial (véase el párrafo 4 *supra*), la FICR ya ha efectuado una contribución importante al régimen jurídico interno aplicable a varios de esos agentes en su esfuerzo por mejorar los marcos jurídicos, normativos e institucionales internos relativos a las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y a la asistencia para la recuperación inicial⁵². En ese contexto, definir un marco jurídico global de nuevo cuño para todos los agentes que participan en la respuesta posterior a los desastres parecería innecesario, porque podría solaparse con la labor plasmada ya en las Directrices. Igualmente importante es que ese intento rebasaría además lo que razonablemente cabe esperar de la presente labor. Por ello, parece importante que la prioridad se centre en los destinatarios de los trabajos de la Comisión sobre el tema. El Relator Especial cree que, a primera vista, sería conveniente que la Comisión empezase concentrando sus labores en los derechos y obligaciones que incumben a los Estados a fin de garantizar la protección de las personas en casos de desastre. Tal planteamiento se entendería sin perjuicio de las disposiciones concretas que la Comisión pueda examinar en una etapa posterior, aplicables a los agentes no estatales.

C. *Ratione temporis*: actuación antes del desastre, durante el desastre propiamente dicho y después del desastre

29. Íntimamente relacionada con las cuestiones antes mencionadas está la limitación del tema *ratione temporis*. En los debates celebrados en la Sexta Comisión, varios

Estados propusieron que la labor sobre el tema se limitase a la etapa del desastre propiamente dicho y la fase posterior⁵³. La reducción de los riesgos de desastre abarca un conjunto de actividades que, de acuerdo con el Marco de Acción de Hyogo, incluye elaborar marcos que permitan: a) velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación; b) identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana; c) utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; d) reducir los factores de riesgo subyacentes, y e) fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel⁵⁴. El alcance de esas actividades tal vez sería demasiado ambicioso para ser abordado adecuadamente en la etapa actual de las labores sobre el tema y podría impedir que la Comisión hiciera aportaciones más limitadas (aunque pertinentes) a la protección de las personas en casos de desastre. Sin embargo, la preparación o las actividades anteriores al desastre deben favorecer activamente la protección de las personas en las fases ulteriores. El Relator Especial cree que el modo de conciliar esas necesidades complementarias es atenerse en la actual etapa de los trabajos a la referida propuesta formulada por varios miembros y limitar el alcance del presente tema, *ratione temporis*, al momento del desastre propiamente dicho y la fase posterior. Ello no obsta para que, más adelante, la Comisión se ocupe de la preparación en la etapa anterior al desastre.

30. Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, se propone un proyecto de artículo sobre el alcance del proyecto de artículos, cuyo tenor podría ser el siguiente:

«Proyecto de artículo 1. Alcance

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre, con objeto de que los Estados aseguren el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en esos casos, proporcionando una respuesta adecuada y efectiva a sus necesidades en todas las fases del desastre.»

D. Definición de desastre

31. El Relator Especial observa que «desastre» no es un término técnico y, por tanto, carece de una única definición aceptada; en consecuencia, como se indicó en el informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término⁵⁵. Sin embargo, una definición parece de fundamental importancia en el presente contexto. Tal definición contribuirá a delimitar las situaciones en las que se pueda o deba invocar la protección, así como las circunstancias en las que la protección deje de ser necesaria. Describir los perfiles del término

⁵⁰ *Ibíd.*, párr. 7.72.

⁵¹ *Ibíd.*, párr. 7.73.

⁵² Véase Directrices... (nota 17 *supra*), párr. 3.

⁵³ Véase la nota 22 *supra*.

⁵⁴ Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2), párr. 14.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, de la OEA, que entró en vigor el 16 de octubre de 1996.

«desastre» también contribuirá a identificar a las personas que necesitan protección, determinando por tanto quién tiene derecho a ella. Una definición también debería establecer límites razonables para el alcance del tema, excluyendo situaciones como los conflictos armados.

32. En derecho internacional, el término «desastre» se ha definido utilizando dos metodologías diferentes. La primera parte de un enfoque específico que no se concentra en una definición abstracta del término, sino que lo interpreta como un tipo concreto de hecho que justifica por sí solo el tratamiento de emergencia. Siguiendo ese enfoque, la cuestión de si un hecho entra dentro de la definición de «desastre» deja de tener significado práctico. Así ocurre en el caso de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, que evita una definición de «desastre» aunque establece el tipo de cooperación que se han de prestar las partes contratantes en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, hechos que se consideran desastres en sí mismos.

33. La segunda alternativa es una definición más amplia de desastre, no limitada a un único tipo de hecho. Teniendo en cuenta que, tal como está formulado, el tema no se refiere a la protección de las personas en casos concretos de desastre, sino que ha de codificar y elaborar normas o directrices que se puedan aplicar eficazmente a todo tipo de desastres, parece apropiado optar por esa segunda metodología, es decir, proponer una definición general en la que se establezcan los elementos necesarios que caracterizan un hecho como «desastre». A ese fin, un buen punto de partida es el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe (en adelante, el Convenio de Tampere), mencionado por Finlandia (en nombre de los países nórdicos) en la Sexta Comisión⁵⁶, que en el artículo 1, párr. 6, dispone lo siguiente:

Por «catástrofe» se entiende 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 resultado de un proceso dilatado y complejo.

La FICR utilizó la misma definición en sus Directrices, aunque excluyendo los conflictos armados⁵⁷. Esa definición, con esta última salvedad, proporciona una buena base para iniciar los trabajos sobre el presente tema.

34. A partir de esa base, varios aspectos de la definición precedente merecen la atención de la Comisión. El primero se refiere al requisito del daño (o la falta de él) en la definición de desastre: ¿Bastaría con la mera amenaza a la vida humana para considerar que un hecho constituye un desastre? El Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil, por ejemplo, solo exige la amenaza de que se produzcan pérdidas, al definirse en el apartado c del artículo 1 el desastre como «una situación excepcional que puede perjudicar a la vida, los bienes o el medio ambiente». Una posible alternativa sería incluir en

la definición de desastre una precisión sobre la necesidad de que existan pérdidas efectivas. Un ejemplo al respecto puede ser el Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres, elaborado en 1992 por el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas⁵⁸, en el que figura la siguiente definición de desastre:

Interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir, usando solo sus propios recursos. Los desastres se clasifican comúnmente de acuerdo con [...] las causas (naturales o antropogénicas).

35. Además de contemplar pérdidas efectivas, esa definición y otras exigen que el desastre desborde la capacidad de respuesta de la región afectada. Otro ejemplo de ese requisito puede encontrarse en el artículo 1, apdo. d, del Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre:

Por «desastre» se entenderá un suceso repentino imputable directa y exclusivamente a fuerzas de la naturaleza o a la intervención humana, o a ambas, y que se caracteriza por una destrucción generalizada de vidas o bienes y por amplias perturbaciones de los servicios públicos, quedando excluidos los sucesos ocasionados por guerras, enfrentamientos militares o mala gestión.

36. Además, la definición de Tampere incluye una mención al elemento causal de los desastres, con objeto de recalcar que la definición comprende los hechos naturales y los provocados por el hombre. La referencia a la causalidad en la definición de «desastre» puede no tener en consideración el problema de la causalidad compleja, es decir, el problema de que difícilmente puede decirse que haya una única condición que baste para producir una determinada consecuencia⁵⁹. Ese obstáculo parece revestir una importancia decisiva hoy más que nunca, cuando los fenómenos naturales se funden con la acción humana en la compleja génesis y propagación de los desastres⁶⁰. En ese contexto, la referencia explícita a la causalidad tal vez sea innecesaria en una definición de desastre. En 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 gubernamentales⁶¹, por ejemplo, no se emplea un elemento causal, y se define el desastre como «acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material».

37. Este extremo nos lleva a una conclusión más general. En la Sexta Comisión, varias delegaciones indicaron que sería conveniente limitar la definición de desastre a

⁵⁸ Documento DHA/93/36.

⁵⁹ En palabras de Hume, la causalidad «corresponde tan solo al alma que considera la unión de dos o más objetos en todos los casos pasados» (*Tratado de la naturaleza humana*, pág. 134). Sobre la relación problemática entre causas y condiciones, véase, en general, Mill, *Sistema de lógica inductiva y deductiva*, pág. 322 y ss. Sobre el mismo problema en el razonamiento jurídico, véase Hart y Honoré, *Causation in the Law*, cap. II.

⁶⁰ Véanse, en general, Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, pág. 21; y Giddens, «Affluence, Poverty and the Idea of a Post-scarcity Society», pág. 4.

⁶¹ 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, anexo VI, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 36, n.º 310 (1996), pág. 128.

⁵⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión, 22.ª sesión (A/C.6/63/SR.22)*, párr. 54.

⁵⁷ Véase la sección 2.1 de las Directrices... (nota 17 *supra*).

los efectos del hecho y no necesariamente a sus orígenes⁶². Esa sugerencia apunta en la dirección correcta. No parece muy útil insistir en una separación estricta entre los desastres naturales y los provocados por el hombre cuando, por un lado, es particularmente difícil establecer una relación causal clara y, por el otro, un criterio de ese tipo no constituiría una aportación importante a la definición del término. Sin embargo, ello no obsta para que esa distinción se utilice en contextos diferentes de la definición de desastre, que la Comisión encuentre útil o necesaria en su labor futura.

38. Por otra parte, el presente tema se refiere específicamente a la protección de las personas en casos de desastre. En la definición de Tampere y en la mayoría de las demás definiciones se incluye la amenaza de daño no solo para las personas, sino también para los bienes y el medio ambiente. ¿Debería limitarse la definición de desastre del presente informe a las pérdidas que afectan a la vida o la salud humanas? No parece ser el caso. Aunque, en su condición actual, el tema se circunscribe a la protección de las personas, las pérdidas que llevan aparejadas las situaciones de desastre y que pondrían en marcha esa protección no están sujetas a tales límites. Un desastre ambiental exige la protección de las personas porque, en palabras de la CIJ, «el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio vital, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, incluidas las generaciones por nacer»⁶³. De modo similar, la destrucción material generalizada también podría justificar la protección de las personas. Trazar fronteras conceptuales estrictas en el marco de las situaciones de desastre puede no ser conveniente, ya que las pérdidas materiales y ambientales están indisolublemente unidas a la vida y la salud humanas y justifican, como un todo, la protección de las personas tras el acaecimiento de un desastre. Si bien esto parece claro en el contexto de una definición, dada la limitación del tema corresponde a la Comisión ofrecer orientación sobre si las labores futuras deben incluir el examen detallado de la protección de los bienes o del medio ambiente en casos de desastre.

39. Entre los instrumentos que no limitan sus definiciones de desastre a los que afectan directamente a la vida o la salud humanas está la Carta sobre cooperación para el logro del uso coordinado de instalaciones espaciales en catástrofes naturales o tecnológicas (también conocida como Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres)⁶⁴. En su artículo I, dispone lo siguiente:

El término «catástrofe natural o tecnológica» se refiere a una situación de gran peligro que implique pérdida de vida o daños de gran escala a los bienes, ocasionada por un fenómeno natural; por ejemplo, ciclón, tornado, terremoto, erupción volcánica, inundaciones o incendios forestales; o por accidentes tecnológicos tales como contaminación por hidrocarburos, sustancias tóxicas o radiactivas.

40. Cabe observar que en la Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres se contemplan también detenidamente las causas de los desastres. De modo similar, el Convenio Marco de Asistencia en materia de

Protección Civil, instrumento cuyo propósito es promover una prevención de los desastres y una gestión de las crisis que sean efectivas, se ocupa de las amenazas ambientales y materiales, pero no incluye un elemento causal:

«Catástrofe» es una situación excepcional que puede perjudicar a la vida, los bienes o el medio ambiente⁶⁵.

41. 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, parece adoptar un enfoque mucho más restrictivo, que exige pérdida de vidas y daños materiales. En ese Código se define el desastre como:

acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material⁶⁶.

42. Un criterio alternativo abarca los desastres que provocan pérdida de vidas, daños en los bienes o degradación del medio ambiente, pero incluye un requisito restrictivo adicional: que el hecho sea de una escala tal que la comunidad local sea incapaz de responder adecuadamente. Considérese por ejemplo la definición de desastre natural ofrecida por las Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, aprobadas por el Comité Interinstitucional Permanente:

Por «desastre natural» se entienden las consecuencias de hechos desencadenados por peligros naturales como terremotos, erupciones volcánicas, desprendimientos de tierras, tsunamis, inundaciones y sequías que desbordan la capacidad local de respuesta. Esos desastres trastocan gravemente el funcionamiento de una comunidad o una sociedad provocando pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas, que superan la capacidad de la comunidad o la sociedad afectadas de hacerles frente utilizando sus propios recursos⁶⁷.

43. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres ha adoptado una terminología similar en su propia definición, en la que se caracteriza el desastre como:

[u]na seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos, materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos⁶⁸.

44. Después de examinar esas definiciones, entre otras, el Relator Especial cree que el Convenio de Tampere parece proporcionar la mejor orientación para el presente tema. En la definición de ese Convenio se consideran los fenómenos naturales y los provocados por el hombre y se reconoce la realidad de que los desastres con frecuencia proceden de un complejo entramado de factores, en el que no se puede distinguir una única causa que baste para explicar la situación. Además, en la definición de ese Convenio se incluyen hechos que ponen en peligro no solo la vida humana, sino también los bienes y el medio

⁶² Art.1, apdo. c.

⁶³ Véase la nota 61 *supra*.

⁶⁴ Proyecto Brookings-Bern Project sobre Desplazamiento Interno, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, 2008.

⁶⁵ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2009 *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, págs. 13 y 14, Ginebra, Naciones Unidas, 2009.

⁶² Véase la nota 20 *supra*.

⁶³ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, opinión consultiva, C.I.J. *Recueil 1996*, págs. 241 y 242, párr. 29. Véase también C.I.J. *Resúmenes 1992-1996*, pág. 111.

⁶⁴ Disponible en www.disasterscharter.org/.

ambiente. Como se ha indicado más arriba, cada una de esas amenazas es lo bastante grave como para plantear la necesidad de protección.

45. En vista de cuanto antecede, parece posible concluir el presente capítulo con un proyecto de artículo relativo a la definición de desastre, cuya redacción sería la siguiente:

«Proyecto de artículo 2. Definición de desastre

Por «desastre» se entenderá una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, con excepción de las situaciones de conflicto armado, que provoque pérdidas humanas, materiales o ambientales importantes y generalizadas.»

46. Tal definición adopta la caracterización básica del desastre como «perturbación grave», término empleado en el Convenio de Tampere y en otras definiciones recientes⁶⁹. Esa utilización refleja la interpretación generalizada de que el umbral para determinar la existencia de un desastre debe ser el grado de disfunción de la sociedad en la que ocurre. Sin embargo, esa definición no exige que esos hechos «super[en] la capacidad de la [...] sociedad [...] de hacerles frente»⁷⁰. Ese requisito alejaría el centro de atención del presente tema de las personas que necesitan protección.

⁶⁹ Véanse FICR (nota 17 *supra*), y la definición del Departamento de Asuntos Humanitarios (nota 58 *supra*). Véanse también la Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres («situación de gran peligro») (nota 64 *supra*) y el Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre («amplias perturbaciones de los servicios públicos»).

⁷⁰ Véase Proyecto Brookings-Bern (nota 67 *supra*). Véase también Departamento de Asuntos Humanitarios (nota 58 *supra*).

47. Además, el Relator Especial destaca que es necesario que exista algún tipo de pérdida efectiva y no solo la mera amenaza de daño. Ello encaja perfectamente con la interpretación común de desastre como una calamidad y remite a las situaciones que exigirían la protección de las personas. El tipo de daño, en cambio, no se limita a la pérdida de vidas o de la salud, lo que refleja el hecho de que situaciones graves de degradación ambiental o daño a bienes justifican determinadas protecciones.

48. De modo similar, la definición no distingue entre hechos naturales y hechos provocados por el hombre, con lo que se reconoce que a menudo los desastres surgen a partir de conjuntos complejos de causas que pueden incluir al mismo tiempo elementos totalmente naturales y aportaciones de las actividades humanas. Se excluyen expresamente los conflictos armados, al entenderse que ya existe un corpus jurídico perfectamente elaborado para ocuparse de esas situaciones.

49. Por último, la definición se abstiene de indagar las causas. Los desastres generalmente proceden de un complejo conjunto de factores, lo que hace prácticamente imposible todo intento de distinguir una única causa que baste para explicar la situación. Además, habida cuenta de que el presente tema se concentra especialmente en la protección de las personas, la búsqueda de las causas subyacentes de una calamidad es irrelevante. Es la propia perturbación, no los fenómenos causales que la originaron, la que provoca la necesidad de protección. La presente definición, que se centra en la perturbación y sus daños concretos, representa el marco más apropiado para estudiar los derechos y obligaciones relacionados con la protección de las personas.

CAPÍTULO II

Solidaridad y cooperación

50. Los principios sobre los que se asienta la protección de las personas en casos de desastre son los de solidaridad y cooperación, tanto entre naciones como entre seres humanos particulares. Es en la solidaridad inspirada por el sufrimiento humano donde el mandato de la Comisión encuentra el fin último, como una expresión de nuestra herencia común en un contexto mundial.

51. En dicho marco, para proteger a las personas en casos de desastre, es indispensable entablar formas eficaces de cooperación internacional. Como ha observado el Secretario General:

El motivo principal para que la comunidad internacional preste asistencia humanitaria es y debe ser la creencia en la dignidad y el valor de los seres humanos tal como se manifiesta en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. El concepto de solidaridad internacional, invocado tan frecuentemente después de las grandes emergencias y entendido como un sentimiento de responsabilidad hacia los seres humanos en desgracia, también tiene sus raíces en los principios éticos de la Carta. La solidaridad entendida en este sentido no es caridad⁷¹.

Más recientemente, el Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional ha observado que:

⁷¹ A/45/587, párr. 5.

La solidaridad internacional y la cooperación internacional se cimientan en la responsabilidad compartida. En su sentido más amplio, la solidaridad es una comunión de responsabilidades e intereses entre individuos, grupos y Estados, y está relacionada con el ideal de la fraternidad y la noción de cooperación. La relación entre la solidaridad internacional y la cooperación internacional es integral, ya que la cooperación internacional es un vehículo fundamental para alcanzar los objetivos colectivos y la unión de intereses⁷².

Una manifestación del principio de solidaridad se puede encontrar en la Declaración de Hyogo de 2005:

Estamos decididos a reducir las pérdidas de vidas y otros bienes sociales, económicos y ambientales causadas por los desastres en todo el mundo, y somos conscientes de la importancia de la cooperación, la solidaridad y las alianzas internacionales, así como de la buena gobernanza a todos los niveles⁷³.

52. El deber de cooperar está bien arraigado como principio del derecho internacional y se puede encontrar en numerosos instrumentos internacionales. La Carta de las Naciones Unidas lo consagra, concediéndole un lugar importante en el contexto humanitario en el que se ubica

⁷² A/HRC/9/10, párr. 6. Véase también la resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, párrafo 5 de la parte dispositiva.

⁷³ A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 1, párrafo quinto del preámbulo.

la protección de las personas en casos de desastre⁷⁴. En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta se establece claramente que uno de los propósitos de la Organización es:

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

Los Artículos 55 y 56 de la Carta desarrollan el párrafo 3 del Artículo 1 con respecto a la cooperación internacional. El Artículo 55 de la Carta dice así:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

El Artículo 56 de la Carta dice lo siguiente:

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

53. El deber general de cooperar fue reiterado como uno de los principios del derecho internacional en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas en los términos siguientes:

Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias⁷⁵.

En la interpretación de un autor, esa obligación «consagra la solidaridad de las naciones»⁷⁶.

54. La solidaridad como principio jurídico internacional y concepto distinto de la caridad, da origen a un sistema de cooperación, en apoyo de la noción de que sirven mejor a la justicia y el bien común las políticas que benefician a todas las naciones⁷⁷. Vista desde esa perspectiva, también puede detectarse en el contexto del derecho internacional del medio ambiente, en relación con la función del mundo en desarrollo. De ese modo, en la Declaración de Estocolmo se proclamó que las naciones deben

emprender una labor coordinada para preservar y salvaguardar los recursos naturales, en la medida en que la protección del medio ambiente «afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero»⁷⁸. Reconociendo que «[l]as deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas», la Declaración insta a acelerar el desarrollo mediante la asistencia financiera y tecnológica⁷⁹. La Declaración dispone además que los países desarrollados proporcionarán información científica y conocimientos especializados pertinentes para mitigar la degradación del medio ambiente y que los países en desarrollo contribuirán a fomentar la información y los conocimientos citados⁸⁰. Los deberes que se imponen tanto a los Estados en desarrollo como a los desarrollados se basan en el reconocimiento de que los problemas ambientales mundiales «requerirán una amplia colaboración entre las naciones»⁸¹, con el entendimiento específico de que «los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo»⁸². Además, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reafirmando la Declaración de Estocolmo, concede prioridad a las preocupaciones de los países en desarrollo y afirma que «[s]e deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental»⁸³.

55. En instrumentos posteriores se dio aplicación a esa obligación de cooperar, estableciendo mecanismos para compartir información, financiación y recursos científicos. En el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, por ejemplo, se exige una investigación cooperativa y un intercambio de información entre todos los Estados partes en el Convenio. El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, por el que se modificó el Convenio de Viena, cumplió el compromiso de este último de tener en cuenta «las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo» [tercer párrafo del preámbulo del Convenio]. Los países en desarrollo reciben un trato permisivo con respecto a determinados productos químicos prohibidos o regulados⁸⁴ y el Protocolo dispone que los países desarrollados presten asistencia financiera y tecnología a los países menos desarrollados⁸⁵. El Protocolo establece también un fondo multilateral para fomentar la participación de los países en desarrollo⁸⁶. A cambio, los países en desarrollo están obligados a adoptar medidas de control de la

⁷⁸ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.73.II.A.14), cap. I.

⁷⁹ *Ibid.*, principio 9.

⁸⁰ *Ibid.*, principio 20.

⁸¹ *Ibid.*, párr. 7.

⁸² *Ibid.*, párr. 4.

⁸³ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.93.I.8), Principio 6.

⁸⁴ Art. 5, párrs. 1 a 3.

⁸⁵ Arts. 10 y 10A; véase también art. 5, párr. 5 (en donde se observa que el cumplimiento de las medidas de control del Protocolo por parte de los países en desarrollo dependerá de la disposición de los países desarrollados a proporcionar asistencia financiera y tecnológica).

⁸⁶ Art. 10.

⁷⁴ Véase *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), anexo, documento A/CN.4/590, párr. 17 y nota 57.

⁷⁵ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1.

⁷⁶ Babović, «The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter», pág. 289.

⁷⁷ Véase, en general, MacDonald, «Solidarity in the practice and discourse of public international law», pág. 275.

contaminación, y las partes en el Convenio están facultadas para recurrir a procedimientos por incumplimiento cuando corresponda⁸⁷.

56. Como se ha indicado anteriormente, la solidaridad es un elemento importante de la cooperación de cara a la solución de los problemas económicos, como se expone en el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas⁸⁸. La Declaración reconoce la obligación de los Estados de cooperar entre sí y dispone que «los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo»⁸⁹. Ese concepto se subrayó y amplió en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional⁹⁰. La Declaración se basa en el deber de los Estados de cooperar «en la solución de los problemas económicos mundiales [...] teniendo presente la necesidad de lograr el desarrollo acelerado de todos los países en desarrollo»⁹¹ y en ella se afirma además que la «cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo compartido y deber común de todos los países»⁹².

57. La solidaridad como principio jurídico internacional también quedó reflejada más allá de la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. En la Declaración sobre la cooperación económica internacional, se observa la interdependencia de la comunidad internacional⁹³ y se reconoce que reactivar el crecimiento de los países en desarrollo exige «esfuerzos concertados y firmes de todos los países»⁹⁴. Más recientemente, la Declaración del Milenio, incluye la solidaridad entre los valores fundamentales que son decisivos para las relaciones internacionales⁹⁵. Esa Declaración amplía con mayor detalle su invocación a la solidaridad:

Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados⁹⁶.

58. La solidaridad también se refleja en instrumentos regionales. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece que los particulares y los grupos deben disponer de su riqueza «con vistas a reforzar la unidad y la solidaridad africanas»⁹⁷ y garantiza el derecho al desarrollo social y económico⁹⁸. También establece el

derecho a un «entorno satisfactorio»⁹⁹ y el deber de los particulares de promover la solidaridad social y nacional¹⁰⁰.

59. El imperativo de la cooperación internacional está firmemente enraizado en instrumentos internacionales de carácter humanitario. Como se ha indicado más arriba, el deber de cooperar en el contexto de los derechos humanos figura explícitamente en el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, ha sido reiterado en numerosas declaraciones y resoluciones de la Asamblea General. En este sentido, la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas:

Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa¹⁰¹.

Asimismo, en el párrafo 1 de su resolución 56/152, de 19 de diciembre de 1991, titulada Respeto de los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas para lograr la cooperación internacional en la promoción y el aliento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en la solución de los problemas internacionales de carácter humanitario, la Asamblea General afirmó

el solemne compromiso de todos los Estados de intensificar la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos y en la solución de los problemas internacionales de carácter humanitario en pleno cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas.

60. Como se observó en el informe preliminar sobre el presente tema, las normas internacionales de derechos humanos adquieren una trascendencia especial en este contexto¹⁰². El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona explícitamente la cooperación internacional como medio de hacer efectivos los derechos que dicho instrumento consagra¹⁰³. Así lo ha reiterado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones generales relativas a la aplicación de derechos concretos garantizados por el Pacto¹⁰⁴. En una resolución reciente, el Consejo Económico y Social alentó

a los Estados Miembros y, según proceda, a las organizaciones regionales a reforzar sus marcos operacionales y jurídicos para el socorro en casos de desastre en el plano internacional teniendo en cuenta, según corresponda, las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de

⁸⁷ Art. 5.

⁸⁸ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General, de 1.º de mayo de 1974.

⁹¹ *Ibid.*, párr. 4, apdo. c.

⁹² *Ibid.*, párr. 3.

⁹³ Resolución S-18/3 de la Asamblea General, de 1.º de mayo de 1990, anexo, párr. 12.

⁹⁴ *Ibid.*, párr. 21.

⁹⁵ Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, párr. 6.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Art. 21, párr. 4.

⁹⁸ Art. 22.

⁹⁹ Art. 24.

¹⁰⁰ Art. 29, párr. 4.

¹⁰¹ Véase la nota 75 *supra*.

¹⁰² Véase *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598, párrs. 25 y 26.

¹⁰³ Arts. 11, 15, 22 y 23.

¹⁰⁴ Véanse, en particular, las observaciones generales n.º 2 (*Documentos Oficiales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, informe sobre el cuarto período de sesiones, Suplemento n.º 3*, anexo III, pág. 92); n.º 3 (*ibíd.*, *informe sobre el quinto período de sesiones, Suplemento n.º 3*, anexo III, pág. 86); n.º 7 (*ibíd.*, *informe sobre los períodos de sesiones 16.º y 17.º, Suplemento n.º 3*, anexo IV, pág. 121); n.º 14 (*ibíd.*, *informe sobre los períodos de sesiones vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo cuarto, Suplemento n.º 2*, anexo IV, pág. 121), y n.º 15 (*ibíd.*, *informe sobre los períodos de sesiones vigésimo octavo y vigésimo noveno, Suplemento n.º 2*, anexo IV, pág. 131).

desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas en la trigésima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra en noviembre de 2007¹⁰⁵.

Asimismo, en la misma resolución, el Consejo

Reconoce los beneficios que genera la colaboración y la coordinación con los agentes humanitarios competentes para la eficacia de la respuesta humanitaria y alienta a las Naciones Unidas a seguir procurando reforzar las alianzas en el plano mundial con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales humanitarias competentes y los demás participantes del Comité Permanente entre Organismos¹⁰⁶.

61. La cooperación internacional adquirió especial relevancia en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que es aplicable, entre otros casos, «en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales»¹⁰⁷. Un artículo independiente de esa Convención se ocupa de la cooperación internacional en los términos siguientes:

Los Estados Partes reconocen la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos de la presente Convención, y tomarán las medidas pertinentes y efectivas a este respecto, entre los Estados y, cuando corresponda, en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y la sociedad civil, en particular organizaciones de personas con discapacidad¹⁰⁸.

62. Existen muchísimos instrumentos especialmente pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre que demuestran la importancia del imperativo de la cooperación internacional en la lucha contra los efectos de los desastres. Además de ser en sí mismos expresiones de cooperación, esos instrumentos reflejan en términos generales el principio de la cooperación en relación con aspectos concretos de la gestión de desastres en el texto del propio instrumento. Habitualmente, en los acuerdos bilaterales ello se refleja en el título otorgado al instrumento, que denota cooperación o asistencia (mutua)¹⁰⁹. Además, en la inmensa mayoría de los casos el imperativo de cooperar, que figura habitualmente en el preámbulo de cada instrumento, se formula como uno de los objetivos del propio instrumento o se considera como un factor que puede repercutir positivamente en el logro de tales objetivos. Una vez más, el Convenio de Tampere resulta pertinente a este respecto, ya que en el último párrafo de su preámbulo indica que las partes desean «facilitar la cooperación internacional para mitigar el impacto de las catástrofes». Otro ejemplo, muy en consonancia con el alcance del presente tema, puede encontrarse en un acuerdo bilateral entre Francia y Malasia:

¹⁰⁵ Resolución 2008/36 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 2008, párrafo 5 de la parte dispositiva.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párr. 7.

¹⁰⁷ Art. 11.

¹⁰⁸ Art. 32.

¹⁰⁹ En *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), anexo, documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, puede consultarse una amplia lista de instrumentos pertinentes. Para otra tipología de instrumentos a los efectos del derecho internacional relativo a la respuesta ante casos de desastre, véase Fischer, «International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae», pág. 33, quien señala que «[a]unque en todos los casos el objetivo concreto es diferente, la razón de fondo es la necesidad de aumentar las capacidades de hacer frente a los efectos del desastre».

Convencidos de la necesidad de que los organismos competentes de ambas partes cooperen en la esfera de la prevención de los riesgos graves y de la protección de las poblaciones, los bienes y el medio ambiente¹¹⁰.

63. Sin embargo, no debe entenderse que la cooperación disminuya las prerrogativas de un Estado soberano dentro de los límites del derecho internacional. Por el contrario, el principio subraya el respeto de la soberanía de los Estados y su corolario, la no intervención y la función primordial de las autoridades del Estado en la iniciación, organización, coordinación y ejecución de las medidas pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre. La soberanía puede ser concebida como «un concepto para describir una realidad preexistente, un sistema de interpretación que se utiliza para organizar y estructurar nuestro modo de entender la vida política»¹¹¹. La no intervención es un principio sólidamente establecido del derecho internacional, que se retrotrae a las etapas iniciales de ese corpus jurídico¹¹² y cuyo contenido sustantivo no hace falta repetir aquí. Baste señalar que la protección de las personas en casos de desastre suele implicar la adopción de medidas políticas, reglamentarias, administrativas y jurídicas por parte del Estado afectado, entre ellas el despliegue de sus fuerzas armadas dentro de su propio territorio, que son expresiones del «derecho de todo Estado soberano a conducir sus asuntos sin interferencia externa», como definió dicho principio la CIJ en su fallo *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Estados Unidos), de 1986¹¹³.

64. Las autoridades del Estado afectado tienen la responsabilidad primordial de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias similares que se produzcan en su territorio¹¹⁴. En palabras de la Asamblea General, «dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana»¹¹⁵.

65. La cooperación complementa el deber primordial de los Estados. Sin embargo, ese deber primordial no solo concierne a los gobiernos y las autoridades públicas, sino también a las organizaciones internacionales y elementos de la sociedad civil competentes, como las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Esa postura ya fue claramente definida por el Secretario General en una fecha tan temprana como 1971, en su informe general titulado *Asistencia en casos de desastres naturales*:

¹¹⁰ Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión de desastres y de protección civil, 25 de mayo de 1998, párrafo cuarto del preámbulo, *Journal Officiel de la République Française*, 9 de diciembre de 1996, pág. 181519.

¹¹¹ Werner, «State Sovereignty and International Legal Discourse», pág. 155.

¹¹² Para una de las primeras exposiciones de sus orígenes, véase Bernard, *On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls' College*.

¹¹³ Fondo, fallo, *C.I.J. Recueil 1986*, págs. 106, párr. 202; véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 210.

¹¹⁴ Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 4. Véase también la Declaración de Hyogo de 2005, nota 73 *supra*, párr. 4.

¹¹⁵ Resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, párrafo 6 del preámbulo.

Si bien un gobierno debe poder contar, en sus preparativos o en sus esfuerzos para hacer frente a tales situaciones de urgencia, con la ayuda de la comunidad internacional, proporcionada por los gobiernos, por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y otros organismos voluntarios, o por las organizaciones de las Naciones Unidas, la responsabilidad principal de proteger la vida, la salud y la propiedad del pueblo dentro de sus fronteras y de mantener los servicios públicos esenciales recae en el gobierno. La asistencia internacional solo puede complementar los esfuerzos que realice el propio país por intermedio de su gobierno o de organizaciones tales como la sociedad nacional de la Cruz Roja, y su eficacia dependerá en gran parte de esos esfuerzos¹¹⁶.

66. En el memorando de la Secretaría de 2008 se observa el vínculo entre el principio de cooperación como condición *sine qua non* para el presente tema y la multiplicidad de agentes que intervienen, enumerando no solo los agentes estatales, sino también agentes no estatales, es decir, las organizaciones de socorro¹¹⁷. Así, la participación de los agentes no estatales y la cooperación con ellos ha ido abriéndose camino progresivamente en el discurso jurídico internacional, que reconoce que la interdependencia cada vez mayor dentro de la sociedad internacional exige que la cooperación internacional incluya a agentes distintos de los Estados. En palabras del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional:

Desde una perspectiva global, la interdependencia, por su propia naturaleza, no solo existe entre los Estados sino también entre otros actores internacionales, y esa relación requiere cooperación internacional¹¹⁸.

67. La función de esos agentes ha sido reconocida como fundamental para luchar contra los efectos de los desastres. El deber de los Estados de cooperar con las Naciones Unidas se expresa en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, y la Organización, a su vez, ha recalcado la necesidad de colaborar estrechamente con la FICR¹¹⁹ y con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en su conjunto¹²⁰.

68. Además, se han celebrado diversos tratados entre Estados y organizaciones internacionales¹²¹ en los que se reconoce la importancia de la cooperación internacional entre los agentes estatales y no estatales en el plano internacional¹²². En otros instrumentos internacionales se procede de igual modo. En el preámbulo de la Declaración

de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se cita el objetivo de «establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas»¹²³. El concepto de la alianza mundial se repite luego en los principios 7, 21 y 27. La cooperación se expresa de modos diversos. Con respecto al presente tema, el principio 18 dispone lo siguiente:

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

En el Acuerdo de la ASEAN sobre la Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia se afirma que:

Las partes, al enfrentarse a los riesgos de desastre, harán partícipes, según corresponda, a todos los interesados, entre ellos las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas, utilizando, entre otros, enfoques sobre la preparación para los desastres y la respuesta temprana que estén basados en las comunidades¹²⁴.

El artículo primero de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica dispone:

Los Estados Parte cooperarán entre sí y con el Organismo Internacional de Energía Atómica.

En la Declaración de Hyogo se expresa el valor de la participación de los agentes no estatales en el contexto de la reducción de los desastres por lo que se refiere a «la cooperación, incluidas las alianzas»¹²⁵. Asimismo, el Instituto de Derecho Internacional, en su resolución sobre la asistencia humanitaria, ha reconocido «la función decisiva que desempeñan las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones no gubernamentales»¹²⁶.

69. El concepto de sociedad civil no conlleva necesariamente una connotación transnacional. Más bien, hace hincapié en la sociedad civil local. La definición de trabajo propuesta por el Centre for Civil Society de la London School of Economics es ilustrativa al respecto:

La sociedad civil se refiere al foro donde se manifiesta, exenta de coacciones, la acción colectiva en torno a intereses, objetivos y valores compartidos. En teoría, sus formas institucionales son diferentes de las del Estado, la familia y el mercado, aunque en la práctica, los límites entre el Estado, la sociedad civil, la familia y el mercado suelen ser complejos, difusos y negociados. Comúnmente, la sociedad civil abarca una multiplicidad de espacios, agentes y formas institucionales, con grados diversos de estructuración, autonomía y poder. Con frecuencia, las sociedades civiles están integradas por organizaciones tales como entidades benéficas registradas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, organizaciones profesionales, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de autoayuda, movimientos sociales, asociaciones empresariales, coaliciones y grupos de presión¹²⁷.

¹¹⁶ E/4994, párr. 100. Ese extremo fue reafirmado por la Asamblea General en la resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988.

¹¹⁷ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 18.

¹¹⁸ A/HRC/4/8, párr. 11.

¹¹⁹ Véanse, entre otras, las resoluciones 2435 (XXIII), de 19 de diciembre de 1968, 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, 36/225, de 17 de diciembre de 1981, 46/182, de 19 de diciembre de 1990, 57/150, de 16 de diciembre de 2002, y 63/139, de 11 de diciembre de 2008.

¹²⁰ Resoluciones 63/139, de 11 de diciembre de 2008, y 63/141, de 11 de diciembre de 2008.

¹²¹ El Relator Especial sigue la definición provisionalmente adoptada por la Comisión en el marco del tema de la «Responsabilidad de las organizaciones internacionales». El proyecto de artículo 2 define el término «organización internacional» a los efectos del proyecto de artículos como «una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia. Las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros, además de Estados, otras entidades» (*Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 164).

¹²² Véase la lista de instrumentos concluidos entre Estados y organizaciones internacionales en *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3.

¹²³ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo...* (nota 83 *supra*).

¹²⁴ Art. 3, párr. 6.

¹²⁵ Declaración de Hyogo de 2005 (nota 73 *supra*), párr. 4. Véase también el párrafo 2, en el que se destaca «la importancia de hacer partícipes a todos los interesados».

¹²⁶ Resolución adoptada el 2 de septiembre de 2003 (Instituto de Derecho Internacional, *Annuaire*, pág. 264).

¹²⁷ «What is civil society?», Centre for Civil Society, London School of Economics, 2004.

70. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo sobre el deber de cooperación:

«Proyecto de artículo 3. Deber de cooperar

A los efectos del presente proyecto de artículos, los Estados cooperarán entre sí y, cuando corresponda, con:

a) las organizaciones internacionales competentes, en particular las Naciones Unidas;

b) la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y

c) la sociedad civil.»

CAPÍTULO III

Labor futura

71. El presente informe se centra en el alcance de la protección de las personas en casos de desastre y propone una definición de desastre. En él se destaca también el enfoque conceptual que servirá de orientación para la futura labor y se propone un proyecto de artículo sobre el principio básico que inspira los trabajos sobre el tema. Como siguiente paso, la labor se orientará a complementar el

primer eje, a saber, el de los derechos y obligaciones de los Estados entre sí, y a delimitar los principios que inspiran la protección de las personas en casos de desastre, en su aspecto relacionado con las personas que necesitan protección. Posteriormente, los trabajos se centrarán en los aspectos operativos del socorro y la asistencia en casos de desastre.