

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/662

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

[Original: inglés]
[3 de mayo de 2013]

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe	2
Obras citadas en el presente informe	3
	<i>Párrafos</i>
INTRODUCCIÓN	1-10 5
PREVENCIÓN	11-162 6
A. Desarrollo histórico del concepto de reducción del riesgo de desastres	11-35 6
B. La prevención como principio de derecho internacional	36-69 10
1. Derecho de los derechos humanos	42-53 12
2. Derecho ambiental	54-69 14
a) Diligencia debida	61-65 15
b) Principio de precaución	66-69 17
C. Cooperación internacional en materia de prevención	70-112 17
1. Instrumentos bilaterales	76-81 19
2. Instrumentos multilaterales	82-112 20
a) Instrumentos universales	85-93 21
b) Instrumentos regionales	94-112 23
D. Política y legislación nacionales	113-161 27
1. Prevención de los riesgos	123-140 30
a) Evaluación de los riesgos	124-130 30
b) Reunión y difusión de información sobre riesgos	131-136 31
c) Controles del uso de la tierra	137-140 32
2. Mitigación de los daños	141-144 33
a) Las normas de construcción	142 33
b) Seguros	143-144 33
3. Preparación	145-161 33
a) Marco institucional	146-149 34
b) Financiación	150 34
c) Preparación y educación de la comunidad	151-152 35
d) Alerta temprana	153-161 35
E. Propuestas de proyectos de artículos	162 37

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

Fuente

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.
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (París, 9 de diciembre de 1948)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n.º 1021, pág. 277.
Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) (Roma, 4 de noviembre de 1950)	Ibíd., vol. 213, n.º 2889, pág. 221. En español, véase España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> , n.º 243-1979, 10 de octubre de 1979.
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada) (Roma, 25 de marzo de 1957)	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> C 83/47, 30 de marzo de 2010.
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Roma, 25 de marzo de 1957)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 294, n.º 4300, pág. 3. Véase también la versión consolidada de 2006 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> C 325, 29 de diciembre de 2006.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , 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.
Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (Londres, México D.F., Moscú y Washington, 29 de diciembre de 1972)	Ibíd., vol. 1046, n.º 15749, pág. 120.
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10 de diciembre de 1982)	Ibíd., vol. 1834, n.º 31363, pág. 371.
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Nueva York, 10 de diciembre de 1984)	Ibíd., vol. 1465, n.º 24841, pág. 85.
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.
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.
Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares (Viena, 26 de septiembre de 1986)	Ibíd., vol. 1439, n.º 24404, pág. 275.
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.
Convención para Regular las Actividades relacionadas con los Recursos Minerales Antárticos (Wellington, 2 de junio de 1988)	RGDIP, vol. 93 (1989/1), pág. 182. Véase también ILM, vol. 27 (1988), pág. 859.
Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 20 de noviembre de 1989)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1577, n.º 27531, pág. 3.
Convención de Bamako relativa a la Prohibición de la Importación a África, la Fiscalización de los Movimientos Transfronterizos y la Gestión dentro de África de Desechos Peligrosos (Bamako, 30 de enero de 1991)	Ibíd., vol. 2101, n.º 36508, pág. 177.
Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo (Espoo, 25 de febrero de 1991)	Ibíd., vol. 1989, n.º 34028, pág. 309. En español, véase España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> n.º 261, pág. 31435.
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)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2256, n.º 40212, pág. 53.
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 sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales (Helsinki, 17 de marzo de 1992)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1936, n.º 33207, pág. 269.

Fuente

Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales (Helsinki, 17 de marzo de 1992)	Ibíd., vol. 2105, n.º 36605, pág. 457. En español véase España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> , n.º 61, 11 de marzo de 2000.
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 9 de mayo de 1992)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1771, n.º 30822, pág. 107.
Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992)	Ibíd., vol. 1760, n.º 30619, pág. 79.
Acuerdo de Cooperación sobre el Pronóstico, la Prevención y la Mitigación de los Desastres Naturales y Tecnológicos (Viena, 18 de julio de 1992)	Disponible en www.biiicl.org/files/4299_cei_cooperation_agreement.pdf .
Convenio sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, 1993 (n.º 174), OIT (Ginebra, 22 de junio de 1993)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1967, n.º 33639, pág. 231. En español, véase OIT, <i>Boletín Oficial</i> , vol. LXXVI, Serie A, 1993, pág. 92.
Convención sobre Seguridad Nuclear (Viena, 20 de septiembre de 1994)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1963, n.º 33545, pág. 293.
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (París, 14 de octubre de 1994)	Ibíd., vol. 1954, n.º 33480, pág. 3.
Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (Nueva York, 21 de mayo de 1997)	<i>Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento n.º 49</i> , vol. III, resolución 51/229, anexo.
Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre Colaboración en materia de Asistencia y Respuesta de Emergencia en Caso de Desastre Natural o Provocado por el Hombre (Sochi, 15 de abril de 1998)	Disponible en www.bsec-organization.org .
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.
Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales (Santo Domingo, 17 de abril de 1999)	Disponible en www.acs-aec.org/index.php?q=es/documentos/osg/1999/acuerdo-entre-los-estados-miembros-y-miembros-asociados-de-la-asociacion-de-esta .
Tratado Constitutivo de la Comunidad de África Oriental (Arusha, 30 de noviembre de 1999)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2144, n.º 37437, pág. 255.
Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil (Ginebra, 22 de mayo de 2000)	Ibíd., vol. 2172, n.º 38131, pág. 213.
Acta Constitutiva de la Unión Africana (Lomé, 11 de julio de 2000)	Ibíd., vol. 2158, n.º 37733, pág. 3.
Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientiane, 26 de julio de 2005)	ASEAN, <i>Documents Series 2005</i> , pág. 157.
Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Lisboa, 13 de diciembre de 2007)	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> C 306, 17 de diciembre de 2007, pág. 1.

Obras citadas en el presente informe

BANCO MUNDIAL <i>Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas</i> , Banco Mundial, Bogotá, 2012.	CAMERON, Linda «Environmental risk management in New Zealand – is there scope to apply a more generic framework?», New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/06, 2006.
BARNIDGE, Robert Perry Jr. «The due diligence principle under international law», <i>International Community Law Review</i> , vol. 8, n.º 1 (2006).	CONDORELLI, Luigi «The imputability to States of acts of international terrorism», <i>Israel Yearbook on Human Rights</i> , vol. 19 (1989).
BAUM, Marsha <i>When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law</i> , Westport (Connecticut), Praeger, 2007.	DRAKOPOULOS, J. y S. TASSOS «Earthquakes and their social, economic and legal implications», <i>Proceedings of the Seminar on Earthquake Preparedness</i> , Athens,

- 11–14 January 1983, Ginebra, Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, 1984.
- FARBER, Daniel A. y Jim CHEN,
Disasters and the Law: Katrina and Beyond, Nueva York, Aspen Publishers, 2006.
- FEINBERG, David L.
 «Hurricane Katrina and the public health-based argument for greater federal involvement in disaster preparedness and response», *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 13, n.º 3 (2005–2006).
- FISHER, David
Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, Ginebra, FICR, 2007.
- FRANCIS, Julian
 «Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster», en C. Ray Kumar y D. K. Srivastava (eds.), *Tsunami and Disaster Management: Law and Governance*, Hong Kong (China), Sweet & Maxwell Asia, 2006.
- FORTUN, Kim
 «Environmental right-to-know and the transmutations of law», en Austin Sarat y Javier Lezaun (eds.), *Catastrophe: Law, Politics and The Humanitarian Impulse*, Amherst, University of Massachusetts Press, 2009.
- GARCIA, Márcio Pereira Pinto
 «Famine as a catastrophe: the role of international law», en David D. Caron y Charles Leben (eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Dordrecht, Kluwer 2001.
- GESTRI, Marco
 «EU Disaster response law: principles and instruments», en Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012, págs. 105 a 175.
- GREEN, Stephen
International Disaster Relief: Towards a Responsive System, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 1977.
- HAND, Jacqueline
 «Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003», *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 1, n.º 1 (2003).
- HARDING, Ronnie y Elizabeth FISHER (eds.)
Perspectives on the Precautionary Principle. Sydney, Federation Press, 1995.
- HESSBRUEGGE, Jan Arno
 «The historical development of the doctrines of attribution and due diligence in international law», *Journal of International Law and Politics* (primer semestre de 2004), vol. 36, n.ºs 2/3, págs. 265 a 306.
- KÄLIN, Walter y Claudine Haenni DALE
 «Disaster risk mitigation – why human rights matter», *Forced Migration Review*, n.º 31 (2008).
- KENT, George
 «The human right to disaster mitigation and relief», *Environmental Hazards*, vol. 3, 2001.
- KRIEBAUM, Ursula
 «Prevention of human rights violations», *Austrian Review of International and European Law*, vol. 2, n.º 1 (1997).
- LA VACCARA, Alessandra
 «An enabling environment for disaster risk reduction», en Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012, págs. 199 a 220.
- MCINERNEY-LANKFORD, Siobhan, Mac DARROW y Lavanya RAJAMANI
Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions, Washington, D.C., Banco Mundial, 2011.
- MORETEAU, Olivier
 «Catastrophic harm in United States law: liability and insurance», *American Journal of Comparative Law*, vol. 58 (2010).
- NICOLETTI, Barbara
 «The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States», en Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012, págs. 177 a 198.
- NOWAK, Manfred
UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2.ª ed. rev., Kehl am Rhein, N. P. Engel, 2005.
- NOWAK, Manfred y Walter SUNTINGER
 «International mechanisms for the prevention of torture», en Arie Bloed, Liselotte Leicht, Manfred Nowak y Allan Rosas (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.
- PISILLO-MAZZESCHI, Riccardo
 «The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States», *German Yearbook of International Law*, vol. 35 (1992).
- «Forms of international responsibility for environmental harm», en Francesco Francioni y Tullio Scovazzi (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Londres, Graham & Trotman, 1991.
- ROMANO, P. R. Cesare
 «L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles», en David D. Caron y Charles Leben (eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Dordrecht, Kluwer, 2001.
- SAMUELS, J. W.
 «The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters», en Lynn H. Stephens y Stephen J. Green (eds.), *Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches*, Nueva York, New York University Press, 1979.
- SUNSTEIN, Cass R.
Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- SUTTON, Jeannette y Kathleen TIERNEY
 «Disaster preparedness: concepts, guidance and research», informe preparado para la Fritz Institute “Assessing Disaster Preparedness” Conference, Sebastopol (California), 3 y 4 de noviembre de 2006.
- TROUWBORST, Arie
Precautionary Rights and Duties of States, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- «The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 16, n.º 2 (2007).
- UNISDR
Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples: Good Practices and Lessons Learned, Bonn, agosto de 2010.
- VAN BOVEN, Theo
 «Prevention of human rights violations», en Asbjørn Eide y Jan Helgesen (eds.), *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of Torkel Opsahl*, Oslo, Norwegian University Press, 1991.

Introducción*

1. En el 64.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, en 2012, el Relator Especial presentó su quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre¹. En ese informe proporcionó un panorama de las opiniones de los Estados y las organizaciones sobre la labor realizada hasta la fecha por la Comisión, así como la explicación de su postura sobre la pregunta que figura en su informe anual de 2011: «¿Incluye este deber de cooperar el deber de los Estados de prestar asistencia cuando lo solicite el Estado afectado?»². El informe profundizaba en el análisis del deber de cooperar y contenía un examen de las condiciones para la prestación de asistencia y de la cuestión de la terminación de la asistencia. En el informe también se proponían los tres nuevos proyectos de artículos siguientes: A (Desarrollo del deber de cooperar)³, 13 (Condiciones a la prestación de asistencia)⁴ y 14 (Terminación de la asistencia)⁵.

2. La Comisión examinó el quinto informe del 2 al 6 de julio de 2012⁶, y remitió los tres proyectos de artículos al Comité de Redacción. El Comité de Redacción también tuvo ante sí el proyecto de artículo 12 (Derecho a ofrecer asistencia), propuesto por el Relator Especial en su cuarto informe⁷ y que no pudo terminar de examinar en su 63.º período de sesiones, en 2011, por falta de tiempo.

3. El Comité de Redacción, teniendo en cuenta el debate mantenido por la Comisión en sesión plenaria, aprobó provisionalmente los cinco proyectos de artículos siguientes: 5 *bis* (Formas de cooperación), 12 (Ofrecimientos de asistencia), 13 (Condiciones de prestación de la asistencia externa), 14 (Facilitación de la asistencia externa) y 15 (Cese de la asistencia externa).

4. Los cinco proyectos de artículos fueron presentados a la Comisión, reunida en sesión plenaria, en un informe exhaustivo presentado por el Presidente del Comité de Redacción el 30 de julio de 2012⁸. Dada la falta de tiempo para la posterior preparación y aprobación de los correspondientes comentarios, la Comisión tomó nota en esa sesión de los proyectos de artículos 5 *bis* y 12 a 15, en su versión aprobada provisionalmente por el Comité de Redacción. El texto de los cinco proyectos de artículos se reprodujo en un documento de la Comisión⁹ y en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 64.º período de sesiones¹⁰.

5. En noviembre de 2012, en el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó el capítulo del informe anual de la Comisión dedicado al quinto informe del Relator Especial y el debate que esta última mantuvo al respecto, y se prestó especial atención a los proyectos de artículos 5 *bis* y 12 a 15, en su versión aprobada por el Comité de Redacción. Por su parte, algunas delegaciones se concentraron en los proyectos de artículos A, 12, 13 y 14 tal como habían sido originalmente propuestos por el Relator Especial. Un resumen del debate de la Sexta Comisión ha sido preparado por la Secretaría a solicitud de la Asamblea General (resolución 67/92, de 14 de diciembre de 2012, párr. 32)¹¹.

6. Según el esquema que servía de fundamento para la recomendación de incluir el presente tema en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión¹², el tema se centraría en «la realización de actividades destinadas a la prevención y la mitigación de los efectos de desastres [...] y [...] la prestación de socorro humanitario inmediatamente después de tales desastres»¹³. El esquema consideraba que la clasificación de las actividades fundamentales en esta esfera que se realizaba en la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, y que las dividía en prevención y mitigación de los desastres y preparación, en particular mediante el aumento de la capacidad de alerta temprana, era «en general válida hoy en día»¹⁴. El esquema también hacía referencia a las conclusiones del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 2004, en las que se señalaba que, además de ser una de las tres responsabilidades específicas que incumben a la comunidad internacional, la responsabilidad de prevenir era «la de mayor importancia para la cuestión de que se trata»¹⁵. Por consiguiente, el alcance *ratione temporis* del tema comprendería «no solo las fases de “respuesta” al desastre, sino también las fases anteriores y posteriores

* El Relator Especial expresa su profundo agradecimiento a la Representante Especial del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres, Margareta Wahlstrom, y su asesor, Marco Toscano-Rivalta, por su aliento y apoyo. Asimismo, expresa su agradecimiento por la asistencia que le prestaron en la preparación del presente informe a Matthias A. Braeunlich, doctorando, Graduate Institute, Ginebra; Melissa Stewart, doctoranda en derecho y especialista en derecho global, Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C., y maestranda en derecho, Instituto de Estudios Políticos de París; Trent Buatte, doctorando en derecho, y Josh Doherty, doctorando en derecho y maestrando en humanidades, Facultad de Derecho de la Universidad George Washington, Washington, D.C.; Emika Tokunaga, doctoranda, Facultad de Política Pública Internacional de la Universidad de Osaka; Amogh Basavaraj, máster en derecho y diplomacia, Amanda Mortwedt, máster en derecho; Katherine Conway, máster en derecho y diplomacia, Yang Fum, máster en derecho y diplomacia, y Suparva Narasimhaiah, máster en derecho, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Medford (Massachusetts), Estados Unidos; y Paul R. Walegur, La Haya. El Relator Especial también desea expresar su gratitud a Andrea de Guttry, Escuela de Estudios Superiores Sant'Anna, de Pisa (Italia), coeditor de *International Disaster Response Law* (La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012), por poner a su disposición, bastante antes de su publicación, el texto de las valiosas contribuciones que figuran en esa obra.

¹ *Anuario... 2012*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/652.

² *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 44.

³ *Anuario... 2012*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/652, párr. 116.

⁴ *Ibid.*, párr. 181.

⁵ *Ibid.*, párr. 187.

⁶ *Ibid.*, vol. I, sesiones 3138.ª a 3142.ª.

⁷ *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643, párrs. 44 a 50.

⁸ *Anuario... 2012*, vol. I, 3152.ª sesión.

⁹ Documento A/CN.4/L.812, mimeografiado.

¹⁰ *Anuario... 2012*, vol. II (segunda parte), nota al párrafo 56.

¹¹ Véase el Resumen por temas de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones (A/CN.4/657), párrs. 16 a 25.

¹² *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), pág. 224, anexo III.

¹³ *Ibid.*, párr. 1.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 225, párr. 6.

¹⁵ *Ibid.*, págs. 225 y 226, párr. 10; véase también el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», de 2004, documento A/59/565.

al desastre»¹⁶. Por otra parte, el esquema enumeraba los principios de prevención y mitigación entre los principios básicos en los que se fundan las actividades actuales en la esfera de la protección de personas en casos de desastre. En lo que respecta al primero, «[l]os Estados han de examinar la legislación y las políticas vigentes para integrar las estrategias encaminadas a la reducción de los riesgos de desastres en todos los instrumentos jurídicos, normativos y de planificación, en los planos nacional e internacional, a fin de reducir la vulnerabilidad a los desastres». En cuanto al segundo, «[l]os Estados han de adoptar medidas operacionales para reducir los riesgos de desastres en los planos local y nacional a fin de minimizar los efectos de los desastres tanto dentro como fuera de sus fronteras»¹⁷.

7. En 2008, en su informe preliminar¹⁸, el Relator Especial consideró que, respecto de la cuestión del alcance *ratione temporis* del tema, «[p]arece 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». En este sentido, se refirió a «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»¹⁹. Y llegó a la conclusión de que «[p]ara 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 estos ocurran»²⁰.

¹⁶ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), anexo III, pág. 229, párr. 27.

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 231, párr. 34.

¹⁸ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), pág. 149, documento A/CN.4/598.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 151, párr. 57.

²⁰ *Ibíd.*, pág. 162, párr. 66.

8. En 2009, en su segundo informe²¹, el Relator Especial propuso concentrarse, en la primera etapa de los trabajos, en el desastre propiamente dicho y en las fases inmediatamente posteriores al desastre, aunque destacó que debía entenderse «que [e]llo no obsta[ba] para que, más adelante, la Comisión se ocup[ara] de la preparación en la etapa anterior al desastre»²².

9. En 2012, en su quinto informe²³, el Relator Especial, al resumir las observaciones generales realizadas en la Sexta Comisión durante el debate sobre el informe anual de la Comisión de 2011, indicó que se había sugerido que el alcance que se proponía dar al proyecto de artículos era demasiado limitado con respecto a las situaciones que debían abordarse, por lo que debía ampliarse a un mayor número de actividades de la fase previa a los desastres relacionadas con la reducción de riesgos, la prevención, la preparación y la mitigación²⁴. También en ese informe, el Relator Especial abordó la cuestión de la cooperación en materia de preparación, prevención y mitigación respecto de los desastres, observando que «[l]os instrumentos más recientes han pasado de un modelo principalmente centrado en la reacción frente a los desastres a otro basado sobre todo en la prevención y la preparación»²⁵.

10. En sus observaciones finales al término del debate que la Comisión mantuvo en 2012 sobre su quinto informe, el Relator Especial expresó su intención de dedicar su siguiente informe a la prevención, mitigación y preparación respecto de los desastres²⁶.

²¹ *Anuario... 2009*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/615.

²² *Ibíd.*, párr. 29.

²³ *Anuario... 2012*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/652.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 15, donde se cita una declaración de Polonia (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Sexta Comisión*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 84).

²⁵ *Ibíd.*, párr. 114.

²⁶ *Ibíd.*, vol. I, 3142.ª sesión.

Prevención

A. Desarrollo histórico del concepto de reducción del riesgo de desastres

11. La Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre se estableció en 1971 y fue la predecesora de la actual OCAH. Ya en 1973, dicha Oficina inició un proyecto que culminó en la reunión, del 9 al 12 de julio de 1979, de un grupo de expertos integrado por científicos y planificadores especializados en los principales riesgos naturales de origen meteorológico, geológico y geofísico. En su informe, en el que se estudiaban en detalle los desastres naturales y las vulnerabilidades²⁷, el grupo de expertos llegó a la conclusión de que

actualmente también se tiene conciencia de que las consecuencias tanto reales como posibles de los riesgos naturales son tan graves y de escala tan crecientemente global que en lo sucesivo deberá prestarse una atención mucho mayor a la planificación y la prevención antes de los desastres²⁸.

²⁷ UNDRO/EXPGRP/1.

²⁸ *Ibíd.*, prólogo.

12. Casi una década después, en 1987, la Asamblea General se centró en la reducción de los desastres, mencionando pérdidas de vidas y daños cada vez mayores y más graves. En su resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987, reconoció

la responsabilidad que incumbe al sistema de las Naciones Unidas de promover la cooperación internacional en el estudio de los desastres naturales de origen geofísico y en la elaboración de técnicas para mitigar los riesgos que se derivan de estos, así como de coordinar el socorro en casos de desastre, la preparación para los desastres y la prevención de desastres, incluidas la predicción y la alerta temprana

y decidió designar el decenio de 1990 como Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Asimismo, la Asamblea decidió establecer cinco objetivos concretos, entre ellos

[d]ifundir la información existente y la que se obtenga en el futuro sobre medidas de evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales [...] y [e]laborar medidas para la evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales mediante programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología, proyectos

de ensayo y actividades de educación y formación adaptados al tipo de riesgo y al lugar de que se trate, y evaluar la eficacia de esos programas.

13. En su resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, una de cuyas secciones estaba dedicada a las medidas que había de adoptar el sistema de las Naciones Unidas. En dicho Marco

[s]e insta a los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a que otorguen prioridad en sus actividades operacionales, según proceda y de manera concertada, a la preparación para casos de desastres naturales y a las medidas de prevención, socorro y recuperación a corto plazo.

Asimismo, se reconocía

la importante responsabilidad que incumbe al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto de promover la cooperación internacional para mitigar los desastres naturales, proporcionar asistencia y coordinar el socorro y las medidas de preparación para los desastres y la prevención de los mismos.

14. El 19 de diciembre de 1991, transcurrido ya un año del Decenio Internacional, la Asamblea General aprobó su importante resolución 46/182, en cuyo anexo figuraban diversos principios rectores sobre el socorro humanitario, la preparación, la prevención y la transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo. En ella se indicaba que «se debería tratar especialmente de que los gobiernos afectados y la comunidad internacional adoptaran medidas de prevención y preparación en relación con los desastres» (párr. 8). Las secciones II y III del anexo estaban dedicadas a la prevención y la preparación y contenían propuestas sobre las medidas específicas que debían adoptar la comunidad internacional y los Estados.

15. Ese mismo año, la Asamblea General observó que ya había unos 100 Estados que estaban respondiendo al llamamiento efectuado en 1989 de establecer estrategias nacionales para lograr los objetivos del Decenio, e hizo suya una propuesta para convocar una conferencia mundial sobre reducción de los desastres naturales para contribuir a aplicar el Marco Internacional de Acción (véase la resolución 46/149 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1991, párr. 3). La Asamblea General convino en que los objetivos de la conferencia eran examinar los logros del Decenio, intensificar las medidas y los intercambios y «hacer más sensible al público a la importancia de las políticas de reducción de los desastres» (resolución 48/188, párr. 6), reconociendo la función que la reducción de los desastres podía desempeñar en la mejora de la gestión de las emergencias en general y en el fomento de la capacidad nacional de preparación para los desastres y de mitigación de sus efectos.

16. En 1994 se celebró en Yokohama (Japón) la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales. Partiendo del examen de mitad de período del Decenio, la Conferencia culminó en la aprobación de la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de desastres naturales, la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos, y el Plan de Acción²⁹. En el Mensaje de Yokohama, los 148 Estados participantes reconocieron que

la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos, la preparación y el socorro son cuatro elementos que contribuyen a la ejecución de la política de desarrollo sostenible, la cual a su vez redundará en beneficio de ellos», indicando que «los países deben incluirlos en sus planes de desarrollo y velar por que se adopten medidas complementarias eficaces en los planos comunitario, nacional, subregional, regional e internacional³⁰

e hicieron un llamamiento a que se siguiera mejorando la alerta temprana³¹. Asimismo, afirmaron que «para el logro de las metas y los objetivos del Decenio, la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos y la preparación para casos de desastre son mejores que la reacción una vez ocurrido uno» y que «la reacción ante un caso de desastre no basta por sí sola»³². Para el resto del Decenio y más adelante, se instó a los Estados a que «desarrollar[an] y fortalec[ieran] la capacidad y los recursos nacionales y, cuando proceda, la legislación nacional para la prevención de desastres naturales o de otro tipo, la mitigación de sus efectos y la preparación para esos casos»³³.

17. En 1999 se puso en marcha la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres como seguimiento del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales y para desarrollar la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama (véase la resolución 54/219 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1999). Según la secretaría que estaba encargada de supervisar y orientar la Estrategia, esta «refleja una importante transición del énfasis tradicional en la respuesta a los desastres a la reducción de los desastres, y en efecto trata de promover una “cultura de prevención”»³⁴. Esta afirmación es un reflejo del contenido de las principales resoluciones de la Asamblea General relativas a la Estrategia, y hace hincapié en la necesidad de una cooperación internacional generalizada que preste especial atención a la prevención (véanse las resoluciones de la Asamblea General 54/219, de 22 de diciembre de 1999, y 56/195, de 21 de diciembre de 2001, respectivamente).

18. En 2002, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible indicó que

la aplicación, con respecto a la vulnerabilidad a los desastres, la evaluación de riesgos y la gestión de desastres, de un enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta peligros múltiples, y que abarque las actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación es esencial para que el mundo sea más seguro en el siglo XXI³⁵.

19. Un año más tarde, en 2003, el Programa de acción humanitaria, aprobado por la 28.ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se centró en cuatro esferas principales, una de las cuales era reducir el riesgo y los efectos de los desastres y mejorar los mecanismos de preparación y de respuesta. El objetivo final 3.1 del Programa es «reconocer la importancia de reducir el riesgo de desastres y tomar medidas para minimizar sus efectos sobre los grupos de población vulnerables».

³⁰ *Ibíd.*, anexo II, párr. 2.

³¹ *Ibíd.*, cap. I, resolución I, anexo I, párr. 5.

³² *Ibíd.*, cap. III, anexo II, párr. 3.

³³ *Ibíd.*, párr. 7.

³⁴ UNISDR, «What is the International Strategy?» Disponible en www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction.

³⁵ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*, A/CONF.199/20 (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.03.II.A.1), anexo, párr. 37.

²⁹ A/CONF.172/9, cap. I, resolución I, anexo I.

20. Ese mismo año, en su resolución 58/214, de 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General tomó nota del informe del Secretario General sobre aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, en el que se indicaba que

la Estrategia [...] continuará cobrando importancia como un instrumento más visible, reconocido y flexible para reducir el riesgo de los peligros naturales y otros desastres ecológicos y tecnológicos conexos, así como la vulnerabilidad frente a estos³⁶.

A tal fin, el Secretario General contemplaba la elaboración de un «marco para la orientación y la supervisión de la reducción de los riesgos de desastres»³⁷. El objetivo de este nuevo marco sería «aumentar la comprensión de las prácticas de reducción de riesgo de desastres y su eficacia mediante un proceso participatorio a partir de las prácticas existentes»³⁸. El Secretario General concluyó que

[l]a reducción de riesgos de desastre es una solución potente, sin connotaciones negativas, para adaptarse al cambio climático en el plano nacional», y alentó a que se realizaran evaluaciones de los riesgos de desastre para apoyar la nueva estrategia³⁹.

21. En febrero de 2004, la Asamblea General reconoció «la urgente necesidad de seguir desarrollando y utilizando los conocimientos científicos y técnicos existentes para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales»⁴⁰. Por consiguiente, decidió «celebrar en 2005 una Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres [...], de modo que se fomenten las deliberaciones especializadas y se logren cambios y resultados concretos»⁴¹. Partiendo de la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama y del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible⁴², los objetivos de la Conferencia eran intercambiar las «mejores prácticas y enseñanzas para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas»; «[c]obrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres»; y «[a]umentar la fiabilidad y la disponibilidad de información adecuada sobre los desastres destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones»⁴³. La Asamblea General subrayó «la importancia de determinar, evaluar y gestionar los riesgos antes de que se produzcan los desastres»⁴⁴.

22. En 2005, los participantes en la Reunión Internacional para examinar la ejecución del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, celebrada en Mauricio,

aprobaron la Declaración de Mauricio⁴⁵, en la que destacaron la necesidad de una mayor protección preventiva de los pequeños Estados insulares en desarrollo⁴⁶ y consideraron que medidas como la reducción del riesgo de desastres y los sistemas de alerta temprana⁴⁷ y el fortalecimiento de la capacidad de adaptación⁴⁸ eran iniciativas apropiadas.

23. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres tuvo lugar en Kobe, Hyogo (Japón), del 18 al 22 de enero de 2005. Aprobó la Declaración de Hyogo⁴⁹ y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres⁵⁰. El Marco de Acción de Hyogo se concibió como «el primer plan en el que se explica, describe y detalla la labor que deben realizar los diversos sectores y agentes para reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres»⁵¹, y la Conferencia constituyó «una oportunidad excepcional para promover un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a los peligros y los riesgos que estos conllevan»⁵². En la Declaración de Hyogo se afirma:

Reconocemos también que deben fomentarse a todos los niveles, desde el individual al internacional, una cultura de prevención de los desastres y de resiliencia, así como estrategias conexas previas a los desastres, que consideramos inversiones sólidas. Las sociedades humanas deben vivir con el riesgo que representan los peligros de la naturaleza. No obstante, no somos en absoluto incapaces de prevenir y mitigar los efectos de los desastres. Podemos y debemos aliviar los sufrimientos que esos peligros entrañan reduciendo la vulnerabilidad de las sociedades. Podemos y debemos seguir aumentando la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres mediante unos sistemas de alerta temprana centrados en el ser humano, las evaluaciones de riesgos, la educación y otras actividades y enfoques proactivos, integrados, multisectoriales y previsores de múltiples peligros en el contexto del ciclo de la reducción de los desastres, que consiste en la prevención, la preparación y la respuesta en caso de emergencia, así como en la recuperación y la rehabilitación. Los riesgos de desastres, los peligros y sus efectos constituyen una amenaza, pero la respuesta adecuada a estos puede y debe llevar a la adopción de medidas para reducir los riesgos y la vulnerabilidad en el futuro⁵³.

24. El Marco de Acción de Hyogo volvió a destacar que cada Estado es responsable de adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastre, «en particular para la protección de la población que se halla en su territorio»⁵⁴, e hizo suyo el llamamiento contenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en el sentido de que:

Se debe incorporar un enfoque integrado de la reducción de los riesgos de desastre que tenga en cuenta amenazas múltiples en las políticas, los planes y los programas relacionados con el desarrollo sostenible y las actividades de socorro, rehabilitación y recuperación posteriores a los desastres y a los conflictos en los países propensos a sufrir desastres⁵⁵.

³⁶ A/58/277, párr. 1.

³⁷ *Ibid.*, párr. 17.

³⁸ *Ibid.*, párr. 20.

³⁹ *Ibid.*, párrs. 59 y 60.

⁴⁰ Resolución 58/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 7.

⁴² A/CONF.199/20, cap. I, resolución 2, anexo.

⁴³ Resolución 58/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003, párr. 7, apdos. c a e.

⁴⁴ Resolución 59/231 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2004, párr. 11.

⁴⁵ A/CONF.207/11 (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: 05.II.A.4), cap. I, resolución 1, anexo I.

⁴⁶ *Ibid.*, párrs. 3, 4, 6 y 10.

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 6.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 13.

⁴⁹ A/CONF.206/6, cap. I, resolución 1.

⁵⁰ *Ibid.*, resolución 2.

⁵¹ Véase www.unisdr.org/we/coordinate/hfa.

⁵² Véase www.unisdr.org/we/inform/publications/1037.

⁵³ A/CONF.206/6, cap. I, resolución 1, párr. 3.

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 4, e *ibid.*, resolución 2, párr. 13, apdo. b.

⁵⁵ *Ibid.*, resolución 2, párr. 13, apdo. c.

25. El examen de los progresos en la aplicación de la Estrategia de Yokohama permitió señalar la existencia de deficiencias y retos particulares en esferas fundamentales para elaborar un marco de acción pertinente para la década 2005-2015: *a)* gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos; *b)* identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana; *c)* gestión de los conocimientos y educación; *d)* reducción de los factores de riesgo subyacentes; y *e)* preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva⁵⁶. Teniendo en cuenta los objetivos de la Conferencia Mundial, el resultado que se pretendía conseguir en los siguientes diez años se formuló así: «la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países»⁵⁷.

26. En su resolución 60/195, de 22 de diciembre de 2005, la Asamblea General reconoció que «el Marco de Acción de Hyogo complementa la Estrategia de Yokohama [...] y su Plan de Acción» y pidió (párr. 3)

una integración más efectiva de la reducción de los riesgos de desastres en las políticas, la planificación y la programación del desarrollo sostenible; la creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas, y una incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en la ejecución de programas de preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de emergencia.

27. Ese mismo año, en su resolución 61/200, de 20 de diciembre de 2006, párr. 4, la Asamblea General subrayó:

La importancia de la Declaración de Hyogo y el Marco de Acción de Hyogo, así como la de las acciones prioritarias que los Estados, las organizaciones regionales e internacionales, las instituciones financieras internacionales y otros agentes interesados deberían considerar en su enfoque para la reducción de los riesgos de desastre y poner en práctica, según sus propias circunstancias y capacidades, teniendo presente la importancia vital de promover una cultura de prevención en la esfera de los desastres naturales, especialmente a través de la movilización de recursos suficientes para la reducción de los riesgos de desastre, y de abordar la reducción de dichos riesgos, incluso mediante la preparación para casos de desastre a nivel comunitario, y los efectos adversos de los desastres naturales en los esfuerzos por ejecutar los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de lucha contra la pobreza a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

28. En 2007, la Asamblea General aprobó la resolución 61/198, de 20 de diciembre de 2006, en la que (párr. 15):

Observa la propuesta de crear una Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres como mecanismo que reemplazará el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres y, teniendo en cuenta la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, decide que la Plataforma Mundial tendrá el mismo mandato que el referido Equipo de Tareas».

Desde entonces se han celebrado cuatro reuniones de la Plataforma Mundial, en 2007, 2009, 2011 y 2013. La labor preparatoria y de seguimiento de las reuniones de la Plataforma Mundial la dirige la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), que se creó en 1999 como secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los

Desastres (resolución 54/219 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1999).

29. En la segunda reunión de la Plataforma Mundial, que se celebró en 2009, los jefes de Estado y de Gobierno destacaron «con palabras fuertes e inequívocas que la reducción del riesgo de desastres es un elemento crítico para la gestión de los efectos del cambio climático», mientras que los países propensos a los riesgos subrayaron que estaban asignando la máxima prioridad a «reducir el riesgo de desastres, y estos desean avanzar rápidamente hacia el diseño y la adopción de políticas y estrategias para abordar sus riesgos»⁵⁸.

30. En el informe de revisión de mediano plazo del Marco de Acción de Hyogo se señaló que «en los últimos cinco años ha habido un creciente impulso político hacia la reducción del riesgo de desastres», como ilustra el debate temático sobre la reducción del riesgo de desastres convocado en 2011 por el Presidente de la Asamblea General, en el que los Estados Miembros solicitaron «más actividades de sensibilización, el mejor uso de experiencias compartidas, [y] la prevención y la planificación previas»⁵⁹. En el informe se observó que existía un compromiso cada vez mayor a nivel nacional en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres y el logro de los objetivos del Marco de Acción de Hyogo, y que la preparación fue la prioridad de acción en que se logró el mayor «éxito»⁶⁰. Asimismo, se destacó que, en el plano regional, el Marco de Acción de Hyogo «ha impulsado importantes cambios»⁶¹.

31. En mayo de 2011 se celebró la tercera reunión de la Plataforma Mundial, que tomó como punto de partida las conclusiones de la segunda reunión, de 2009, los resultados de la revisión de mediano plazo y el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011*, que elabora la UNISDR y se basa en diversas fuentes desde 2005⁶². La Plataforma determinó que era esencial crear incentivos para invertir en prevención y observó que pocos países incorporaban la prevención de desastres en la planificación de la reconstrucción y recuperación⁶³. Por otra parte, «los debates de la tercera reunión demostraron que actualmente [se cuenta] con los conocimientos, los medios y el compromiso para hacer de la reducción del riesgo de desastres una prioridad nacional, local e internacional»⁶⁴.

⁵⁸ Resumen del Presidente sobre la segunda reunión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, párrs. 1 y 6. Puede consultarse en www.preventionweb.net/files/10750_ChairsSummaryGP2009FINALSpanish.pdf.

⁵⁹ Secretaría interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, «Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres: revisión de medio término 2010-2011» (2011), secc. 3.3. Puede consultarse en www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf.

⁶⁰ *Ibid.*, secc. 3.1, prioridad de acción 5.

⁶¹ *Ibid.*, secc. 3.2.

⁶² *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011*, Ginebra, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2011.

⁶³ Resumen del Presidente sobre la tercera reunión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, párrs. 8.5 y 9.1. Puede consultarse en www.preventionweb.net/files/20102_revised-chairsummaryspanish1.pdf.

⁶⁴ *Ibid.*, párr. 4.

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 9.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 11.

32. En su resolución 66/199, de 22 de diciembre de 1991, la Asamblea General tomó nota con aprecio de los resultados del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo y reconoció que se había confirmado que la Plataforma Mundial «era el principal foro mundial para la coordinación del asesoramiento estratégico y la creación de asociaciones para la reducción del riesgo de desastres» (párr. 4). Asimismo, solicitó a la UNISDR que «facilite la elaboración de un marco de reducción del riesgo de desastres para el período posterior a 2015» (párr. 5).

33. El Marco de Acción de Hyogo y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres dieron un mayor impulso a iniciativas regionales vinculantes y no vinculantes⁶⁵ centradas en la reducción del riesgo de desastres⁶⁶: el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (2005)⁶⁷; el Plan de Acción de Beijing para la reducción del riesgo de desastres en Asia (2005); la Declaración de Delhi sobre la reducción del riesgo de desastres en Asia (2007); la Declaración de Kuala Lumpur sobre la reducción del riesgo de desastres en Asia (2008); la Cuarta Conferencia Ministerial de Asia sobre Reducción del Riesgo de Desastres de 2010, que culminó en la Declaración de Incheon sobre la reducción del riesgo de desastres en Asia y el Pacífico de 2010, la Hoja de Ruta Regional y el Plan de Acción de Incheon sobre la reducción del riesgo de desastres mediante la adaptación al cambio climático en Asia y el Pacífico, donde se reafirma el Marco de Acción y se proponen iniciativas asiáticas para la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres teniendo en cuenta las vulnerabilidades de la región⁶⁸; la Estrategia Regional de la Unión Africana para la Reducción del Riesgo de Desastres en África de 2004, que fue seguida de un programa de acción para su aplicación (originalmente para el período 2005-2010 y que se amplió más tarde hasta 2015)⁶⁹; cuatro reuniones de la Plataforma Regional de África para la Reducción del Riesgo de Desastres, la más reciente de las cuales se celebró en 2013⁷⁰; la Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020, aprobada por el Consejo de Ministros Árabes de Medio Ambiente en su 22.ª reunión, celebrada en diciembre de 2010⁷¹; y, por último, el Comunicado de Nayarit sobre las líneas de acción para

fortalecer la reducción del riesgo de desastres en las Américas (2011)⁷².

34. Los acontecimientos en la esfera del cambio climático han reforzado la reducción del riesgo de desastres, de manera especialmente significativa en el contexto del Marco de Adaptación de Cancún, a fin de mejorar las medidas en materia de adaptación, con el propósito de reducir las vulnerabilidades y fomentar la resiliencia en los países en desarrollo, tomando en consideración de forma explícita el Marco de Acción de Hyogo (FCCC/CP/2010/7/Add.1, párr. 14, apdo. e). Por otra parte, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado «El futuro que queremos» y que fue aprobado en 2012, los jefes de Estado y de Gobierno y representantes de alto nivel reafirmaron su compromiso con el Marco de Acción de Hyogo⁷³. En este sentido, pidieron que «se aborde la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia [...], y se integren en las políticas, los planes, programas y presupuestos a todos los niveles y se tengan en cuenta en los futuros marcos pertinentes»⁷⁴.

35. Los Estados han aplicado el Marco de Acción de Hyogo mediante la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en los marcos normativos y jurídicos nacionales. En un examen de la aplicación internacional de los marcos normativos y jurídicos nacionales para la reducción del riesgo de desastres, que tuvo lugar en 2011 y se basó en un mecanismo no exclusivo de presentación de informes por los propios interesados, numerosos Estados informaron que habían integrado la reducción del riesgo de desastres en los planes de desarrollo⁷⁵.

B. La prevención como principio de derecho internacional

36. En este punto, el Relator Especial considera apropiado recordar el carácter central del enfoque basado en dos ejes que se aplica en el estudio del presente tema. Al igual que la fase del desastre propiamente dicho, la etapa anterior a él implica derechos y obligaciones tanto de forma horizontal (los derechos y obligaciones de los Estados entre sí y con respecto a la comunidad internacional) como vertical (los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas que se encuentran en su territorio y bajo su control). Las obligaciones de los Estados entre sí y con respecto a la comunidad internacional en la fase anterior al desastre fueron mencionadas por el Relator Especial en su quinto informe a propósito del deber de cooperar en la preparación, la prevención y la mitigación en relación con los desastres⁷⁶. Pertinente también en la fase anterior al desastre en lo que respecta a los derechos

⁶⁵ El establecimiento de plataformas nacionales para la reducción de los desastres, al que ya se había instado en 1991, lo solicitaron el Consejo Económico y Social en el párrafo 9 de su resolución 1999/63 y la Asamblea General en los párrafos 10 y 3, de sus resoluciones 56/195, de 21 de diciembre de 2001, y 58/215, de 23 de diciembre de 2003, respectivamente.

⁶⁶ Para un panorama general, véase también la resolución 59/231 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2004.

⁶⁷ El Acuerdo es el primer tratado internacional relativo a la reducción del riesgo de desastres que se elaboró después de la aprobación del Marco de Acción de Hyogo.

⁶⁸ Para el texto de la Declaración, véase www.unisdr.org/we/inform/publications/16327.

⁶⁹ *Programme d'Action Elargi pour la Mise en œuvre de la Strategie Regionale Africaine sur la Prevention des Risques de Catastrophe (2006-2015) et Déclaration de la 2^{ème} Conférence Ministérielle Africaine sur la Prévention des Risques de Catastrophe, 2010*, introducción, disponible en https://www.unisdr.org/files/19613_bookletpoafrench.pdf.

⁷⁰ «Africa seeks united position on disaster risk reduction», 13 de febrero de 2013, disponible en www.unisdr.org/archive/31224.

⁷¹ Para el texto de la Estrategia, véase www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf.

⁷² Para el texto del Comunicado, véase www.unisdr.org/files/18603_comunicadonayarit230311spanishrevis.pdf.

⁷³ Resolución 66/288 de la Asamblea General, de 27 de julio de 2012, anexo, párr. 186.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ Véase la recopilación de informes nacionales sobre los progresos en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011), prioridad 1 del Marco de Acción de Hyogo, indicador básico 1.1. Disponible en www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf.

⁷⁶ *Anuario... 2012*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/652, párrs. 114 y 115.

y obligaciones de los Estados entre sí es la obligación de prevenir daños transfronterizos⁷⁷. No obstante, como se observa en el memorando de la Secretaría, «la prevención está más estrechamente vinculada con una obligación primaria de prevenir los daños a la población y los bienes propios y al medio ambiente en general»⁷⁸.

37. Como se desprende de la reseña histórica ofrecida en la sección precedente, la prevención, la mitigación y la preparación forman parte desde hace tiempo del debate sobre la reducción de los desastres naturales y, más recientemente, del relativo a la reducción del riesgo de desastres. Por regla general, abarcan medidas que pueden adoptarse en la fase anterior al desastre⁷⁹. Como acertadamente se indica en el memorando de la Secretaría, «las actividades de prevención, mitigación y preparación se sitúan en puntos distintos de la serie de actos que se realizan antes de iniciarse un desastre»⁸⁰.

38. La preparación, que es una parte integrante de la gestión de desastres o emergencias, se ha definido como «[l]a organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación»⁸¹. Ya en 1983 se propuso como una medida apropiada para hacer frente a los terremotos⁸². Tras su inclusión como aspecto específico del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, el PNUD organizó un programa de capacitación sobre gestión de desastres dedicado a la preparación para los desastres y siguió desarrollando este concepto en 1994. Con el tiempo se entendió que la preparación era esencial para la asistencia internacional de socorro. Por consiguiente, el objetivo de las medidas de preparación está estrechamente vinculado con el acaecimiento de un desastre⁸³. Tal como concluyó la Secretaría en su memorando, «[l]a preparación está relacionada con las medidas que se toman por adelantado para garantizar una respuesta eficaz, incluidas la comunicación rápida y eficaz de alertas tempranas y la evacuación temporal de personas y bienes»⁸⁴. Desde una perspectiva temporal, la preparación se sitúa a caballo entre dos aspectos de la reducción del riesgo de desastres y su gestión: el momento anterior al desencadenamiento del desastre y la fase posterior a él. El objetivo de la preparación para el desastre es simplemente responder con eficacia y recuperarse con mayor rapidez cuando los desastres ocurran. Las medidas de preparación también tienen por objeto asegurar que quienes tienen que

responder sepan cómo utilizar los recursos necesarios. Entre las actividades que suelen estar relacionadas con la preparación para los desastres destacan el desarrollo de procesos de planificación para asegurar que todo está dispuesto; la formulación de planes para desastres; la reunión de los recursos necesarios para una respuesta eficaz; y el fomento de las aptitudes y competencias que aseguren el desempeño eficaz de las tareas relacionadas con los desastres⁸⁵. El Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos ha definido la preparación para emergencias como «un ciclo continuo de planificación, organización, capacitación, equipamiento, adiestramiento, evaluación y adopción de medidas correctivas con el fin de asegurar una coordinación eficaz durante la respuesta a un incidente»⁸⁶.

39. La «mitigación» suele abordarse en la mayoría de los instrumentos relativos a la reducción del riesgo de desastres de manera conjunta con la preparación⁸⁷. La Asamblea General estableció que uno de los objetivos del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales era «[m]ejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres naturales con rapidez y eficacia»⁸⁸. En lo que respecta a medidas concretas, la mitigación se interpretó en el sentido de que tiene por objeto medidas estructurales o no estructurales destinadas a limitar los efectos adversos de un desastre⁸⁹.

40. Comoquiera que, por definición, la mitigación y la preparación implican la adopción de medidas antes de que se produzca un desastre, es correcto considerarlas como manifestaciones concretas del principio general de prevención, que se sitúa en la raíz del derecho internacional. En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas ha consagrado dicho principio al declarar que el primer propósito de las Naciones Unidas es «[m]antener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz»⁹⁰. La Comisión, en su proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, de 2001, examinó el «principio bien establecido de la prevención» en el contexto de ese aspecto internacional de los desastres causados por el hombre⁹¹. La Comisión se refirió expresamente a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo)⁹², la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁹³ y la resolución 2995 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972⁹⁴, y concluyó que

⁷⁷ Véase el Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y los comentarios correspondientes en *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 158, párr. 98.

⁷⁸ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 23.

⁷⁹ Resolución 42/169 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1987, párr. 4, apdo. a.

⁸⁰ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 26.

⁸¹ Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2009 UNISDR. *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, UNISDR, Ginebra, mayo de 2009, pág. 18.

⁸² Drakopoulos y Tassos, «Earthquake and their social, economic and legal implications», pág. 183.

⁸³ Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 18.

⁸⁴ Véase la nota 80 *supra*.

⁸⁵ Sutton y Tierney, «Disaster preparedness: concepts, guidance and research».

⁸⁶ Véase www.fema.gov.

⁸⁷ Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, secc. III.

⁸⁸ Resolución 44/236 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989, anexo, párr. 2, apdo. a.

⁸⁹ Véase Estrategia Internacional para Reducción de Desastres, *Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Versión 2004*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: GVS.05.0.3), pág. 18.

⁹⁰ Artículo 1, párr. 1.

⁹¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 98, pág. 158, párr. 4 del comentario general.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, párr. 3 del comentario general.

⁹⁴ *Ibid.*, párr. 4 del comentario general.

[l]a prevención de los daños transfronterizos al medio ambiente, a las personas y a los bienes ha sido aceptada como principio importante en muchos tratados multilaterales sobre la protección del medio ambiente, los accidentes nucleares, los objetos espaciales, los cursos de agua internacionales, la ordenación de los residuos peligrosos y la prevención de la contaminación marina⁹⁵.

41. La existencia de una obligación jurídica internacional de prevenir el daño, en sus dimensiones horizontal y vertical (véase el párrafo 36 *supra*), encuentra su apoyo en el derecho de los derechos humanos y el derecho ambiental.

1. DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

42. En su informe preliminar, el Relator Especial destacó que:

[l]os 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 las normas internacionales consuetudinarias de derechos humanos⁹⁶.

En el informe también se recordó que, según se entiende, «cada derecho humano impone al Estado una triple obligación»⁹⁷: el deber de respetar (esto es, abstenerse de violarlo), proteger (o lo que es lo mismo, proteger a los titulares de los derechos de su violación por terceros) y cumplir (es decir, tomar medidas afirmativas para fortalecer el acceso al derecho)⁹⁸. No obstante, la protección no solo tiene que ver con las violaciones efectivas de los derechos humanos, sino que también conlleva la obligación de que los Estados prevengan dichas violaciones⁹⁹.

43. Esta obligación positiva de prevenir las violaciones de los derechos humanos se consagra expresamente en el artículo 1 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y el artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

44. Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados la obligación positiva de respetar y asegurar los derechos humanos para todos los que estén sujetos a su jurisdicción, sin distinciones de ningún tipo¹⁰⁰. Los artículos 2, párr. 2, y 3, apdos. *a* y *b* indican la existencia de una obligación de prepararse ante las violaciones de los derechos humanos y de mitigar sus consecuencias. El artículo 2, párr. 2, se ha interpretado en el sentido de que conlleva «medidas preventivas que aseguren las condiciones necesarias para el goce sin trabas de los derechos consagrados en el Pacto»¹⁰¹. Hay quien ha afirmado que la prevención de las violaciones de los derechos humanos consiste «básicamente en la identificación y erradicación de las causas profundas que llevan a la vulneración de los derechos humanos»¹⁰². En lo

que respecta a la tortura, se ha observado que la violación del derecho a no ser torturado es el «eslabón final de una larga cadena que comienza cuando el respeto de la dignidad humana se toma a la ligera; su prevención supone la necesidad de identificar los eslabones que preceden a la tortura y de romper la cadena antes de que se llegue a ese último eslabón»¹⁰³.

45. De manera más explícita, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha formulado la obligación jurídica de los Estados de tomar medidas razonables para prevenir las violaciones de los derechos humanos del siguiente modo:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte¹⁰⁴.

46. También en su informe preliminar, el Relator Especial dio ejemplos de derechos humanos que son pertinentes en situaciones de desastre, como el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado¹⁰⁵. La protección de esos derechos en casos de desastre se extiende a la adopción de medidas destinadas a prevenir y mitigar sus efectos. Cada uno de esos derechos también debe interpretarse a la luz del deber de «respetar y garantizar» que incumbe a los Estados¹⁰⁶. La obligación de respetar exige que los Estados no tomen ninguna medida que lleve a impedir que las personas ejerciten o disfruten sus derechos. La obligación de garantizar exige que los Estados tomen medidas positivas para asegurar que las autoridades estatales y terceras partes no puedan violar los derechos de una persona. Por consiguiente, la obligación internacional de prevenir y mitigar los desastres se desprende de la obligación universal de los Estados de asegurar derechos como el derecho a la vida y el derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda. Tal deber internacional de prevenir y mitigar los desastres basado en el derecho de los derechos humanos fue identificado ya en 1978¹⁰⁷.

47. El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe privar arbitrariamente de la

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Corte Interamericana de Derechos Humanos, serie C n.º 4, párr. 175; véase también el párrafo 174.

¹⁰⁵ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), pág. 155, párr. 26.

¹⁰⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 2, párr. 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁰⁷ Véase Samuels, «The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters», págs. 245 y 248 («Como mínimo, el derecho reconocido a unas determinadas condiciones de vida, que incluye una alimentación, vestido y vivienda adecuados, debe acarrear la obligación jurídica de un Estado de asistir a otro en una situación de desastre natural, la obligación jurídica de un Estado de prepararse para el socorro en casos de desastre en su propio territorio, y la de tomar medidas preventivas para reducir al mínimo el sufrimiento derivado de los desastres naturales»). Véase también Hand, «Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003», págs. 147 y 159 a 161.

⁹⁵ *Ibíd.*, pág. 159, párr. 5 del comentario general.

⁹⁶ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), pág. 155, documento A/CN.4/598, párr. 25.

⁹⁷ *Ibíd.*, párr. 26.

⁹⁸ Véase Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, pág. 34.

⁹⁹ Van Boven, «Prevention of human rights violations», pág. 191.

¹⁰⁰ Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, art. 2, párr. 18.

¹⁰¹ Kriebaum, «Prevention of human rights violations», pág. 156.

¹⁰² Nowak y Suntinger, «International mechanisms for the prevention of torture», pág. 146.

vida, lo que incluye la obligación de que los Estados protejan de modo afirmativo el derecho a la vida. El Comité de Derechos Humanos ya ha indicado que el artículo 6 requiere que los Estados prevengan ciertos desastres previsible que suponen un peligro para la vida. En su Observación general sobre la interpretación del artículo 6, el Comité declaró que sería deseable que los Estados tomaran medidas positivas para reducir la mortalidad, incluidas medidas para «eliminar la malnutrición y las epidemias»¹⁰⁸. En este caso, el Comité tenía claramente en mente tales desastres, incluidos, por ejemplo, casos extremos de malnutrición (por ejemplo, hambruna) que entrarían en el ámbito de la definición de desastre adoptada por la Comisión en el proyecto de artículo 3¹⁰⁹. Asimismo, los derechos que garantiza el Pacto van de la mano de los consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Con arreglo al artículo 3 de la Declaración, «[t]odo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona»¹¹⁰. Según dispone el artículo 25, párr. 1:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad¹¹¹.

No cabe duda de que los desastres son situaciones en las que una persona puede enfrentarse a «circunstancias independientes de su voluntad»¹¹².

48. Por otra parte, el artículo 11, párr. 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el «derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia». En casos de desastre, el Estado tiene la obligación de garantizar las condiciones de vida de todos mediante la mitigación de sus efectos¹¹³. Tal obligación jurídica en lo que respecta al socorro en casos de desastre se afirmó ya en 1977, también en atención a «los intereses económicos, sociales y políticos de todos los países en la rápida mitigación de los efectos humanos de un desastre, dondequiera que se produzca»¹¹⁴. Es evidente que

¹⁰⁸ HRI/GEN/1/Rev.1, párr. 5 («Además, el Comité ha observado que el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión “el derecho a la vida es inherente a la persona humana” no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias»).

¹⁰⁹ Para un análisis sobre el hambre y la malnutrición como desastre, véase García, «Famine as a catastrophe: the role of international law», pág. 229.

¹¹⁰ Resolución 217 (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Kent, «The human right to disaster mitigation and relief», pág. 137.

¹¹³ En apoyo de la opinión de que este derecho humano presupone una obligación de mitigar, véase Nicoletti, «The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States», pág. 194. Véase también Hand, «Disaster prevention presentation», págs. 147 y 159.

¹¹⁴ Green, *International Disaster Relief: Towards a Responsive System*, pág. 66.

el régimen del Pacto está sujeto a una realización progresiva¹¹⁵, lo que significa que la obligación de un Estado de cumplir el artículo 11 depende en parte de su nivel de desarrollo económico¹¹⁶.

49. La Convención sobre los Derechos del Niño también reconoce «el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social»¹¹⁷. Los Estados partes en la Convención tienen el deber de adoptar «medidas apropiadas» para ayudar a los padres a cumplir su responsabilidad primordial de dar efectividad a este derecho, «particularmente con respecto a la nutrición»¹¹⁸.

50. La existencia de una obligación de mitigar se ha abordado recientemente en relación con el cambio climático, en particular con motivo del establecimiento de un núcleo básico de umbrales mínimos o normas esenciales de derechos humanos, que deben tenerse en cuenta cuando se tratan cuestiones de cambio climático¹¹⁹. Por otra parte, en lo que respecta a la preparación, se ha indicado que el derecho de la salud pública «recomienda la existencia de leyes que alienten o exijan la preparación ante desastres naturales»¹²⁰.

51. Recientemente, la jurisprudencia internacional ha adoptado el enfoque que se describe en la presente sección, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido expresamente que el derecho a la vida exige que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para prevenir los desastres tanto naturales como provocados por el hombre¹²¹. En dos casos pioneros, el Tribunal declaró que el hecho de no adoptar medidas factibles que habrían permitido prevenir o mitigar las consecuencias de desastres previsible equivalía a una violación del derecho a la vida, lo que daba lugar a la responsabilidad del Estado con arreglo al derecho internacional¹²². En la causa *Öneryıldız*, una explosión de metano en un vertedero público situado en la ladera de un valle de Estambul sepultó diez viviendas de zonas marginales ubicadas en las proximidades del vertedero, cobrándose la vida de 39 personas. Dos años antes, los expertos habían

¹¹⁵ Véase el artículo 2.

¹¹⁶ La realización progresiva no es de por sí ajena al concepto de prevención en el derecho internacional. En el comentario al proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, la Comisión observó que «[e]l nivel económico de los Estados es uno de los factores que han de tenerse en cuenta al determinar si un Estado ha cumplido su obligación de diligencia debida» y que «el nivel económico del Estado no puede utilizarse para exonerar a este de la obligación que le imponen esos artículos» (*Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 165, párr. 13 del comentario al artículo 3).

¹¹⁷ Art. 27, párr. 1.

¹¹⁸ Art. 27, párr. 3.

¹¹⁹ McInerney-Lankford, Mac Darrow y Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, pág. 30.

¹²⁰ Feinberg, «Hurricane Katrina and the public health-based argument for greater federal involvement in disaster preparedness and response», pág. 598.

¹²¹ Véase Kálin y Dale, «Disaster risk mitigation – why human rights matter», pág. 38.

¹²² Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, casos *Öneryıldız c. Turquía*, demanda n.º 48939/99, sentencia de 30 de noviembre de 2004, *Recueil des arrêts et décisions, 2004-XII*; y *Boudaïeva et autres c. Rusia*, demandas n.ºs 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, sentencia de 20 de marzo de 2008.

advertido a las autoridades turcas del riesgo de que se produjera una explosión de ese tipo, pero no se tomó ninguna medida. En el asunto *Boudaïeva*, un alud de lodo alcanzó a un pueblo situado en una zona montañosa de la Federación de Rusia, ocasionando varios muertos y la destrucción de numerosos edificios. Aunque el pueblo había sido protegido con muros de contención, estos resultaron dañados por corrimientos de tierra especialmente intensos en 1999 y nunca se repararon, pese a las advertencias del instituto meteorológico estatal. Dos semanas antes del alud, este organismo informó al ministerio local de socorro en casos de desastre del inminente peligro de un nuevo desastre y solicitó que se instalaran puestos de observación en las zonas superiores del río y, en caso necesario, se hiciera pública una alerta de emergencia. No se adoptó ninguna de las medidas propuestas.

52. Interpretando el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a la vida en términos casi idénticos a los previstos en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Tribunal afirmó en su sentencia dictada en la causa *Öneryıldiz* que el derecho a la vida «no solo tiene que ver con las muertes derivadas del uso de la fuerza por un agente del Estado sino que también [...] impone a los Estados una obligación positiva de tomar medidas apropiadas para salvaguardar las vidas de quienes se encuentran bajo su jurisdicción» y en la causa *Boudaïeva* destacó que «esta obligación positiva conlleva sobre todo un deber primordial del Estado de establecer un marco legislativo y administrativo concebido para proporcionar un elemento eficaz de disuasión frente a amenazas al derecho a la vida»¹²³. Asimismo, en esta última causa el Tribunal declaró:

En la esfera del socorro en casos de emergencia, cuando el Estado participa directamente en la protección de las vidas humanas a través de la mitigación de los peligros naturales, estas consideraciones deben aplicarse en la medida en que las circunstancias de un caso particular apuntan a la inminencia de un peligro natural que haya sido claramente identificable, especialmente cuando se refiera a una calamidad recurrente que afecte a una zona delimitada apta para la habitación o el uso humanos [...]. El alcance de las obligaciones positivas imputables al Estado en circunstancias particulares depende del origen de la amenaza y el grado en que un riesgo u otro sea susceptible de mitigación¹²⁴.

53. Por consiguiente, un Estado incurre en responsabilidad cuando hace caso omiso de su obligación de adoptar medidas preventivas en los casos en que un peligro natural es claramente identificable y dispone de medios eficaces para mitigar el riesgo¹²⁵. Estas dos decisiones sobre el deber de prevenir y mitigar los desastres son pertinentes por diversos motivos. En primer lugar, el Tribunal articuló la misma obligación en lo que respecta a los desastres naturales y provocados por el hombre. En segundo término, el Tribunal reprochó a Turquía y la Federación de Rusia que no hubieran «tomado medidas apropiadas» para prevenir el daño, lo que refleja la obligación contenida en varios instrumentos internacionales de que los Estados tomen medidas «apropiadas» o «necesarias» para reducir el riesgo de desastres. En tercer lugar, los casos sugieren que la obligación del Estado

entra en juego cuando el desastre pasa a ser previsible, lo que se asemeja al requisito de la previsibilidad propio del principio de diligencia debida¹²⁶.

2. DERECHO AMBIENTAL

54. Los Estados tienen la obligación de no causar daños ambientales *in genere* y de asegurar que las actividades que se realicen bajo su jurisdicción no supongan un perjuicio para el medio ambiente o para zonas sujetas a la jurisdicción de otro Estado. En derecho internacional del medio ambiente, el deber de prevenir abarca ambas obligaciones¹²⁷. La prevención en el contexto ambiental se basa en el principio de *common law* de *sic utere tuo ut alienum non laedas*. Como declaró la Corte Internacional de Justicia en el caso *Détroit de Corfou*, este principio está bien arraigado en el derecho internacional¹²⁸ y ya fue aplicado en 1941 en el arbitraje *Fonderie de Trail*¹²⁹. El primer pronunciamiento claro del principio de prevención en derecho ambiental internacional puede encontrarse en el principio 21 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que establece:

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional¹³⁰.

55. El principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo incorporó en su totalidad el principio 21, a lo que añadió el reconocimiento de que los Estados tienen el derecho soberano a explotar sus propios recursos de conformidad con sus políticas de desarrollo¹³¹. El principio 11 de la Declaración de Río profundiza en esta obligación al agregar que los Estados deben adoptar políticas legislativas y administrativas destinadas a prevenir o mitigar los daños transfronterizos¹³².

56. El principio se reafirmó en la opinión consultiva *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* que la Corte Internacional de Justicia emitió en 1996, en los siguiente términos:

[L]a existencia de la obligación general de los Estados de garantizar que las actividades desarrolladas en los territorios bajo su jurisdicción y control respeten el medio ambiente de otros Estados o de otras zonas

¹²⁶ Véase el párrafo 61 *infra*.

¹²⁷ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (Argentina c. Uruguay), fallo, C.I.J. Recueil 2010, opinión separada del magistrado Cançado Trindade, pág. 159, párr. 59. Véase también C.I.J. Resúmenes 2008-2012, pág. 113.

¹²⁸ *Détroit de Corfou*, fondo, fallo, C.I.J. Recueil 1949, pág. 4; véase también C.I.J. Resúmenes 1948-1991, pág. 7.

¹²⁹ Naciones Unidas, RSA, vol. III (n.º de venta: 1949.V.2), pág. 1905.

¹³⁰ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972*, A/CONF.48/14/Rev.1 (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.73.II.A.14), primera parte, cap. I, principio 21.

¹³¹ *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*, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.93.I.8), resolución 1, anexo I, principio 2.

¹³² *Ibid.*, principio 11.

¹²³ Casos *Öneryıldiz*, párr. 71 y *Boudaïeva*, párr. 129 (nota 122 *supra*).

¹²⁴ *Boudaïeva* (nota 122 *supra*), párr. 137.

¹²⁵ Kälin y Dale, «Disaster risk mitigation – why human rights matter», pág. 39.

situadas más allá del control nacional forma parte actualmente del corpus de derecho internacional relativo al medio ambiente¹³³.

57. A lo largo del tiempo, las principales formulaciones del principio de prevención se han utilizado para responsabilizar a los Estados por no haber tomado las medidas necesarias para impedir daños transfronterizos. Por ejemplo, en el caso *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Corte Internacional de Justicia instó a ambas partes a «examinar de nuevo los efectos para el medio ambiente del funcionamiento de la central eléctrica de Gabčíkovo» en el río Danubio¹³⁴. Teniendo en cuenta las «nuevas normas y principios», la Corte declaró que, al menos en la esfera de la protección del medio ambiente, «son necesarias la vigilancia y la prevención» a causa del carácter frecuentemente irreversible de los daños medioambientales y de las limitaciones intrínsecas de los propios mecanismos de reparación de ese tipo de daños¹³⁵. De modo similar, en el caso *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la Corte observó que el principio de prevención era parte del derecho internacional consuetudinario, por lo que un Estado estaba obligado a utilizar todos los medios a su disposición para evitar actividades que tuvieran lugar en su territorio o en cualquier zona bajo su jurisdicción que causaran daños significativos al medio ambiente de otro Estado¹³⁶.

58. La Asamblea General aprobó la Carta Mundial de la Naturaleza en su resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982, que consagraba la prevención como su principio rector. La Asamblea recordó su convicción de que

los beneficios que se podían obtener de la naturaleza dependían del mantenimiento de los procesos naturales y de la diversidad de las formas de vida y de que estos beneficios peligraban cuando se procedía a una explotación excesiva o se destruían los hábitats naturales.

59. Como ya se ha señalado, en 2001, la Comisión identificó un «arraigado principio de prevención» en el contexto de los daños transfronterizos al medio ambiente¹³⁷. El artículo 3 del proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas exige que los Estados adopten «todas las medidas apropiadas para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo»¹³⁸. Al establecer esa obligación, la Comisión se basó en el principio de *sic utere tuo ut alienum non laedas*, dando

¹³³ *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.

¹³⁴ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, C.I.J. Recueil 1997, pág. 78, párr. 140; véase también C.I.J. Resúmenes 1997-2002, pág. 1.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ C.I.J. Recueil 2010, págs. 44 y 45, párr. 101 (donde se cita la página 22 del fallo *Détroit de Corfou* y la opinión consultiva *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*).

¹³⁷ Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 164, párr. 4 del comentario al artículo 3.

¹³⁸ *Ibid.*, pág. 163. La prevención también es el método preferido de exigir la responsabilidad y la obligación de resarcir del Estado por daños transfronterizos. En su primer informe sobre la prevención de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas, el Relator Especial, Pemmaraju Sreenivasa Rao, afirma que «[l]a prevención como política general es mejor que el remedio» y que «[e]sta es una norma de larga tradición que aplican de manera general muchas sociedades desarrolladas e industrializadas para ordenar e incluso para reducir o eliminar los efectos perniciosos de su crecimiento económico» (*Anuario... 1998*, vol. II (primera parte), pág. 201, documento A/CN.4/487 y Add.1, párr. 32).

mayor especificidad a las «limitaciones de la libertad de los Estados que recoge el principio 21» de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. El artículo 3 impone a los Estados la obligación de «promulgar y aplicar legislación nacional que incorpore las normas internacionales aceptadas»¹³⁹ y de aplicar normas legislativas y administrativas para asegurar el cumplimiento¹⁴⁰. El principio de prevención también anima el artículo 7 sobre la evaluación del riesgo, el artículo 8 sobre el deber de notificación, el artículo 9 sobre el deber de consultar con los Estados afectados sobre las medidas preventivas y el artículo 16 sobre la preparación para casos de emergencia. En el comentario del artículo 16 se reconoce incluso un «deber de evitar los desastres ambientales»¹⁴¹.

60. Tanto la Corte Internacional de Justicia como la Comisión consideran que el principio de prevención emana de dos obligaciones distintas, aunque interrelacionadas, de los Estados, a saber, la diligencia debida y el principio de precaución¹⁴².

a) Diligencia debida

61. El principio de diligencia debida es un principio arraigado del derecho internacional que ha sido definido como uno de sus «principios básicos»¹⁴³. Dicho principio se ha relacionado con el principio de responsabilidad, aludiendo a las normas rectoras de un «régimen de responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones de diligencia debida»¹⁴⁴. En relación con los actos u omisiones de actores no estatales, ya a comienzos del siglo XX se afirmó que «el Estado puede incurrir en responsabilidad si no ejerce la *diligencia debida* para prevenir o reaccionar frente a tales actos u omisiones»¹⁴⁵. En lo que respecta a la prevención en el contexto del medio ambiente, la diligencia debida se ha definido como la utilización, entre otras cosas, de «los medios más viables»¹⁴⁶ o de «todas las medidas que sean apropiadas y efectivas»¹⁴⁷. Como describió la Corte Internacional de Justicia el caso *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la obligación de «prevenir la contaminación» que figuraba en el tratado entre el Uruguay y la Argentina era «una obligación de actuar con la debida diligencia [...] con respecto a todas las actividades que tienen lugar bajo la jurisdicción y el control de cada parte»¹⁴⁸.

¹³⁹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 164, párr. 4 del comentario al artículo 3.

¹⁴⁰ *Ibid.*, párr. 6.

¹⁴¹ *Ibid.*, pág. 179, párr. 1 del comentario al artículo 16.

¹⁴² *Ibid.*, págs. 163 y ss., párrs. 7 a 18 del comentario al artículo 3.

¹⁴³ Condorelli, «The imputability to States of acts of international terrorism», págs. 240 a 242. Véase también Pisillo-Mazzeschi, «The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States», págs. 9 a 51.

¹⁴⁴ Pisillo-Mazzeschi, «Forms of international responsibility for environmental harm», págs. 15 y 16.

¹⁴⁵ Hessbruegge, «The historical development of the doctrines of attribution and due diligence in international law», pág. 268, que hace referencia a Amos S. Hershey, *The Essentials of International Public Law* (Nueva York, Macmillan, 1918), pág. 162.

¹⁴⁶ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 194.

¹⁴⁷ Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, art. 2, párr. 1.

¹⁴⁸ C.I.J. Recueil 2010, pág. 79, párr. 197.

62. La obligación de observar la diligencia debida constituye la norma básica de la prevención¹⁴⁹. La obligación es de comportamiento más que de resultado; la obligación de diligencia debida no puede garantizar la prevención total de daños sensibles, pero el Estado debe esforzarse cuanto pueda por minimizar el riesgo¹⁵⁰. En este sentido, la obligación de diligencia debida es la obligación básica del principio de prevención¹⁵¹, y la fórmula que obliga a los Estados a adoptar todas las «medidas necesarias o apropiadas» (por ejemplo, el artículo 3 del proyecto de artículos sobre el daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas) a menudo se utiliza para expresar esta obligación de diligencia debida¹⁵². La diligencia debida se manifiesta en los esfuerzos que un Estado realiza para aplicar y hacer cumplir la legislación y los reglamentos administrativos sobre prevención¹⁵³. Los Estados han aceptado que la diligencia debida está «en armonía con las realidades actuales de la práctica de los Estados y del derecho internacional»¹⁵⁴. Para llegar a esta conclusión, la Comisión se basó en una serie de instrumentos internacionales sobre medio ambiente que contienen la obligación de tomar medidas apropiadas o, más concretamente, de aplicar las obligaciones previstas en esos instrumentos mediante normas legislativas y administrativas¹⁵⁵. Por consiguiente, aunque el término «diligencia debida» no se utiliza en los instrumentos internacionales sobre medio ambiente, se acepta que numerosos tratados sobre el derecho del mar, la contaminación marina, la protección de la capa de ozono, las evaluaciones de impacto ambiental y la utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales contienen una obligación de ese tipo¹⁵⁶.

¹⁴⁹ Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 164, párr. 8 del comentario al artículo 3.

¹⁵⁰ *Ibid.*, párr. 7.

¹⁵¹ En su segundo informe sobre la prevención de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas, el Relator Especial, Pemmaraju Sreenivasa Rao, observa que «[e]l deber de prevención, que constituye una obligación de comportamiento, se considera esencialmente una obligación de diligencia debida. Cualquier cuestión relativa a la aplicación o el cumplimiento de la obligación de prevención tendrá que referirse necesariamente a su contenido y, por lo tanto, al grado de diligencia con que deberían actuar los Estados» (*Anuario... 1999*, vol. II (primera parte), pág. 126, documento A/CN.4/501, párr. 18).

¹⁵² Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, art. 1; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 194; y Convención sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, art. 3. Véase también Romano, «L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles», pág. 389. Véase en particular Nicoletti, «The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States».

¹⁵³ Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 165, párr. 10 del comentario al artículo 3.

¹⁵⁴ *Anuario... 2000*, vol. II (primera parte), pág. 123, documento A/CN.4/510, párr. 10.

¹⁵⁵ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 164, párr. 8 del comentario al artículo 3, nota 880 (donde se citan la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 194, párr. 1; el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, arts. I, II y VII, párr. 2; el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, art. 2; la Convención para Regular las Actividades Relacionadas con los Recursos Minerales Antárticos, art. 7, párr. 5; el Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo, art. 2, párr. 1; y el Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales, art. 2, párr. 1).

¹⁵⁶ Véase *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 164, párr. 8 del comentario al artículo 3.

63. La obligación de diligencia debida tiene dos características principales: el grado de cuidado en cuestión es el que se espera de un «buen gobierno» y el grado de atención necesario también es proporcional al grado de peligrosidad de la actividad de que se trata¹⁵⁷. En lo que respecta a la norma del «buen gobierno», para la Comisión:

Los principales elementos de la obligación de diligencia debida que implica el deber de prevención pueden expresarse así: el grado de cuidado es el que se espera de un buen gobierno. Este debe poseer un régimen jurídico y recursos suficientes para mantener un mecanismo administrativo adecuado para controlar y vigilar las actividades. Sin embargo, se entiende que el cuidado que se espera de un Estado de economía y recursos humanos y materiales bien desarrollados y con estructuras de gobierno sumamente evolucionadas es diferente del que se espera de Estados que no se encuentran en posición tan favorable¹⁵⁸.

64. Según la Comisión, por lo que se refiere al criterio del «buen gobierno», el nivel económico de los Estados es uno de los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar si un Estado ha cumplido sus obligaciones de diligencia debida¹⁵⁹. Sin embargo, se entiende que el nivel económico de un Estado no puede eximirlo de sus deberes a este respecto, y de hecho «se espera la vigilancia, el empleo de infraestructura y el seguimiento de las actividades peligrosas en el territorio del Estado, como atributo natural de cualquier gobierno»¹⁶⁰. En cuanto a la norma de la proporcionalidad, el grado de cuidado que se requiere de un Estado es proporcional al grado de daño que entraña el peligro. El daño en sí debe ser previsible y el Estado ha de conocer o debería haber conocido que el grado de riesgo era significativo¹⁶¹.

65. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha interpretado el deber de prevención como una obligación de diligencia debida. En la causa *Öneryildiz*, el Tribunal declaró que las autoridades turcas tenían una obligación positiva de prevención cuando «supieron o debían haber sabido que había un riesgo real e inmediato para determinado número de personas»¹⁶² y en la causa *Boudaïeva* que el hecho de no «adoptar las medidas que eran necesarias y suficientes para eludir los riesgos inherentes a una actividad peligrosa»¹⁶³ equivalía a una violación del derecho a la vida consagrado en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Del mismo modo, en esta última causa, el Tribunal declaró que ante el riesgo creciente de avalanchas de lodo, «era razonable que las autoridades reconocieran el mayor peligro de que se produjeran accidentes si ese año tenían lugar deslizamientos de lodo y que emplearan toda la diligencia posible al informar a la población civil y tomar medidas por adelantado para la evacuación de emergencia»¹⁶⁴. Sin embargo, en la causa *Öneryildiz*, el Tribunal

¹⁵⁷ *Anuario... 2000*, vol. II (primera parte), pág. 125, documento A/CN.4/510, párr. 20.

¹⁵⁸ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 165, párr. 17 del comentario al artículo 3.

¹⁵⁹ *Ibid.* Véase también *Anuario... 2000*, vol. II (primera parte), pág. 126, documento A/CN.4/510, párr. 23.

¹⁶⁰ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 165, párr. 17 del comentario al artículo 3.

¹⁶¹ *Ibid.*, párr. 18.

¹⁶² *Öneryildiz* (véase la nota 122 *supra*), párr. 101.

¹⁶³ *Boudaïeva* (véase la nota 122 *supra*), párr. 140.

¹⁶⁴ *Ibid.*, párr. 152.

reconoció que «no debe imponerse una carga imposible o desproporcionada a las autoridades sin tomar en consideración, en particular, las elecciones operacionales que deben hacer en materia de prioridades y recursos»¹⁶⁵. En la causa *Boudaïeva*, el Tribunal observó que «esta consideración aún debe recibir mayor peso en el ámbito del socorro de emergencia cuando se producen sucesos meteorológicos, que como tales escapan al control humano, que en la esfera de las actividades peligrosas ocasionadas por el hombre»¹⁶⁶. No obstante, reconocer que pueden tomarse distintas medidas dependiendo de las capacidades y prioridades específicas del Estado no exime a este de su obligación de evitar el riesgo y de «hacer todo cuanto esté en su mano para proteger [a las personas] de los riesgos inmediatos y conocidos a los que estaban expuestos»¹⁶⁷.

b) Principio de precaución

66. En el marco del derecho internacional del medio ambiente, el «principio de precaución» se relaciona con el concepto más general de la prevención del daño ambiental (incluso dentro de las fronteras nacionales) y, en esencia, crea una presunción rebatible de que hay un riesgo presunto de que una medida o una política pueden causar un daño a la población o el medio ambiente a no ser que se demuestre la inexistencia de ese riesgo¹⁶⁸. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue la primera en formularlo en los siguientes términos:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente¹⁶⁹.

El principio de precaución comprende dos elementos principales: la conciencia de la existencia o persistencia de riesgos, y la conciencia de las incertidumbres científicas que rodean el asunto en cuestión¹⁷⁰.

67. El comentario del artículo 3 del proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas reconoce que la obligación de prevenir implica la adopción de las medidas que correspondan a manera de precaución suficiente, aunque no exista la certidumbre científica plena, para evitar o prevenir un daño grave o irreversible¹⁷¹. En el comentario de los proyectos de artículo 7 y 10 se indica expresamente que el principio de precaución ha pasado a ser un principio general del derecho ambiental¹⁷².

¹⁶⁵ Öneriyildiz (véase la nota 122 *supra*), párr. 107.

¹⁶⁶ *Boudaïeva* (véase la nota 122 *supra*), párr. 135.

¹⁶⁷ *Ibid.*, párr. 109.

¹⁶⁸ Véase, por ejemplo, el principio 15 de la Declaración de Río (nota 131 *supra*).

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Véase *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, fallo, C.I.J. *Recueil 2010*, opinión separada del magistrado Cançado Trindade, págs. 159 y 160, párr. 62. Véase también Trouwborst, *Precautionary Rights and Duties of States*.

¹⁷¹ Véase *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 165, párr. 14 del comentario al artículo 3.

¹⁷² *Ibid.*, pág. 173, párrs. 6 y 7 del comentario al artículo 10.

68. El principio se ha incluido de forma implícita en diversas convenciones internacionales, como la Convención de Bamako relativa a la Prohibición de la Importación a África, la Fiscalización de los Movimientos Transfronterizos y la Gestión dentro de África de Desechos Peligrosos (art. 4, párr. 3), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 3, párr. 3), el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea tal como ha sido modificado por el Tratado de Ámsterdam (art. 174 (antiguo art. 130, r)) y el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (art. 2)¹⁷³.

69. Desde la década de 1990 se sostiene que el principio de precaución ha pasado a ser un principio del «derecho ambiental internacional de carácter consuetudinario» o incluso del derecho internacional consuetudinario general¹⁷⁴. En su opinión disidente en el fallo *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* de la Corte Internacional de Justicia, el magistrado *ad hoc* Vinuesa manifestó que el principio de precaución «se sitúa indiscutiblemente en el núcleo del derecho del medio ambiente. En mi opinión, el principio de precaución no es una abstracción, ni un componente teórico de un derecho emergente deseable, sino una norma del derecho internacional general positivo»¹⁷⁵. Sin embargo, la Corte aún no ha reconocido el principio como tal¹⁷⁶.

C. Cooperación internacional en materia de prevención

70. La Comisión ha reafirmado la obligación de cooperar en el artículo 5 de su proyecto de artículos sobre el presente tema y, en el artículo 5 *bis*, aprobado en 2012, hizo una enumeración no exhaustiva de las formas que puede revestir la cooperación en el contexto de las actividades de socorro. La cooperación también está en el núcleo de la dimensión horizontal (internacional) de la prevención. En su quinto informe, el Relator Especial se refirió brevemente a la cooperación en la medida en que afecta a la preparación, la prevención y la mitigación de los desastres. Como se indicaba en ese informe, la cooperación está relacionada con prácticamente todos los aspectos de la prevención en casos de desastre, incluida la cooperación sobre dispositivos de búsqueda y salvamento, la exigencia de capacidades de reserva, los sistemas de alerta temprana, el intercambio de información para la evaluación e identificación de riesgos, la planificación de imprevistos y la creación de capacidad¹⁷⁷.

71. La obligación de cooperar es un principio bien arraigado del derecho internacional. Como el Relator Especial observó en su segundo informe¹⁷⁸, se consagra en numerosos instrumentos internacionales, incluida la Carta de las

¹⁷³ *Ibid.*, párr. 7.

¹⁷⁴ Véase más en detalle Harding y Fisher, *Perspectives on the Precautionary Principle*, pág. 5; Trouwborst, «The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion», pág. 189; y Romano, «L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles», pág. 396.

¹⁷⁵ C.I.J. *Recueil 2010*, pág. 152.

¹⁷⁶ Sustain, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*; Cameron, «Environmental risk management in New Zealand – is there scope to apply a more generic framework?».

¹⁷⁷ *Anuario... 2012*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/652, párrs. 114 y 115.

¹⁷⁸ Véase la nota 21 *supra*.

Naciones Unidas. Conforme se formula 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, la finalidad de la cooperación es, en parte, «promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial» y el «bienestar general de las naciones»¹⁷⁹.

72. Asimismo, la obligación de cooperar está bien consolidada en relación con la prevención. En este sentido, se ha reiterado en numerosas resoluciones de la Asamblea General que abordan la cuestión de la prevención de los desastres y la reducción del riesgo de desastres. Al establecer el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la Asamblea reconoció la responsabilidad de las Naciones Unidas de cooperar para mitigar el riesgo, en particular mediante la prevención y la alerta temprana, al mismo tiempo que exhortó a los Estados a que cooperaran para reducir los peligros naturales¹⁸⁰. En resoluciones más recientes, la Asamblea ha instado a la comunidad internacional a «reducir los efectos adversos de los desastres naturales» mediante la cooperación¹⁸¹. Es preciso cooperar a nivel internacional en apoyo de los esfuerzos nacionales de prevención¹⁸², especialmente «para que los países, en particular en los países en desarrollo, estén en mejores condiciones para reaccionar ante el impacto negativo de todos los riesgos naturales»¹⁸³. El Marco de Acción de Hyogo se aprobó en gran medida para alentar la cooperación en materia de prevención, tanto entre los Estados como entre los Estados y los actores no estatales¹⁸⁴. Como se ha indicado, el Marco de Acción de Hyogo es «el documento de orientación en lo que respecta el fortalecimiento y la consolidación de la cooperación internacional para asegurar que la reducción del riesgo de desastres se utilice como fundamento de unos programas nacionales e internacionales de desarrollo sólidos»¹⁸⁵. Esto se ve confirmado por el tenor literal del Marco, que destaca la importancia de la cooperación para la prevención de los desastres:

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 niveles¹⁸⁶.

73. Algunas declaraciones no vinculantes se han referido a la cooperación al subrayar la obligación de prevenir. Por ejemplo, la Declaración de Yogyakarta sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Asia y el Pacífico de 2012 instó a los interesados a «mejorar y apoyar los mecanismos y centros de cooperación regional que se

dedican a gestionar la información sobre desastres» en lo que respecta a la financiación y la evaluación de los riesgos locales¹⁸⁷. Del mismo modo, la Declaración de Panamá atribuyó a la cooperación un papel central en la «prevención y mitigación de riesgos y desastres naturales». Los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a «fomentar la cooperación internacional y la construcción de capacidades en materia de desastres naturales, en el mejoramiento de la prestación de asistencia humanitaria en todas las etapas de un desastre y en la promoción de una cultura de la prevención y de sistemas de alerta temprana»¹⁸⁸.

74. La cooperación es parte integrante de los diversos organismos y plataformas regionales que se ocupan de la prevención, incluida la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en América, la Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020, la Conferencia Ministerial de Asia sobre Reducción del Riesgo de Desastres, el Foro Europeo para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Plataforma del Pacífico para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en África. Por ejemplo, el Foro Europeo ha indicado que «servirá de centro para [...] intercambiar información, conocimientos e ideas y facilitar la cooperación»¹⁸⁹. A tal fin, el Foro Europeo ha «identificado oportunidades específicas para la transmisión de ideas entre países y subregiones con el propósito de intercambiar conocimientos e información, así como para la cooperación intergubernamental e intersectorial»¹⁹⁰. Por otra parte, el Programa de Acción Ampliado para la Aplicación de la Estrategia Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en África (2006-2015) contempla la cooperación como un sector principal de actividad relacionado con la evaluación de los riesgos. Así, hace hincapié en la cooperación «regional e internacional para evaluar y vigilar los peligros regionales y transfronterizos»¹⁹¹. Se afirma que la cooperación regional es importante, ya que permite utilizar eficientemente los recursos y reduce la duplicación de esfuerzos¹⁹².

75. Como obligación jurídica, la cooperación internacional para la prevención de desastres encuentra su origen en tratados bilaterales y multilaterales celebrados entre Estados o entre Estados y organizaciones internacionales. Un ejemplo de este último caso es un acuerdo marco de 2000 entre la Comunidad del Caribe y el Japón, que se ocupa concretamente de la cooperación para la prevención de desastres. En el marco se recoge

¹⁷⁹ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

¹⁸⁰ Resolución 42/169 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1987, párrs. 7 y 8.

¹⁸¹ Resolución 58/215 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003, párr. 2.

¹⁸² Véase, por ejemplo, la resolución 60/196 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2005, párr. 2.

¹⁸³ Resolución 59/233 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2004. Véase también la resolución 60/196, de 22 de diciembre de 2005.

¹⁸⁴ A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2.

¹⁸⁵ Véase www.unisdr.org/we/coordinate.

¹⁸⁶ A/CONF.206/6, resolución 1, quinto párrafo del preámbulo.

¹⁸⁷ Aprobada en la quinta Conferencia Ministerial de Asia sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Yogyakarta (Indonesia) en 2012.

¹⁸⁸ Aprobada en la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la Ciudad de Panamá en julio de 2005, disponible en www.acs-aec.org/sites/default/files/Declaracion%20de%20Panama%20sp.pdf.

¹⁸⁹ Véase www.preventionweb.net/files/19800_efdrrwebfinal.pdf.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

¹⁹¹ Programa de Acción Ampliado para la Aplicación de la Estrategia Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en África (2006-2015) y declaración de la segunda Conferencia Ministerial Africana sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2010, pág. 47, disponible en https://www.unisdr.org/files/19613_bookletpoafrench.pdf.

¹⁹² «Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges», pág. 40.

el compromiso de «promover la cooperación para [...] la adopción de medidas preventivas y la rehabilitación» y se destaca que «debe promoverse la cooperación internacional para fortalecer la capacidad institucional de los organismos regionales y nacionales encargados de la prevención de desastres» y la respuesta y la gestión de emergencias¹⁹³.

1. INSTRUMENTOS BILATERALES

76. Numerosos Estados han celebrado acuerdos bilaterales que se refieren especialmente a la cooperación en la prevención de desastres¹⁹⁴. Ejemplos de ellos son los acuerdos entre la Argentina y España¹⁹⁵, Guatemala y México¹⁹⁶, Alemania y Hungría¹⁹⁷, Francia e Italia¹⁹⁸, la República de Corea y Polonia¹⁹⁹, Polonia y Hungría²⁰⁰, Polonia y Ucrania²⁰¹, Polonia y la Federación de Rusia²⁰², la Federación de Rusia y Grecia²⁰³, Suiza e Italia²⁰⁴, los Estados Unidos y la Federación de Rusia²⁰⁵,

¹⁹³ Nuevo Marco para la Cooperación entre la CARICOM y el Japón en el Siglo XXI, secc. 1-1, disponible en www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/caricom0011.html.

¹⁹⁴ Véase *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 43.

¹⁹⁵ Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades (Madrid, 3 de junio de 1988), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1689, n.º 29123, pág. 23.

¹⁹⁶ Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales (Ciudad de Guatemala, 10 de abril de 1987), *ibíd.*, vol. 1509, n.º 26055, pág. 3.

¹⁹⁷ Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica (Budapest, 26 de septiembre de 1990), *ibíd.*, vol. 1706, n.º 29504, pág. 263.

¹⁹⁸ Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Italiana sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana (París, 16 de septiembre de 1992), *ibíd.*, vol. 1962, n.º 33532, pág. 369.

¹⁹⁹ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Corea y el Gobierno de la República de Polonia sobre cooperación científica y tecnológica (Seúl, 29 de junio de 1993), *ibíd.*, vol. 1847, n.º 31455, pág. 289.

²⁰⁰ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y la República de Hungría sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos, de 6 de abril de 2000.

²⁰¹ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Consejo de Ministros de Ucrania sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos, de 19 de julio de 2002.

²⁰² Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para la prevención de desastres tecnológicos y naturales y la eliminación de sus efectos (Varsovia, 25 de agosto de 1993).

²⁰³ Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre (Atenas, 21 de febrero de 2000).

²⁰⁴ Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República Italiana sobre cooperación en materia de gestión y prevención de riesgos y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por el hombre (Roma, 2 de mayo de 1995).

²⁰⁵ Memorando de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre (Moscú, 16 de julio de 1996), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, n.º 50116.

los Estados Unidos y Polonia²⁰⁶, los Estados Unidos y Bulgaria²⁰⁷, los Estados Unidos y Ucrania²⁰⁸, los Estados Unidos y Filipinas²⁰⁹, el Uruguay y España²¹⁰, España y México²¹¹, la Federación de Rusia y España²¹², y Francia y Malasia²¹³. El acuerdo mencionado en último lugar ofrece un ejemplo ilustrativo del modo en que se redactan estos instrumentos para resaltar la importancia de la cooperación: «Convencidos de la necesidad de intensificar la cooperación de los organismos competentes de ambas partes en la esfera de la prevención de los riesgos graves y de la protección de las poblaciones, los bienes y el medio ambiente»²¹⁴.

77. A modo de ilustración, uno de los primeros ejemplos de un acuerdo bilateral que se ocupa de la reducción del riesgo de desastres es el celebrado entre el Reino Unido y los Estados Unidos en 1958, que incluye elementos para mejorar la tecnología de previsión, el intercambio de información y la alerta temprana para huracanes. El acuerdo tenía por objeto un «programa de cooperación meteorológica» destinado a obtener «mayor precisión y rapidez en la previsión de huracanes y las alertas sobre los vientos, mareas e inundaciones destructivos que los acompañan»²¹⁵.

²⁰⁶ Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Polonia sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre (Varsovia, 9 de mayo de 2000).

²⁰⁷ Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Bulgaria sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre (Washington, 24 de enero de 2000).

²⁰⁸ Memorando de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Ucrania sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre (Kiev, 5 de junio de 2000).

²⁰⁹ Protocolo de intenciones entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la República de Filipinas sobre cooperación y prevención y gestión de desastres (Washington, 20 de noviembre de 2001).

²¹⁰ Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio del Interior del Reino de España (Madrid, 25 de septiembre de 1997).

²¹¹ Acuerdo de cooperación científica y tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, de 1997.

²¹² Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias (Madrid, 14 de junio de 2000), *ibíd.*, vol. 2153, n.º 37586, pág. 57.

²¹³ Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil (París, de 25 de mayo de 1998), *Journal Officiel de la République Française*, 18519, 9 de diciembre de 1996.

²¹⁴ *Ibíd.*, cuarto párrafo del preámbulo.

²¹⁵ Canje de notas entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de los Estados Unidos de América constitutivo de un Acuerdo para el mantenimiento de las actividades de los centros de investigación sobre huracanes de las Islas Caimán creados en virtud del Acuerdo de 30 de diciembre de 1958, en su versión modificada por el Acuerdo de 15 de febrero de 1960 (Washington, 23 de noviembre y 12 de diciembre de 1966), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 603, n.º 8735, pág. 235.

78. Los Estados Unidos también han concluido varios acuerdos bilaterales con otros países que tratan de la prevención y la gestión de desastres. En un acuerdo celebrado con Polonia se indicaba que «las partes se proponen cooperar para la mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de desastre tecnológico de carácter natural o causado por el hombre en las esferas de la capacitación, la asistencia de expertos y el intercambio de experiencias»²¹⁶. Las actividades a las que se dedicaba más atención eran la capacitación y el intercambio de información²¹⁷. Un acuerdo similar, firmado con Filipinas, expresaba el deseo de ambos países de «potenciar las actividades de cooperación en la prevención y la gestión de desastres mediante un marco de colaboración que facilite el intercambio de técnicas, conocimientos e información y la transferencia de nuevas tecnologías para la gestión de las emergencias»²¹⁸.

79. Hace más de dos décadas, Francia firmó acuerdos bilaterales con Italia y Grecia para abordar la cuestión de los grandes riesgos que podían dar lugar a desastres naturales. El acuerdo con Grecia, firmado en 1989, se refería a la cooperación sobre grandes riesgos naturales y contemplaba una serie de actividades relacionadas con la predicción y prevención de riesgos y la mitigación de sus efectos²¹⁹. Un acuerdo similar con Italia, firmado en 1992, abarcaba la predicción y prevención de riesgos, en particular mediante el intercambio de información, como parte de un acuerdo más amplio que se refería a la prevención antes de los desastres y la respuesta una vez que estos se han producido²²⁰.

80. En 2000, Grecia y la Federación de Rusia firmaron un acuerdo bilateral con la finalidad de cooperar en la «prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre»²²¹. Según el acuerdo, por «prevención de emergencias» se entendía el «conjunto de medidas adoptadas con antelación para reducir al máximo posible los riesgos de emergencia, proteger la salud de la población y reducir los daños al medio ambiente y las pérdidas materiales en casos de emergencia»²²². Este acuerdo mencionaba una serie de actividades destinadas específicamente a la prevención de desastres, en particular mediante la vigilancia del medio ambiente, la evaluación de los riesgos y el intercambio de información²²³.

81. Otros acuerdos bilaterales celebrados por Estados para fines distintos de la reducción de riesgos incluyen disposiciones sobre la prevención de desastres. Un acuerdo bilateral celebrado en 2002 entre Sudáfrica y Nigeria se

refería a la creación de capacidad y el intercambio de información en cuestiones de salud pública, incluidas la «preparación y respuesta en casos de emergencia»²²⁴. Un acuerdo celebrado entre Alemania y Austria en 1988 que versaba principalmente sobre la cooperación para la respuesta en casos de desastre contenía también disposiciones sobre prevención de desastres²²⁵. Conforme a este acuerdo, los dos Estados debían cooperar, entre otras cosas, «en la prevención y la lucha contra los desastres o accidentes graves, mediante el intercambio de toda la información científica y técnica pertinente» y «en el intercambio de información sobre los riesgos y daños que puedan afectar al territorio del otro Estado contratante, información que deberá incluir la comunicación con carácter preventivo de datos sobre mediciones»²²⁶. Un acuerdo bilateral similar firmado entre Bélgica y Francia en 1981 incluía un artículo dedicado específicamente a la prevención de desastres en relación con la previsión y la prevención²²⁷. Este acuerdo incorporaba el compromiso de intercambiar información relativa a la previsión y la prevención²²⁸.

2. INSTRUMENTOS MULTILATERALES

82. A continuación, el Relator Especial examinará los textos de instrumentos multilaterales, tanto universales como regionales, que se refieren a la prevención de cualquier tipo de desastres, con independencia de sus efectos transfronterizos. Al evaluar cada instrumento, la discusión se centrará en el deber de los Estados de promulgar o aplicar medidas legislativas y reglamentarias apropiadas para cumplir sus obligaciones preventivas. Tales «medidas necesarias» son el rasgo distintivo de la diligencia debida y pueden servir para conectar esos instrumentos con una obligación de carácter más general de prevenir y mitigar los desastres.

83. No hay ningún instrumento internacional de amplio alcance que obligue a los Estados a prevenir los desastres naturales o causados por el hombre. Por el contrario, el sistema internacional ha seguido hasta ahora un enfoque fragmentado para incluir la reducción del riesgo de desastres en las obligaciones convencionales, centrándose bien en la clase de desastre (por ejemplo, los accidentes industriales o nucleares), bien en el tipo de actividad de respuesta del Estado (como la asistencia en materia de telecomunicaciones, por ejemplo). Considerados conjuntamente, estos instrumentos contienen un lenguaje común que gira en torno a las obligaciones de diligencia debida de los Estados en lo que respecta a la prevención y mitigación de ciertos desastres.

²¹⁶ Protocolo de intenciones... (nota 206 *supra*).

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Véase la nota 209 *supra*.

²¹⁹ Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Helénica acerca del método de la cooperación franco-helénica sobre grandes riesgos naturales (París, 11 de mayo de 1989), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1549, n.º 26941, pág. 299. Conforme al artículo 1, los gobiernos «cooperarán en el ámbito de los grandes riesgos naturales. Su cooperación estará destinada a: la previsión de riesgos, cuando sea posible; la prevención de riesgos, bien para evitar que den lugar a un desastre, bien para atenuar sus efectos».

²²⁰ Véase la nota 198 *supra*.

²²¹ Acuerdo sobre cooperación... (nota 203 *supra*).

²²² *Ibid.*, art. 1.

²²³ *Ibid.*, art. 3.

²²⁴ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Federal de Nigeria sobre cooperación en el ámbito de las ciencias médicas y de la salud (Pretoria, 28 de marzo de 2002).

²²⁵ Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (Salzburgo, 23 de diciembre de 1988), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1696, n.º 29224, pág. 61.

²²⁶ *Ibid.*, art. 13.

²²⁷ Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno del Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (París, 21 de abril de 1981), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1437, n.º 24347, pág. 33.

²²⁸ *Ibid.*, art. 11.

84. En 1980, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre publicó un compendio de acuerdos jurídicos para la prevención y mitigación de desastres²²⁹, que constituye un «examen exhaustivo de los conocimientos existentes sobre las causas y características de los fenómenos nacionales y las medidas de prevención que pueden tomarse para reducir o eliminar sus efectos en los países en desarrollo propensos a los desastres».

a) *Instrumentos universales*

85. El primer tratado internacional global del que puede decirse que se refirió, aunque indirectamente, a la cuestión de la prevención es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuyo artículo 145, que versa sobre la protección del medio marino, establece que «[s]e adoptarán [...] las medidas necesarias de conformidad con esta Convención para asegurar la eficaz protección del medio marino contra los efectos nocivos que puedan resultar de esas actividades». También cabe mencionar a este respecto la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, que obliga a los Estados del curso de agua a prevenir daños a otros Estados del curso de agua y a mitigarlos. No obstante, se debe señalar que esas disposiciones en materia de prevención estaban principalmente orientadas al derecho ambiental, al igual que la mayoría de las declaraciones similares relativas a la prevención que se formularon en las dos últimas décadas del siglo XX²³⁰.

86. Como observó la Secretaría, «[l]a convención internacional contemporánea de alcance global más reciente que regula la prevención y la mitigación de desastres» es el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil²³¹. Este Convenio, que entró en vigor en 2001, cuenta en la actualidad con 14 Estados partes y 12 signatarios y tiene por objeto promover la cooperación entre las autoridades estatales competentes en materia de protección civil «en los ámbitos de la prevención, la previsión, la preparación, la intervención y la gestión tras la crisis» (preámbulo). Aunque la mayor parte del Convenio versa sobre la asistencia entre Estados después de que se haya producido un desastre, también contempla la prevención como un elemento fundamental de «asistencia»²³². Además, en el Convenio se exige, con carácter general, a los

Estados partes que se comprometan «a examinar todas las posibilidades de cooperación en materia de prevención, previsión, preparación, intervención y gestión tras la crisis»²³³.

87. Aparte del Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil, a menudo se menciona 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 como uno de los instrumentos mundiales que versan sobre la reducción del riesgo de desastres²³⁴. En el Convenio de Tampere se establece expresamente que la predicción y la mitigación de los desastres es una prioridad en el ámbito de la asistencia de telecomunicaciones²³⁵. Además, el Convenio obliga a los Estados a cooperar entre sí y con las «entidades no estatales» y las organizaciones intergubernamentales con el fin de facilitar la utilización de los recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes²³⁶, que se define en el propio Convenio como «las medidas encaminadas a prevenir, predecir, observar y/o mitigar los efectos de las catástrofes, así como para prepararse y reaccionar ante las mismas»²³⁷. A fin de cumplir ese deber de cooperación, los Estados podrán desplegar equipo para «predecir y observar [...] catástrofes, así como para proporcionar información» en relación con estas²³⁸, intercambiar información entre ellos acerca de posibles catástrofes²³⁹ y suministrar sin demora «asistencia de telecomunicaciones para mitigar los efectos de una catástrofe»²⁴⁰. Por consiguiente, al igual que el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil, el Convenio de Tampere solo exige a los Estados que «cooperen» entre sí en la reducción del riesgo de desastres. No obstante, de este deber de cooperar y de los demás artículos del Convenio se puede inferir una obligación de prevenir los desastres dentro de las fronteras de los Estados. El Convenio impone a los Estados la obligación en el ámbito interno de reducir o suprimir «los obstáculos reglamentarios a la utilización de recursos de telecomunicaciones para mitigar catástrofes y realizar operaciones de socorro»²⁴¹. Por tanto, el deber de los Estados partes de utilizar las telecomunicaciones para mitigar los desastres incluye la obligación de adoptar medidas legislativas y reglamentarias para promover esa mitigación, lo cual es un reflejo de la tradicional obligación de «diligencia debida» contemplada en los instrumentos internacionales de derecho ambiental.

²²⁹ *Disaster Prevention and Mitigation: A Compendium of Current Knowledge*, vol. 9, *Legal Aspects* (Nueva York, Naciones Unidas, 1980).

²³⁰ Como el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, además del Convenio sobre la Diversidad Biológica, párrafos octavo y noveno del preámbulo.

²³¹ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 36. También cabe destacar que la Convención y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro contaban entre sus objetivos la prevención de los desastres (art. 2, párr. 2). Sin embargo, en 1968, la Unión fue reemplazada formalmente por la UNESCO, que no incluía la prevención de los desastres entre sus objetivos. Véase Nicoletti, «The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States», pág. 183, nota 24.

²³² En el artículo 1, apdo. d, se define «asistencia» como «toda actuación llevada a cabo por el Servicio de Protección Civil de un Estado en beneficio de otro Estado orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias».

²³³ Art. 4.

²³⁴ Véanse, por ejemplo, el párrafo 37 *supra* y Nicoletti, «The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States», pág. 184 (donde se examinan el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil y el Convenio de Tampere únicamente como instrumentos que crean obligaciones internacionales en materia de reducción del riesgo de desastres).

²³⁵ Art. 3, párrs. 1 y 2. En su artículo 1, párr. 15, el Convenio también define las «telecomunicaciones» como «la transmisión, emisión o recepción de signos, señales mensajes escritos, imágenes, sonido o información de toda índole, por cable, ondas radioeléctricas, fibra óptica u otro sistema electromagnético».

²³⁶ Art. 3, párr. 1.

²³⁷ Art. 1, párr. 7.

²³⁸ Art. 3, párr. 2, apdo. a.

²³⁹ Art. 3, párr. 2, apdo. b.

²⁴⁰ Art. 3, párr. 2, apdo. c.

²⁴¹ Art. 9, párr. 1.

88. También se puede interpretar que se impone un deber de diligencia debida en instrumentos universales que abarcan tipos concretos de posibles desastres. A diferencia del Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil y del Convenio de Tampere, las convenciones que versan sobre accidentes industriales, seguridad nuclear y daños ambientales no mencionan expresamente las situaciones de desastre. Teniendo en cuenta la definición de «desastre» proporcionada por la Comisión en el proyecto de artículo 3 de su proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, cada instrumento regula situaciones que pueden alcanzar la categoría de desastre si ocasionan «pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad». Por ejemplo, el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales se aplica a la prevención, preparación y respuesta en caso de accidentes industriales «que puedan tener efectos transfronterizos» (art. 2), incluidos los causados por desastres naturales²⁴². El preámbulo del Convenio sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, 1993 (n.º 174), de la OIT, reconoce «la necesidad de velar por que se adopten todas las medidas apropiadas para: a) prevenir los accidentes mayores; b) reducir al mínimo los riesgos de accidentes mayores; c) reducir al mínimo las consecuencias de esos accidentes mayores».

89. El Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales obliga a los Estados partes a adoptar «medidas apropiadas» para prevenir los accidentes industriales aplicando «medidas preventivas, de preparación y de respuesta»²⁴³. Los Estados partes deberán adoptar «medidas legislativas [...], administrativas y financieras oportunas» para cumplir sus obligaciones en materia de prevención²⁴⁴ y establecer mecanismos de preparación de emergencia a fin de responder a los accidentes industriales²⁴⁵. Por ejemplo, en el Convenio se dispone que «[l]as Partes adoptarán las medidas oportunas para prevenir los accidentes industriales, incluidas las medidas destinadas a incitar a los explotadores a actuar con el fin de reducir el riesgo de tales accidentes»²⁴⁶. Por tanto, aunque el Convenio solo exige a los Estados que adopten medidas para prevenir los accidentes transfronterizos, los accidentes, especialmente en el caso de desastres naturales, se producen en el interior de los Estados y la obligación de diligencia debida de estos se refiere a la prevención de los accidentes industriales internos en el ámbito nacional.

90. La actividad nuclear puede dar lugar a un tipo concreto de desastre causado por el hombre. Varios instrumentos se refieren a la prevención en ese contexto. Conforme a las disposiciones generales de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, se exige a los Estados que cooperen para reducir al mínimo las consecuencias de los desastres nucleares suscribiendo acuerdos «para impedir o reducir al mínimo las lesiones y daños que pudieran

resultar en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica»²⁴⁷. Asimismo, la Convención sobre Seguridad Nuclear tiene por objeto «prevenir los accidentes con consecuencias radiológicas y mitigar estas en caso de que se produjesen»²⁴⁸. Esta Convención, a diferencia de la Convención sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, no se aplica solo a las actividades que puedan causar daños a otros Estados. Por el contrario, se aplica a todas las instalaciones nucleares civiles con independencia de los daños transfronterizos que puedan causar. Aunque la Convención sobre Seguridad Nuclear no impone expresamente en su articulado la obligación de los Estados de prevenir los accidentes nucleares, es obvio que, en su conjunto, tiene por objeto y finalidad crear obligaciones internacionales para promover la seguridad nuclear a fin de prevenir los desastres nucleares²⁴⁹. Además, la Convención exige a los Estados partes que adopten «las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, así como cualesquier otras que sean necesarias» para cumplirla²⁵⁰. La Convención se aplica junto con la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares. Esa Convención, que cuenta con 115 Estados partes, establece un sistema de notificación, por conducto del OIEA, de todo accidente nuclear que pueda causar daño transfronterizo a otro Estado²⁵¹. Además, la Convención exige a los Estados no solo que notifiquen a esos otros Estados que podrían verse afectados por los accidentes nucleares significativos a los que se hace referencia en su artículo 1 que se ha causado un daño, sino también que les suministren la información pertinente para mitigarlo²⁵².

91. Los principales instrumentos internacionales de derecho ambiental también exigen a los Estados que adopten medidas preventivas respecto de posibles desastres ambientales. Por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reconoce que «las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos»²⁵³. Además, la Convención exige específicamente a los países desarrollados que figuran en su anexo I que adopten políticas nacionales a fin de mitigar el cambio climático mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero²⁵⁴ y obliga a todas las Partes a que formulen y apliquen medidas nacionales para mitigar el cambio climático²⁵⁵. Cabe destacar que, conforme a la Convención, el deber de los Estados de mitigar el cambio climático y sus efectos resultantes no depende de que se cause un daño transfronterizo a otros Estados. Por el contrario, la Convención se aplica a todas las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, con independencia de sus posibles efectos en otros países. Asimismo, en 2007, los Estados partes en la Convención reconocieron el vínculo existente entre el cambio climático y la reducción del riesgo

²⁴² Art. 2, párr. 1.

²⁴³ Art. 3, párr. 1.

²⁴⁴ Art. 3, párr. 4.

²⁴⁵ Art. 8, párr. 1.

²⁴⁶ Art. 6, párr. 1.

²⁴⁷ Art. 1, párrs. 1 y 2.

²⁴⁸ Art. 1, párr. iii).

²⁴⁹ Véase la nota precedente.

²⁵⁰ Art. 4. Véase también el artículo 7.

²⁵¹ Art. 1, párr. 1.

²⁵² Art. 2.

²⁵³ Art. 3, párr. 3.

²⁵⁴ Art. 4, párr. 2, apdo. a.

²⁵⁵ Art. 4, párr. 1, apdo. b.

de desastres mediante la aprobación del Plan de Acción de Bali, en que se exhortó a los Estados a que adaptaran sus planes nacionales en materia de cambio climático para incluir en ellos «estrategias de reducción de desastres»²⁵⁶.

92. Otros instrumentos en la esfera ambiental que regulan cuestiones específicas como la diversidad biológica, la desertificación y las evaluaciones del impacto ambiental también incluyen el deber de prevenir en circunstancias que podrían conducir a desastres. Por ejemplo, aunque el Convenio sobre la Diversidad Biológica se centra en la responsabilidad por los daños transfronterizos causados al medio ambiente²⁵⁷, también exige a los Estados partes que elaboren estrategias nacionales para la conservación ambiental²⁵⁸ y que pongan en práctica procedimientos para evaluar el impacto ambiental de los proyectos que puedan tener efectos adversos significativos sobre la diversidad biológica²⁵⁹. Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, exhorta a los Estados a que ejecuten programas de «lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía»²⁶⁰ mediante la legislación y las medidas reglamentarias apropiadas y necesarias²⁶¹ y programas nacionales de acción que incluyan sistemas de alerta temprana²⁶². Por último, el Convenio sobre Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo establece las obligaciones que incumben a los Estados partes respecto de la evaluación del impacto ambiental de determinadas actividades en la etapa inicial de planificación. Además, el Convenio impone a los Estados la obligación general de informarse y consultarse entre sí en relación con todos los grandes proyectos que se estén estudiando y que puedan tener un considerable impacto adverso de carácter transfronterizo sobre el medio ambiente. En particular, el Convenio exige que los Estados partes adopten «todas las medidas adecuadas y eficaces para prevenir, reducir y controlar el impacto transfronterizo perjudicial importante que las actividades propuestas pueden tener sobre el medio ambiente»²⁶³. En este sentido, el Convenio, al igual que los demás tratados en materia ambiental, sigue de cerca el enunciado del artículo 3 del proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y establece el deber general de los Estados de prevenir daños transfronterizos significativos.

93. Por otra parte, aunque muchas convenciones en materia ambiental se centran en el deber de prevenir efectos transfronterizos perjudiciales, hay una superposición considerable entre los temas tratados en esas convenciones y las situaciones de desastre. Esos instrumentos internacionales también resultan útiles, ya que todos ellos contemplan el deber de diligencia debida.

b) Instrumentos regionales

i) Asia

94. En Asia y el Pacífico, el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia es el instrumento internacional más específico y amplio que vincula a los Estados respecto de la prevención y la mitigación de los desastres mediante la adopción de mecanismos de reducción de riesgos. El tratado, firmado en 2005, entró en vigor en 2009 y ha sido ratificado por los diez Estados miembros de la ASEAN. Su objeto es ofrecer mecanismos eficaces para lograr una reducción sustancial de pérdidas de vidas y del patrimonio social, económico y ambiental de las Partes en caso de desastre y responder conjuntamente a las emergencias causadas por desastres²⁶⁴. Además, en el Acuerdo se establece que los Estados partes darán prioridad a la prevención y la mitigación y, por tanto, adoptarán medidas de precaución para prevenir, vigilar y mitigar los desastres²⁶⁵. En cuanto a la mitigación, el Acuerdo exige expresamente a los Estados partes que respondan inmediatamente a los desastres que se produzcan en su territorio²⁶⁶, y todas esas obligaciones deberán cumplirse adoptando las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias²⁶⁷.

95. El Acuerdo contiene tres categorías principales de obligaciones en materia de reducción del riesgo de desastres: la detección y vigilancia de los riesgos; la prevención y mitigación; y la preparación para casos de desastre. En primer lugar, los Estados partes deben detectar todos los riesgos de desastres en su territorio y asignar niveles de riesgo a cada peligro potencial²⁶⁸. En segundo lugar, el artículo 6 exige a los Estados partes, de forma individual y colectiva, que detecten, prevengan y reduzcan los riesgos derivados de los peligros²⁶⁹. A continuación, el Acuerdo impone a cada parte la responsabilidad de adoptar y aplicar medidas legislativas y reglamentarias en materia de mitigación de los desastres y de reforzar los planes locales y nacionales de gestión de los desastres²⁷⁰. Por último, los Estados partes tienen el deber de prepararse para los desastres estableciendo y manteniendo mecanismos nacionales de alerta temprana de los desastres²⁷¹ y elaborando estrategias y planes de respuesta para reducir las pérdidas ocasionadas por aquellos²⁷². En conjunto, esas disposiciones imponen a todos los Estados miembros de la ASEAN el deber amplio de adoptar las medidas necesarias para prevenir y mitigar los desastres y prepararse para ellos.

96. Otros acuerdos (no vinculantes) de Asia también alientan a los Estados a que trabajen individual y colectivamente para reducir el riesgo de desastres. Por ejemplo, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) aprobó el Marco del APEC de iniciativas

²⁵⁶ FCCC/CP/2007/6/Add.1, decisión 1/CP.13, párr. 1, apdo. c, inc. iii).

²⁵⁷ Art. 3.

²⁵⁸ Arts. 6 y 7.

²⁵⁹ Art. 14.

²⁶⁰ Art. 3, apdo. a.

²⁶¹ Arts. 4 y 5.

²⁶² Art. 10, párr. 3, apdo. a.

²⁶³ Art. 2, párr. 1.

²⁶⁴ Art. 2.

²⁶⁵ Art. 3, párr. 4.

²⁶⁶ Art. 4, apdo. b.

²⁶⁷ Art. 4, apdo. d.

²⁶⁸ Art. 5.

²⁶⁹ Art. 6, párr. 1.

²⁷⁰ Art. 6, párr. 2.

²⁷¹ Art. 7.

²⁷² Art. 8.

de creación de capacidad en materia de preparación para casos de emergencia, en que se exhorta a los Estados a que cooperen en varias iniciativas, incluso con respecto a su marco legislativo. Los Principios del APEC sobre la respuesta y la cooperación en casos de desastre, aprobados en 2008, también exhortan a cada Estado miembro a que elabore y aplique políticas en materia de mitigación de los riesgos de desastres y de preparación para ellos y a que establezca sistemas de alerta temprana en ese ámbito²⁷³. Además, tras el tsunami que se produjo en Asia en 2004, la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional hizo suyo un marco amplio sobre alerta temprana y gestión de los desastres, en virtud del cual los Estados se comprometieron a elaborar y ejecutar programas de reducción de los riesgos en sus propios territorios y a prestar apoyo a los sistemas regionales de alerta temprana²⁷⁴. Asimismo, la Declaración de Delhi sobre la reducción del riesgo de desastres en Asia, de 2007, incluye disposiciones amplias en que se insta a los Estados a que apliquen el Marco de Acción de Hyogo y a que establezcan y refuercen un marco legislativo para la reducción del riesgo de desastres²⁷⁵. En la Declaración de Dakha sobre desafíos ambientales y desastres naturales en Asia Meridional se pide que se adopten medidas regionales de prevención²⁷⁶. La Declaración de Incheon sobre la reducción del riesgo de desastres en Asia y el Pacífico, de 2010, reafirma el compromiso con el Marco de Acción de Hyogo e insta a los gobiernos y a los actores internacionales a que pongan en práctica sus cinco prioridades de acción²⁷⁷.

ii) África

97. Varias organizaciones de África han establecido organismos regionales y subregionales que facilitan instrumentos para intercambiar información y crear capacidad respecto de la reducción del riesgo de desastres. En el artículo 13, párr. 1, apdo. e, del Acta Constitutiva de la Unión Africana se establece que su Consejo Ejecutivo podrá adoptar decisiones sobre políticas en ámbitos de interés común para los Estados miembros, incluidos la protección del medio ambiente, la acción humanitaria y la respuesta y el socorro en casos de desastre. En cumplimiento de ese mandato, la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África aprobaron en 2004 la Estrategia Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en África²⁷⁸. La Estrategia tiene por objeto facilitar las iniciativas en los ámbitos subregional y nacional²⁷⁹.

98. Además, en 2006, la CEDEAO aprobó su política en materia de reducción del riesgo de desastres y

²⁷³ Puede consultarse en http://aimp.apec.org/Documents/2008/SOM/CSOM/08_csom_020.pdf.

²⁷⁴ Puede consultarse en www.saarc-sec.org.

²⁷⁵ Puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/CMUDLP/Resources/Delhi_Declaration_on_DRR_2007.pdf.

²⁷⁶ Párr. 33.

²⁷⁷ Se puede consultar en www.unisdr.org/files/16327_incheondeclaration4amcdrrev3.pdf.

²⁷⁸ Puede consultarse en www.unisdr.org/files/13093_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf.

²⁷⁹ Uno de los objetivos explícitos de la Estrategia es intensificar el compromiso político en materia de reducción del riesgo de desastres (párr. 3.2).

recientemente ha establecido un mecanismo de aplicación en ese ámbito, que consta de un comité de coordinación ministerial y un grupo de tareas sobre gestión de los desastres integrado en la secretaría²⁸⁰. Ese mecanismo se encarga de coordinar las solicitudes de asistencia internacional formuladas por los Estados y la movilización de los equipos de respuesta ante situaciones de emergencia para los Estados miembros. En 2002, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo elaboró un programa regional de gestión del riesgo de desastres en que se trataban cuestiones relativas a la reducción y gestión del riesgo de desastres, incluido el apoyo a la promulgación de legislación nacional en materia de gestión de los desastres y la identificación de oportunidades para concluir acuerdos de asistencia mutua y desarrollo en la gestión de los desastres a nivel regional y de acuerdos transfronterizos sobre armonización de las modalidades de dicha gestión²⁸¹.

99. En la actualidad, la CAO está en vías de aprobar una normativa sobre gestión y reducción del riesgo de desastres a fin de aplicar el artículo 112, párr. 1, apdo. d, del Tratado Constitutivo de la Comunidad de África Oriental, en que los Estados partes convienen en adoptar las medidas en materia de gestión, protección y mitigación de los desastres y de preparación para casos de desastre que sean necesarias, especialmente para controlar los desastres naturales y los causados por el hombre.

iii) Región árabe

100. En la región árabe, la Liga de los Estados Árabes elaboró la Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020, que fue aprobada el 19 de diciembre de 2010 por el Consejo de Ministros Árabes de Medio Ambiente en su 22.ª reunión²⁸². La Estrategia tiene dos objetivos: esbozar una visión, fijar prioridades estratégicas y determinar esferas fundamentales de aplicación para la reducción del riesgo de desastres en la región árabe y promover mecanismos institucionales y de coordinación y medidas de supervisión para apoyar la aplicación de la Estrategia en los ámbitos regional, nacional y local mediante la elaboración de un programa de acción²⁸³. Partiendo del Marco de Acción de Hyogo y teniendo en cuenta el objetivo de la Estrategia Árabe, se desarrollaron las cinco prioridades fundamentales correspondientes que se indican a continuación: reforzar el compromiso de reducir el riesgo de desastres con carácter amplio en todos los sectores; desarrollar la capacidad para detectar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres; crear capacidad de resistencia mediante el conocimiento, la promoción, la investigación y la formación; acentuar la rendición de cuentas en la gestión de los riesgos de desastres en los ámbitos subnacional y local; e integrar la reducción del riesgo de desastres en la respuesta de emergencia,

²⁸⁰ La política puede consultarse en www.preventionweb.net/files/4037_ECOWASpolicyDRR.pdf. Conforme a la política, las autoridades nacionales reconocen la necesidad de establecer instituciones y fortalecerlas a fin de aumentar la resistencia ante los peligros, por lo que en la subregión se está intensificando el compromiso político en materia de reducción del riesgo de desastres (párr. 2.2.1).

²⁸¹ Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, «Disaster risk management programme for the IGAD region», pág. 18.

²⁸² Puede consultarse en <https://www.preventionweb.net/publications/view/18903>.

²⁸³ Puede consultarse en https://www.preventionweb.net/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf.

la preparación y la recuperación²⁸⁴. Se determinó que el Programa se ejecutaría en dos fases, con una revisión en 2015, y que en 2020 se obtendría el resultado previsto de reducir sustancialmente las pérdidas causadas por los desastres, tanto de vidas como del patrimonio social, económico y ambiental de las comunidades y los países de la región árabe²⁸⁵.

iv) Europa

101. La evolución en Europa en este ámbito se ha centrado en la participación de la UE en las estrategias de prevención, preparación y mitigación que inicialmente se conocían como protección civil. Desde 1985, cuando una reunión a nivel ministerial celebrada en Roma trató la cuestión, se han aprobado varias resoluciones sobre protección civil, que han fijado las bases sobre las que se asienta en la actualidad la reducción del riesgo de desastres²⁸⁶. La protección civil de la Unión alcanzó una categoría superior con la aprobación del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reguló las competencias de los órganos de la UE, en particular por lo que respecta al artículo 196 del Tratado, en materia de protección civil y estableció un fundamento jurídico de las acciones de la Unión en ese ámbito.

102. La competencia atribuida en el artículo 196 solo es una competencia complementaria «para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de estos en dichos ámbitos» (art. 2 A, párr. 5). En el Tratado de Lisboa se establece lo siguiente:

1. La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas.

La acción de la Unión tendrá por objetivo:

a) apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión;

b) fomentar una cooperación operativa rápida y eficaz dentro de la Unión entre los servicios de protección civil nacionales;

c) favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional en materia de protección civil.

²⁸⁴ *Ibíd.*, pág. 4.

²⁸⁵ *Ibíd.*

²⁸⁶ Resolución de 25 de junio de 1987 relativa al establecimiento de una cooperación comunitaria en materia de protección civil (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n.º C 176/1, 4.7.87); resolución de 13 de febrero de 1989 relativa a los nuevos progresos de la cooperación comunitaria en materia de protección civil (*ibíd.*, n.º C 44/3, 23.2.89); resolución de 23 de noviembre de 1990 relativa a la cooperación comunitaria en materia de protección civil (*ibíd.*, n.º C 315/1, 14.12.90); resolución de 8 de julio de 1991 sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o tecnológicas (*ibíd.*, n.º C 198/1, 27.7.91); resolución de 31 de octubre de 1994 relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en materia de protección civil (*ibíd.*, n.º C 313/1, 10.11.94); y resolución de 26 de febrero de 2001 relativa al fortalecimiento de las capacidades de la Unión Europea en materia de protección civil (*ibíd.*, n.º C 82/1, 13.3.01).

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas necesarias para contribuir a la consecución de los objetivos contemplados en el apartado 1, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros²⁸⁷.

103. Por último, el artículo 188 R del Tratado, conocido como «cláusula de solidaridad», consagra la obligación de los Estados miembros de actuar «conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es [...] víctima de una catástrofe natural o de origen humano». Esta norma de «derecho positivo» diferencia a la Unión de otros sistemas regionales de coordinación en el sentido de que todas las medidas adoptadas por la Unión conforme a esa disposición tendrán que ser promulgadas siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (art. 294 del Tratado) y, por consiguiente, pasarán a formar parte de la legislación comunitaria en forma de reglamentos, directivas y decisiones²⁸⁸.

104. En 2001, la UE estableció el Mecanismo Comunitario de Protección Civil para «garantizar una protección más eficaz en la eventualidad de situaciones de emergencia de carácter natural, tecnológico, radiológico y medioambiental»²⁸⁹. El Mecanismo, que se reformó y actualizó en 2007²⁹⁰, permitió reforzar de manera satisfactoria las estrategias de protección de la Unión en situaciones de emergencia de cara a los años posteriores, incluso en terceros Estados²⁹¹. Recientemente la UE ha propuesto una decisión para dotarse de un nuevo mecanismo reformado de protección civil²⁹². Si bien el Mecanismo en vigor desde 2007 hace hincapié principalmente en la preparación y la respuesta, la reforma de 2007 contemplaba algunas normas sobre prevención y alerta temprana²⁹³. En contraste, la propuesta tiene por objeto desarrollar un «enfoque integrado» de la gestión de los desastres, incluidas la prevención, la preparación y la respuesta. La propuesta en cuestión supondría el establecimiento de un centro de reacción urgente, el desarrollo de situaciones hipotéticas de referencia para los principales tipos de catástrofes, la elaboración de planes de emergencia en los Estados miembros y la asignación previa de activos en materia de protección civil (fondo común)²⁹⁴. Por tanto,

²⁸⁷ Art. 176 C.

²⁸⁸ Gestri, «EU Disaster response law: principles and instruments», págs. 116 y 117.

²⁸⁹ Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (2001/792/EC), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n.º L 297/8, 15.11.01.

²⁹⁰ Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición) (2007/779/EC), *Diario Oficial de la Unión Europea* n.º L 314/9, 1.12.07.

²⁹¹ Véase la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la mejora del mecanismo comunitario de protección civil (COM (2005) 137 final), pág. 2.

²⁹² Véase la propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (COM (2011) 934).

²⁹³ Véase la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo (COM (2009) 84 final).

²⁹⁴ Propuesta de decisión relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (nota 292 *supra*).

un objetivo concreto sería «lograr un elevado nivel de protección contra las catástrofes mediante la prevención o la reducción de sus efectos y el fomento de una cultura de prevención» y «mejorar el estado de preparación de la Unión para responder a las catástrofes»²⁹⁵.

105. La participación de la UE en la puesta en marcha de enfoques de reducción del riesgo de desastres se puede apreciar mejor en varias actividades normativas realizadas en su ámbito. En 2008, la Comisión Europea aprobó una comunicación sobre el refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión en caso de catástrofes, que constituyó un intento inicial por avanzar hacia un enfoque de la Unión en materia de reducción del riesgo de desastres. En 2009, la Comisión Europea aprobó dos comunicaciones relativas a la reducción del riesgo de desastres: un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano²⁹⁶ y una estrategia en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo²⁹⁷. La primera comunicación desempeña un papel fundamental en los esfuerzos de la UE por lograr un entorno común favorable para la reducción del riesgo de desastres²⁹⁸. En particular, en esa comunicación se señalan los siguientes ámbitos concretos en que la actuación a nivel de la Unión puede aportar un valor añadido: crear un inventario en el ámbito de la Unión de la información y las mejores prácticas existentes; preparar directrices sobre la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo; vincular a actores y políticas a lo largo del ciclo de gestión de las catástrofes; mejorar el acceso a los sistemas de alerta rápida; y utilizar de manera más eficiente la financiación comunitaria.

106. El 20 de marzo de 1987, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la resolución 87 2) por la que se estableció un grupo de cooperación para la prevención, la protección y la organización del socorro en caso de catástrofes naturales y tecnológicas graves. Ese foro intergubernamental, conocido actualmente como «Acuerdo Europeo y Mediterráneo sobre Grandes Riesgos», promueve la investigación, la información pública y el diálogo sobre políticas en temas relacionados con los desastres entre sus 27 Estados miembros.

107. El Consejo de Europa ha destacado el carácter imperativo del deber de prevenir y mitigar los riesgos de desastres nucleares. En la resolución 1087 (1996) sobre las consecuencias del desastre de Chernobyl, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa reconoció que era indispensable adoptar medidas urgentes que tengan la consideración de prioridad esencial para la comunidad internacional y aplicar disposiciones prácticas para evitar, o al menos reducir, los riesgos de un desastre nuclear (párrs. 10 y 11).

108. Los grupos subregionales europeos también se han mantenido activos en lo que se refiere a la firma de

acuerdos vinculantes que contenían aspectos relativos a la reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, en 1998, el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre Colaboración en Materia de Asistencia y Respuesta de Emergencia ante Desastres Naturales y Provocados por el Hombre estableció procedimientos para solicitar asistencia, pidió a los Estados requirentes que aseguraran una recepción y una distribución, sin impedimentos, de los bienes destinados a la asistencia exclusivamente entre la población afectada sin discriminación y los exhortó a que simplificaran y aceleraran los procedimientos aduaneros y eliminaran los derechos y aranceles aduaneros. En 1992, los Estados miembros de la Iniciativa de Europa Central aprobaron el Acuerdo de Cooperación sobre el Pronóstico, la Prevención y la Mitigación de los Desastres Naturales y Tecnológicos, en que se exigía a esos Estados que cooperaran entre sí para adoptar medidas de prevención y mitigación (arts. 1 y 2). Además, el Acuerdo creó un comité conjunto responsable de elaborar procedimientos a fin de intensificar la solidaridad para la cooperación en respuesta a los desastres (arts. 4 y 5).

v) América Latina y el Caribe

109. La Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, de 1991, es la única convención regional para todo el continente americano relacionada directamente con los desastres. La Convención, que entró en vigor en 1996, se centra exclusivamente en la respuesta a los desastres y, por tanto, tiene un valor limitado en cuanto a la determinación de las responsabilidades de los Estados en la etapa anterior al desastre.

110. Sin embargo, en el ámbito subregional los acuerdos están asignando cada vez mayor importancia a la prevención y la mitigación de los desastres. En 1999, la Asociación de Estados del Caribe aprobó su propio tratado sobre respuesta en casos de desastre, el Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales²⁹⁹. En el Acuerdo se establece expresamente que su objetivo es crear «mecanismos jurídicamente vinculantes que promuevan la cooperación para la prevención, mitigación y atención de los desastres naturales» (art. 2). Conforme al Acuerdo, las Partes Contratantes convienen en promover «la formulación e instrumentación de normativas y leyes, políticas y programas para la atención y prevención de desastres naturales, en forma gradual y progresiva» (art. 4, párr. 1), incluso estableciendo «directrices y criterios comunes» en varias esferas, como la «clasificación y manejo de suministros y donativos humanitarios» (art. 7). En la Declaración de Panamá³⁰⁰, aprobada en la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, se afirmó la importancia de la prevención para reducir la vulnerabilidad frente a los desastres en los siguientes términos:

Reconocemos la vulnerabilidad de nuestros países y territorios frente a los desastres naturales, y el impacto negativo que estos tienen en nuestros esfuerzos para asegurar un desarrollo sostenible; de igual manera, compartimos la idea de que la mejor forma para combatir la vulnerabilidad frente a los desastres naturales es mediante la

²⁹⁵ *Ibíd.*, art. 3, párr. 1, adpos. a y b.

²⁹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano (COM (2009) 82 final).

²⁹⁷ Véase la nota 293 *supra*.

²⁹⁸ Véase La Vaccara, «An enabling environment for disaster risk reduction», págs. 199 y 208.

²⁹⁹ El Acuerdo todavía no ha entrado en vigor.

³⁰⁰ Véase la nota 188 *supra*.

integración de la gestión y la reducción de riesgos de desastres en las políticas y planes de desarrollo en todos los niveles de nuestros gobiernos. Asimismo, reafirmamos la importancia de la cooperación internacional, en especial al nivel regional, para fortalecer a las instancias nacionales y regionales dedicadas a la prevención y mitigación de riesgos y desastres naturales.³⁰¹

111. Otros instrumentos subregionales han establecido organismos para coordinar la labor de reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, en 1991, los Estados miembros de la Comunidad del Caribe aprobaron el Acuerdo por el que se Establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre. En el Acuerdo se encarga al Organismo la tarea de crear una capacidad nacional en materia de respuesta en casos de desastre. Los Estados partes se comprometen a adoptar diferentes medidas para asegurar que sus sistemas nacionales de respuesta en casos de desastre estén preparados adecuadamente (art. 4). Además, se comprometen a reducir los obstáculos jurídicos a la entrada de personal y de bienes, a ofrecer protección e inmunidad de responsabilidad y en materia tributaria a los Estados que presten asistencia y a su personal de socorro y a facilitar el tránsito (arts. 21 a 23).

112. Además, en 1993, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá crearon el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, como organismo especializado encargado de coordinar la ejecución del Plan Regional de Reducción de Desastres. En 2003, el Centro de Coordinación revisó su acuerdo constitutivo para que reflejara principios como la cooperación internacional, la promoción de los derechos humanos (incluido el derecho a la protección frente a los desastres) y la participación de la ciudadanía en la planificación de la gestión de los desastres. El propio Centro de Coordinación se encarga de facilitar la asistencia técnica y la cooperación entre los Estados miembros en materia de prevención y mitigación de los desastres.

D. Política y legislación nacionales

113. Como se señaló anteriormente³⁰², tras la celebración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, los Estados pusieron en marcha distintas actividades a fin de unir esfuerzos para prepararse mejor para los desastres y reducir sus efectos perniciosos. Como consecuencia de ello, se suscribieron dos acuerdos principales —la Estrategia de Yokohama y el Marco de Acción de Hyogo— en que se pidió a los Estados que implementaran legislación nacional que previera la prevención y mitigación de desastres y la preparación para estos.

114. Como se dijo antes³⁰³, los Estados han aplicado el Marco de Acción de Hyogo mediante la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en sus marcos normativos y jurídicos nacionales. En el examen realizado en 2011, 64 Estados o zonas distribuidos uniformemente en todos los continentes y regiones, entre ellos en las principales zonas proclives a la producción de peligros. Esos

Estados y zonas fueron los siguientes: Alemania, Anguila, Argelia, Argentina, Armenia, Bangladesh, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Estados Unidos, Fiji, Finlandia, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Vírgenes Británicas, Italia, Japón, Kenya, Líbano, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Marruecos, Mauricio, México, Mongolia, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, República Árabe Siria, República Dominicana, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, ex República Yugoslava de Macedonia, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santa Lucía, Senegal, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tailandia, Vanuatu y Venezuela (República Bolivariana de).

115. Más recientemente, la UNISDR señaló que 76 Estados habían aprobado plataformas nacionales, que fueron definidos como un «mecanismo de coordinación para la incorporación de una perspectiva de reducción de riesgos en las políticas, la planificación y los programas de desarrollo», con objeto de aplicar estrategias de reducción de desastres³⁰⁴.

116. La Secretaría ha señalado que los marcos normativos y jurídicos que se relacionan más directamente con la prevención han sido aplicados en general a nivel nacional, y no a nivel regional o internacional³⁰⁵. Varios países han aprobado legislación que prevé específicamente la reducción de desastres, sea en forma de leyes aisladas, o como parte de un marco jurídico más amplio relativo tanto a la gestión de riesgos de desastre como a una respuesta para esos casos. Entre los Estados que han aprobado leyes nacionales de reducción de riesgos de desastres figuran, en orden alfabético inglés: Argelia³⁰⁶, Camerún³⁰⁷, República Dominicana³⁰⁸, El Salvador³⁰⁹, Estonia³¹⁰, Francia³¹¹, Guatemala³¹², Haití³¹³, Hungría³¹⁴, India³¹⁵, Indonesia³¹⁶,

³⁰⁴ Véase www.unisdr.org/partners/countries para una lista que se actualiza continuamente de los Estados que han aprobado plataformas nacionales.

³⁰⁵ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 33.

³⁰⁶ Argelia, Ley de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres, de 25 de diciembre de 2004, que puede consultarse en www.mtp.gov.dz/GUIDE%20JURIDIQUE/textes-de-portee-generale/5-Loi-n2004-20.pdf.

³⁰⁷ Camerún, Decreto n.º 037/PM de 19 de marzo de 2003, por el que se crea, organiza y ordena el funcionamiento de un Observatorio Nacional de Riesgos.

³⁰⁸ República Dominicana, Decreto n.º 874-09 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley n.º 147-02, sobre Gestión de Riesgos y deroga los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto n.º 932-03 (2009).

³⁰⁹ El Salvador, Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (2005).

³¹⁰ Estonia, Ley de Preparación para Emergencias (2000).

³¹¹ Francia, Ley n.º 2003-699 de Prevención de Riesgos Tecnológicos y Naturales y Reparación de Daños (2003).

³¹² Guatemala, Decreto n.º 109-96, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado (1996).

³¹³ Haití, Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (1998).

³¹⁴ Hungría, Ley LXXIV de Gestión y Organización para la Prevención de Desastres y la Prevención de Grandes Accidentes Producidos por Sustancias Peligrosas (1999).

³¹⁵ India, Ley de Gestión de Desastres, n.º 53 (2005), que puede consultarse en <https://indiacode.nic.in/>.

³¹⁶ Indonesia, Ley n.º 24 de 2007 de Gestión de Desastres.

³⁰¹ Párr. 20.

³⁰² Véase el párrafo 35 *supra*.

³⁰³ Véase también el párrafo 35 *supra*.

Italia³¹⁷, Madagascar³¹⁸, Namibia³¹⁹, Nueva Zelandia³²⁰, Pakistán³²¹, Perú³²², Filipinas³²³, República de Corea³²⁴, Eslovenia³²⁵, Sudáfrica³²⁶, provincia china de Taiwán³²⁷, Tailandia³²⁸ y Estados Unidos³²⁹.

117. Para ilustrar lo dicho precedentemente, pueden citarse algunos ejemplos de cómo integrar una perspectiva de prevención en marcos legislativos o normativos. Sudáfrica, tras aprobar la Ley de Gestión de Desastres en 2002, publicó un documento de políticas detallado sobre su marco nacional de gestión de desastres. Además, Sudáfrica cuenta con varias leyes sobre desastres, en particular incendios, y leyes relacionadas con la prevención de desastres, como las que se refieren a la evaluación de los efectos ambientales. Namibia incorporó una perspectiva de prevención en su Ley de Gestión de Riesgos de Desastres de 2012, con la intención «de establecer un enfoque integrado y coordinado para la gestión de desastres centrado en la prevención o reducción del riesgo de desastres, la mitigación de su gravedad, la preparación para emergencias, el suministro de una respuesta rápida y eficaz a los desastres y la recuperación posterior a estos»³³⁰. Filipinas incluyó la prevención en las estructuras de gobernanza, y la definió de la siguiente manera:

El evitamiento directo de los efectos negativos de los peligros y desastres conexos. Expresa el concepto y la intención de evitar totalmente esos posibles efectos negativos gracias a la adopción previa de medidas, como la construcción de diques o terraplenes que eliminen el riesgo de inundaciones, la reglamentación del uso de la tierra que prohíba asentamientos en zonas de alto riesgo, y el diseño de ingeniería antisísmica que asegure la supervivencia y la función de un edificio esencial ante la posibilidad de un terremoto³³¹.

118. Recientemente Colombia ha reforzado su marco normativo nacional para la gestión de desastres y ha incluido la prevención en un único marco integral. La Ley por la que se establece el Sistema Nacional de

³¹⁷ Italia, Decreto del Primer Ministro por el que se establece una plataforma nacional para la reducción de riesgos de desastre (2008).

³¹⁸ Madagascar, Decreto n.º 2005-866 por el que se regula la aplicación de la Ley n.º 2003-010, de 5 de septiembre de 2003 de política nacional de gestión de riesgos y desastres (2005).

³¹⁹ Namibia, Ley de Gestión de Riesgos de Desastres (2012).

³²⁰ Nueva Zelandia, Decreto sobre el Plan Nacional de Gestión de Emergencias para la Defensa Civil de 2005 (SR 2005/295), parte 3.

³²¹ Pakistán, Ley Nacional de Gestión de Desastres (2010). Véase también la declaración oficial del Gobierno del Pakistán en el tercer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, en 2011, que puede consultarse en www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.

³²² Perú, Ley n.º 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2011).

³²³ Filipinas, Ley de Gestión de Riesgos de Desastres (2006).

³²⁴ República de Corea, Ley Nacional de Contramedidas para Casos de Desastre (1995); Ley Nacional de Gestión de Desastres (2010).

³²⁵ Eslovenia, Ley de Protección contra Desastres Naturales y Otros Desastres (2006).

³²⁶ Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002.

³²⁷ Provincia china de Taiwán, Ley de Prevención de Desastres y Respuesta a los Desastres (2002).

³²⁸ Tailandia, Ley de Prevención y Mitigación de Desastres (2007).

³²⁹ Estados Unidos, Ley de Mitigación de Desastres (2000).

³³⁰ Namibia, Ley de Gestión de Riesgos de Desastres n.º 10, 2012, párrafo del preámbulo.

³³¹ Filipinas, Ley de Aplicación de Reglas y Reglamentos de la República n.º 10121, regla 2, art. 11).

Gestión del Riesgo de Desastres, aprobada en abril de 2012, incluye disposiciones tanto sobre la prevención como sobre la respuesta a los desastres. La Ley establece un marco en que intervienen varios órganos de gobierno como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres³³².

119. Varios Estados también han puesto en marcha políticas que se centran en la reducción de riesgos de desastres, para complementar la legislación, o como medidas aisladas. Por ejemplo, Ghana ha elaborado una política nacional de reducción de riesgos de desastres para incorporar esa reducción en la planificación y las actividades que realizan las instituciones públicas. En el tercer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrado en 2011, Ghana declaró que la reducción de riesgos de desastres era uno de los principales factores de la buena gobernanza y el desarrollo sostenible³³³. Bangladesh constituye otro ejemplo de cómo pueden adoptarse políticas sólidas a falta de una ley formal, dado que ha coordinado 12 ministerios en un programa integral de gestión de desastres y formulado un plan nacional de gestión de desastres para el período 2010-2015, además de haber adoptado una estrategia y un plan de acción para el cambio climático (2009) y un reglamento sobre desastres³³⁴.

120. Esta sección no tiene por finalidad presentar una lista exhaustiva de leyes nacionales sobre la reducción de riesgos de desastres, sino meramente intentar hacer una reseña de distintos enfoques adoptados. Si bien el análisis que se realiza a continuación se refiere principalmente a legislación específicamente orientada a la gestión de desastres, otros tipos de leyes también resultan pertinentes, como las relativas a las previsiones meteorológicas, los seguros, las restricciones al uso de la tierra, y el derecho a la información. La legislación mencionada en último término se discutirá brevemente más adelante. En esta sección se resumirán los principales elementos que contienen las leyes para la gestión de desastres de 14 Estados distintos desde el punto de vista geográfico y económico, algunos de los cuales fueron mencionados en el memorando de la Secretaría³³⁵, en tanto que otros fueron elegidos para presentar una muestra más variada que tuviera en cuenta la geografía y el desarrollo económico. En esta sección se examinarán las características de las leyes sobre desastres aprobadas por Argelia³³⁶, Bolivia (Estado Plurinacional de)³³⁷,

³³² Banco Mundial, «Por primera vez, Colombia tiene una política de prevención y sensibilización para casos de desastres naturales», Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, 24 de abril de 2012.

³³³ Véase www.preventionweb.net/files/globalplatform/globalplatform2011ghana.docx.

³³⁴ En el tercer período de sesiones de la Plataforma Mundial, celebrado en 2011, el Gobierno de Bangladesh señaló que seguía considerando con interés la posibilidad de elaborar una ley nacional de gestión de desastres. Véase <http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/bangladeshrevisedstatement.pdf>.

³³⁵ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3.

³³⁶ Véase la nota 306 *supra*.

³³⁷ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (2000), Ley n.º 2140, que puede consultarse en https://www.preventionweb.net/files/30230_bol2140.pdf.

Colombia³³⁸, Costa Rica³³⁹, Cuba³⁴⁰, la India³⁴¹, el Japón³⁴², Nicaragua³⁴³, Filipinas³⁴⁴, Sudáfrica³⁴⁵, Sri Lanka³⁴⁶, el Reino Unido³⁴⁷, los Estados Unidos³⁴⁸, y Viet Nam³⁴⁹.

121. Antes de describir en algún detalle los elementos fundamentales de las leyes, se explorarán en la presente sección dos aspectos comunes de esa legislación que demuestran que los Estados reconocen su obligación de adoptar medidas para hacer frente a los desastres. En primer lugar, no existen grandes variaciones entre los Estados en lo que respecta a la determinación del alcance del problema que procuran resolver. La legislación tiene principalmente por objeto proteger contra los desastres naturales y antropogénicos. La diferencia más importante radica en la especificidad de los ejemplos que figuran en el texto de la legislación. Por ejemplo, Sri Lanka incorpora en su definición de catástrofes naturales o antropogénicas una larga lista de hechos que podrían considerarse tales, como deslizamientos de tierras, ciclones, incendios, accidentes químicos, conflictos civiles o luchas intestinas, desastres nucleares y derrames de petróleo³⁵⁰. En Nicaragua, la ley se refiere tanto a los desastres naturales como a los provocados por el ser humano, pero presenta una larga lista de hechos que podrían considerarse desastres naturales, sin presentar una lista paralela de los desastres antropogénicos³⁵¹. Otros Estados han elaborado una amplia definición de desastre sin dar ejemplos más concretos. Por ejemplo, la legislación de Filipinas define «desastre»

como «una perturbación grave del funcionamiento de una comunidad»³⁵². Algunas leyes se refieren específicamente a las inundaciones y las tormentas: aunque este alcance más limitado suele reflejarse en el título, podría aplicarse tanto a las inundaciones naturales como a las provocadas por el ser humano³⁵³. Varios Estados también incluyen el requisito de que el hecho cause daño a las personas, los bienes o la economía para considerarlo realmente un desastre³⁵⁴. Sin embargo, tomadas en su conjunto, estas leyes demuestran que existe un reconocimiento de la obligación de elaborar legislación que aborde la cuestión de los desastres naturales y antropogénicos.

122. Un segundo elemento de la legislación sobre desastres que pone de manifiesto las obligaciones de los Estados son los dos métodos diferenciados mediante los cuales estos indican el objeto, el propósito y los objetivos de la legislación. El método más común es que la legislación tiene por objeto establecer un marco para gestionar los riesgos de desastre con miras a prevenirlos, mitigar los daños y aumentar la preparación de un Estado para casos de desastre³⁵⁵. Algunos otros Estados

³³⁸ Colombia, Ley n.º 1523, de 24 de abril de 2012, por la que se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Poco después de la aprobación de la ley, el Banco Mundial publicó un estudio amplio de las políticas de gestión de riesgo de desastres en Colombia, en que criticó el marco del país, lo que pudo haber influido en la reforma de esa legislación. Véase Banco Mundial, *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*.

³³⁹ Costa Rica, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (2011), Ley n.º 8488, de 11 de enero de 2006.

³⁴⁰ Farber y Chen, *Disasters and the Law: Katrina and Beyond*, págs. 211 y 212.

³⁴¹ Véase la nota 315 *supra*.

³⁴² Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, Ley n.º 223 (1961).

³⁴³ Nicaragua, Ley n.º 337 (2000), Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres.

³⁴⁴ Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (2010), Ley de la República n.º 10121 (2009).

³⁴⁵ Véase la nota 326 *supra*.

³⁴⁶ Sri Lanka, Ley de Gestión de Desastres, n.º 13 de 2005, 13 de mayo de 2005.

³⁴⁷ Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas (2010).

³⁴⁸ Estados Unidos, Ley de Seguridad Interior de 2002, 6 U.S.C. párrs. 311 a 321 (en la que se establece la misión, las obligaciones y las facultades del Organismo Federal de Gestión de Emergencias).

³⁴⁹ Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, n.º 09-L/CTN (1993).

³⁵⁰ Sri Lanka, Ley de Gestión de Desastres, art. 25. Véase también Argelia, Ley de Gestión de Desastres y Prevención de Riesgos, arts. 2 y 10 (en que se incluyen los terremotos, las inundaciones, los incendios, los accidentes industriales y nucleares y las epidemias); y Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, art. 2, en que se señala que «desastre» se refiere a tormentas, inundaciones, terremotos, tsunamis u otros hechos naturales inusuales, una conflagración o explosión o cualquier otro daño de similar envergadura.

³⁵¹ Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, art. 3.

³⁵² Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (2010), párr. 3. Véase también Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, art. 1 (que se refiere a la protección contra toda amenaza natural, tecnológica y antropogénica); Estados Unidos, 6 U.S.C., párr. 313, b), 2), A) (que protege «contra el riesgo de desastres naturales, actos de terrorismo y otros desastres antropogénicos, incluidos los incidentes catastróficos»); India, Ley de Gestión de Desastres, art. 2 (en que «desastre» se refiere a las catástrofes naturales o antropogénicas o a los accidentes o negligencias).

³⁵³ Véase Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, art. 2; Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, art. 1 (que abarca inundaciones y erosiones costeras, entre ellas quiebres de diques, aunque no las inundaciones provocadas por fuertes lluvias que hagan desbordar el sistema de cloacas).

³⁵⁴ Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002, párr. 1 (según la cual se entiende por «desastre» «un hecho progresivo o súbito, generalizado o localizado, natural o antropogénico que cause o amenace con causar muerte, lesiones o enfermedades, daños a la propiedad, infraestructura o medio ambiente, o la alteración grave de la vida de una comunidad, y cuya magnitud exceda la capacidad de las personas afectadas por el desastre de hacer frente a sus efectos utilizando solo sus propios recursos»); y Colombia, Ley por la que se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, art. 4, párr. 8 (en que se declara que los desastres son el resultado de eventos naturales o antropogénicos no intencionales que causan daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales).

³⁵⁵ Véase Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002, preámbulo (en que se establece «una política de gestión de desastres centrada en la prevención o reducción del riesgo de desastres, que mitiga la gravedad de los desastres, la preparación para emergencias, una respuesta rápida y eficaz a los desastres y recuperación posterior al desastre»); Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, preámbulo (en que se establecen disposiciones relativas a actividades que se llevan a cabo para prevenir, controlar y mitigar las consecuencias de las inundaciones y tormentas); Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, preámbulo (en que se establece que la ley regula la gestión de riesgos relacionados con las inundaciones y las erosiones costeras); Estados Unidos, 6 U.S.C., párr. 313, b), 2), A) (que lidera «los esfuerzos de la nación para prepararse y protegerse contra los desastres, responder a ellos y recuperarse de ellos»); India, Ley de Gestión de Desastres, preámbulo (en que se prevé la gestión eficaz de desastres); Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, art. 1 (en que se dispone que el objeto de la ley es establecer los principios, normas, disposiciones e instrumentos necesarios para crear un sistema orientado

también complementan esas declaraciones de propósito con objetivos más generales, como proteger la vida³⁵⁶, o mencionan las razones que llevaron a la aprobación de la ley, por ejemplo, haber ya experimentado desastres³⁵⁷. Sin embargo, la Ley Nacional de Gestión de Desastres de la India, por ejemplo, establece expresamente medidas para la prevención de desastres, la integración de medidas de mitigación y el desarrollo de la capacidad de preparación para casos de desastre³⁵⁸. Los Estados Unidos adoptan un enfoque ligeramente más preciso, y sugieren que el Organismo Federal de Gestión de Emergencias «elabore directrices» sobre la «identificación de posibles peligros y evaluación de riesgos y efectos; la mitigación del impacto de una gran variedad de peligros [...] y la gestión de los recursos necesarios para la preparación de emergencias y la respuesta a los desastres»³⁵⁹. En estas declaraciones de intención, los Estados mencionan la prevención, la mitigación y la preparación como objetivos concretos. En aras de la coherencia, en la presente sección se hará referencia a esos tres reconocidos componentes del marco para la reducción de los desastres al describir las características específicas de las leyes de los Estados.

1. PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS

123. La prevención de los riesgos se refiere a las medidas que los Estados adoptan para reducir al mínimo la probabilidad de que se produzca un desastre. Con ese fin,

(Continuación de la nota 355.)

a la prevención de desastres, la reducción de riesgos, la mitigación y la preparación para los desastres); Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, art. 1 (en que se regulan todas las actividades en el ámbito de la reducción de riesgos y atención de desastres y emergencias, y se establece un marco institucional que reduzca los riesgos que presentan los desastres y emergencias); Colombia, Ley por la que se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, art. 1 (la gestión de desastres, que se logra mediante un proceso de políticas, estrategias, planes y regulaciones, es necesaria para la reducción y la gestión del riesgo y el mantenimiento de la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las personas); y Argelia, Ley de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres, art. 1 (en que se establecen disposiciones orientadas a la prevención de grandes riesgos y la gestión de desastres).

³⁵⁶ Véase, por ejemplo, Estados Unidos, 6 U.S.C., párr. 313, b), 2) (la misión es reducir al mínimo la pérdida de vidas y bienes y proteger a la nación de todos los peligros). Véase también Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, art. 1 («Esta ley tiene por objeto proteger el territorio nacional, la vida y la integridad física de los ciudadanos y sus bienes, y para ello establecerá un mecanismo [...] y] la formulación de planes para la prevención de desastres [...] asegurando una gestión eficaz y organizada de la prevención integral y sistemática de los desastres»); Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (2010), párr. 2 (en que se señala que la política del Estado es defender el derecho a la vida y fortalecer la capacidad institucional del país para la reducción de riesgos de desastres); y Sri Lanka, Ley de Gestión de Desastres, preámbulo (en que se cita la necesidad de proteger la vida humana y los bienes de las personas y el medio ambiente de Sri Lanka de los desastres).

³⁵⁷ Véase, por ejemplo, Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, preámbulo (en que se hace referencia a varios factores que motivan la aprobación de la ley, entre ellos el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales de las Naciones Unidas, los fenómenos climáticos El Niño y La Niña y la historia del país de terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, huracanes e incendios forestales). Véase también Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, preámbulo (en que se citan la pérdida de vidas y bienes causada por inundaciones y tormentas).

³⁵⁸ India, Ley de Gestión de Desastres, art. 11.

³⁵⁹ Estados Unidos, 6 U.S.C. 3211.

la legislación que se examina muestra tres enfoques principales para alcanzar este objetivo: la evaluación de los riesgos, el intercambio de información y el control del uso de la tierra.

a) Evaluación de los riesgos

124. De conformidad con el Marco de Acción de Hyogo:

El punto de partida para reducir los riesgos de desastre y promover una cultura de resiliencia consiste en conocer las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a los desastres a que se enfrentan la mayoría de las sociedades, así como la evolución de las amenazas y los factores de vulnerabilidad a corto y largo plazo, para luego adoptar las medidas oportunas en función de ese conocimiento³⁶⁰.

125. La segunda prioridad de acción del Marco es «[i]dentificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana» (párr. 14, apdo. 2). Las principales actividades mencionadas en el marco son las siguientes:

a) Elaborar, actualizar periódicamente y difundir ampliamente mapas de riesgos e información conexas entre las autoridades responsables, la ciudadanía en general y las comunidades expuestas en el formato adecuado;

b) Preparar sistemas de indicadores del riesgo de desastre y de la vulnerabilidad a nivel nacional y subnacional que les permitan a las autoridades responsables analizar el impacto de los desastres en las condiciones sociales, económicas y ambientales, y divulgar los resultados entre las autoridades responsables, la ciudadanía y las poblaciones expuestas;

c) Registrar, analizar, compilar y divulgar periódicamente estadísticas sobre los desastres que ocurren, sus efectos y las pérdidas que ocasionan, mediante mecanismos internacionales, regionales, nacionales y locales³⁶¹.

126. La Estrategia de Yokohama establece como primer principio que «[l]a evaluación del riesgo es un paso indispensable para la adopción de una política y de medidas apropiadas y positivas para la reducción de desastres»³⁶², aunque la Asamblea General ha destacado la importancia de evaluar el riesgo tanto a nivel nacional como local a fin de reducir la vulnerabilidad a los peligros y abordar los efectos adversos de los desastres³⁶³.

127. La evaluación de los riesgos en el plano nacional es variada, en razón de que existen limitaciones financieras y científicas, las necesidades regionales y locales son distintas y cada Estado adopta un enfoque individual. En 2011, 12 de las 15 personas que respondieron a una encuesta de los Estados miembros del Grupo de los 20 dijeron haber llevado a cabo evaluaciones nacionales de riesgo, en tanto que las otras tres informaron que estaban elaborando evaluaciones de riesgo y que comenzarían a aplicarlas en 2013³⁶⁴. Un examen de las evaluaciones de

³⁶⁰ A/CONF.206/6, párr. 17.

³⁶¹ *Ibíd.*

³⁶² A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I.

³⁶³ Resoluciones de la Asamblea General 59/233, de 22 de diciembre de 2004, párr. 3; 61/200, de 20 de diciembre de 2006, párr. 7, y 63/217, de 19 de diciembre de 2008, párr. 10.

³⁶⁴ Véase el marco metodológico del Grupo de los 20 y la OCDE sobre la evaluación de los riesgos de desastre y la financiación de los riesgos, que puede consultarse en www.oecd.org/gov/risk/G20disaster-riskmanagement.pdf.

los riesgos nacionales y locales, basada en los datos sobre peligros y la información sobre la vulnerabilidad muestra que esta es la actividad que realiza en general con mayor frecuencia en cualquier estrategia de prevención relacionada con el Marco de Acción de Hyogo³⁶⁵.

128. Existen datos que muestran que los Estados procuran obtener asistencia al evaluar su riesgo a nivel nacional. Al menos 40 países han solicitado asistencia del Programa Mundial de Identificación de Riesgos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de aumentar sus conocimientos sobre los riesgos de desastres mediante sistemas de evaluación nacionales de riesgos y sistemas nacionales de información sobre riesgos³⁶⁶. Doce países de América Latina y el Sudeste Asiático han solicitado asistencia de la Iniciativa de Evaluación Probabilística de Riesgos de América Central a fin de obtener asistencia técnica en evaluación de riesgos³⁶⁷.

129. De los 14 Estados seleccionados para el estudio, varios se centran en la determinación de riesgos de desastre y en la evaluación y seguimiento de esos riesgos. La India, por ejemplo, exige la elaboración de planes a nivel estatal y de distrito, a fin de determinar qué problemas específicos se plantean y elaborar medidas para mitigar el daño que causan³⁶⁸. Para avanzar en pos de esos objetivos, la legislación sugiere que se cumplan las directrices para la prevención y se inspeccione la construcción de edificios para corroborar que se haya construido con arreglo a normas adecuadas para la prevención de desastres³⁶⁹. El seguimiento de los riesgos puede adoptar diferentes formas, aunque en general consiste en una evaluación de estos y en la elaboración de previsiones meteorológicas. Por ejemplo, la legislación japonesa incluye una disposición que establece que los gobiernos locales deben participar en la elaboración de previsiones meteorológicas para ayudar a prevenir los desastres causados por las tormentas³⁷⁰. En Filipinas, la legislación contempla la evaluación de los riesgos y la adquisición de conocimientos³⁷¹. En Viet Nam, la ley prevé la realización de un pronóstico y de un seguimiento del estado del tiempo, así como la asociación de los sectores público y privado para alcanzar esos objetivos³⁷². Asimismo, Filipinas exige que se identifiquen, evalúen y prioricen los peligros y riesgos³⁷³ para consolidar la

información relativa a los riesgos de desastres, entre ellos, los peligros naturales, los factores de vulnerabilidad y los riesgos relacionados con el cambio climático, a fin de contar con un mapa de riesgos locales³⁷⁴.

130. Algunos Estados hacen un seguimiento del estado del tiempo de forma habitual para identificar los posibles riesgos. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Servicio Meteorológico Nacional comenzó inicialmente como una forma de ayudar a los agricultores; sin embargo, su utilidad en la prevención de desastres ha aumentado³⁷⁵. Son varias las entidades que tienen a su cargo la predicción del tiempo en los Estados Unidos: el Servicio Meteorológico Nacional, la Administración Federal de Aviación (que realiza previsiones meteorológicas para aerolíneas y vuelos), el Organismo Nacional del Océano y la Atmósfera (que utiliza sus sistemas para aplicar el sistema de alerta de emergencia del país) y varias autoridades de nivel estatal, como el Departamento de Transporte de Utah (que pronostica riesgos de avalanchas)³⁷⁶. Además, los Estados están cooperando en la elaboración de sistemas internacionales de alertas meteorológicas en la OMM³⁷⁷.

b) Reunión y difusión de información sobre riesgos

131. La reunión y difusión de información sobre riesgos puede contribuir a la prevención en cuanto reduce los factores de vulnerabilidad y genera resistencia a los peligros. El Marco de Acción de Hyogo explica este propósito:

Los desastres pueden reducirse considerablemente si la población está bien informada y motivada para asumir una cultura de prevención y de resiliencia ante los desastres, lo que a su vez impone la necesidad de reunir, compilar y divulgar los conocimientos e información pertinentes sobre las amenazas, los factores de vulnerabilidad y la capacidad³⁷⁸.

Como se explica además en un informe sobre la aplicación del Marco:

Los procesos de reunión y difusión de datos permiten que los encargados de adoptar decisiones y la sociedad comprendan la exposición que tiene un país a los diversos peligros y sus factores de vulnerabilidad social, económica, ambiental y física. Esa información, difundida en forma apropiada y oportuna permite a las comunidades adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos³⁷⁹.

132. Con arreglo a la tercera prioridad de acción del Marco para la Acción de Hyogo, los Estados deben realizar distintas actividades con esa finalidad, como la gestión y el intercambio de información, mediante, entre otras cosas, la difusión de «información clara sobre los riesgos de desastre y las distintas formas de protección»³⁸⁰. La Estrategia de Yokohama hizo un llamamiento a reunir y difundir información «para despertar conciencia de los desastres naturales y las posibilidades de reducir sus efectos»³⁸¹.

³⁶⁵ Véase la recopilación de informes nacionales sobre los progresos en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011), prioridad 1 del Marco de Acción de Hyogo, indicador básico 1.1, que puede consultarse en www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf.

³⁶⁶ Entre los logros citados más arriba figuran la conclusión de una evaluación nacional de riesgos y un perfil nacional de peligros en la República Popular Democrática Lao, la conclusión de evaluaciones de riesgos urbanos en México, Mozambique y Nepal, el establecimiento de un observatorio nacional de desastres en Armenia y el lanzamiento de una evaluación integral de riesgos en Mozambique.

³⁶⁷ Bangladesh, Bután, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, India, Nepal, Pakistán, Panamá, Perú y Sri Lanka.

³⁶⁸ India, Ley de Gestión de Desastres, art. 21.

³⁶⁹ *Ibid.*, art. 30.

³⁷⁰ Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, art. 35.

³⁷¹ Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (2010), párrs. 3, 4 y 12.

³⁷² Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, arts. 10 y 11.

³⁷³ Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (2010), párr. 9.

³⁷⁴ *Ibid.*, párr. 12.

³⁷⁵ Baum, *When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law*, pág. 3.

³⁷⁶ *Ibid.*, págs. 9 y 14.

³⁷⁷ *Ibid.*, pág. 15.

³⁷⁸ A/CONF.206/6, párr. 18.

³⁷⁹ UNISDR, "Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges", pág. 36, disponible en www.unisdr.org/files/19690_hfa11web.pdf.

³⁸⁰ A/CONF.206/6, párr. 18, i), a.

³⁸¹ A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I, párr. 12, apdo. a, inc. i).

133. La reunión y difusión de datos es parte de las políticas que se adoptan a nivel nacional. Por ejemplo, China ha informado que cuenta con una estrategia sólida para acceder a información sobre riesgos, que incluye una estrategia de concienciación pública en todo el país³⁸². Otros países han creado bases de datos sobre las pérdidas ocasionadas por los desastres, para que los encargados de la adopción de decisiones tengan un mejor conocimiento de los riesgos y los factores de vulnerabilidad locales³⁸³.

134. De los 14 Estados seleccionados, la legislación del Reino Unido requiere el mantenimiento de un registro de estructuras vulnerables y sugiere la difusión de información y mapas sobre los riesgos de inundaciones y la erosión³⁸⁴. En Argelia, la ley establece que los ciudadanos tienen derecho a obtener información sobre los factores de vulnerabilidad o riesgos que afrontan en relación con los desastres, los servicios que tienen a su disposición para prevenir riesgos y la identidad de los agentes encargados de la gestión de los desastres³⁸⁵. Colombia ha establecido un sistema nacional de información para la gestión del riesgo de desastres, que se encarga específicamente de reunir y poner a disposición información relativa a las normas, protocolos, soluciones y procesos tecnológicos que pueden reducir los riesgos. Esta entidad actúa fundamentalmente como repositorio de los conocimientos de la nación en lo que respecta a las cuestiones relativas a la reducción del riesgo de desastres³⁸⁶.

135. En algunos casos, la producción de accidentes industriales ha llevado a los Estados a adoptar reglamentos más estrictos que tienen como efecto colateral reducir el riesgo de que se produzcan desastres antropogénicos gracias a la identificación de los riesgos y el intercambio de información. En 1984, un escape de gas químico en Bhopal (India) causó la muerte e hirió a miles de personas que vivían en las inmediaciones de una planta química³⁸⁷. Tras el incidente, la India aprobó leyes que regulan ciertas conductas en la actividad industrial. La Ley (de Protección) del Medio Ambiente de 1986 prohíbe que en las industrias, operaciones o procesos se generen emisiones que contaminen el medio ambiente, que superen los límites establecidos en la legislación³⁸⁸. El Reglamento sobre la Manufactura, el Almacenamiento y la Importación de Sustancias Químicas Peligrosas de 1989 establece que las autoridades encargadas del control de la contaminación deben inspeccionar periódicamente los establecimientos industriales³⁸⁹ y exige que estos presenten informes de auditoría y planes de emergencia para la gestión de desastres³⁹⁰.

136. El desastre de Bhopal también contribuyó a que se exigiera la presentación de declaraciones de efectos

ambientales, que son declaraciones obligatorias que contienen información sobre los posibles efectos adversos en el medio ambiente, e hizo que se propusieran planes de gestión de desastres para afrontar esos efectos adversos, que es otra forma de intercambiar información e identificar riesgos³⁹¹. Las normas industriales pueden incluir también disposiciones sobre el derecho a la información, como lo hace la Ley de Planificación de Emergencias y el Derecho a la Información para la Comunidad, aprobada por los Estados Unidos en 1986, por la que se creó una base de datos sobre la liberación de productos tóxicos³⁹². Esta ley exige que se informe públicamente la liberación de sustancias químicas tóxicas³⁹³. Otros grupos utilizan después esta información para entender mejor los riesgos, su distribución y formas de mitigación³⁹⁴.

c) *Controles del uso de la tierra*

137. Los controles del uso de la tierra son métodos mediante los cuales los Estados buscan impedir ya sea la realización de ciertas actividades en determinadas zonas vulnerables o vedar totalmente el acceso a una zona en particular. La medida de ese control probablemente dependa de la probabilidad y la gravedad del riesgo que presenta cada zona concreta. Argelia, por ejemplo, establece que sus principales objetivos son aumentar la sensibilización sobre los riesgos y hacer un seguimiento de estos, teniendo en cuenta los riesgos en la construcción, y poniendo en marcha planes para gestionar todo tipo de desastre³⁹⁵. Antes de establecer una serie de medidas concretas que el Estado puede aprobar dentro de sus planes de gestión de desastres, la ley de Argelia cita cinco principios en que se basan las políticas del Estado: el principio de precaución, el principio de la coexistencia, el principio de la acción preventiva y corrección rápida, el principio de participación y el principio de integración de las técnicas nuevas e innovadoras³⁹⁶. Además establece la prohibición de construir y residir en zonas en que puedan producirse terremotos o inundaciones³⁹⁷. Por su parte, Costa Rica puede establecer restricciones al uso de la tierra para impedir que se produzcan desastres³⁹⁸. El Reino Unido también se arroga amplias facultades para restringir los usos que puede darse a la tierra o disponer cuáles pueden ser estos³⁹⁹.

138. La India aprobó la Notificación de Zonas de Regulación Costera en 1991, mediante la cual se controlan la realización de actividades de desarrollo comprendidas dentro de los 500 m de la línea de marea alta como forma de mitigar los daños que podían causar los tsunamis⁴⁰⁰. El control de la utilización de la tierra también ha resultado eficaz en Cuba, donde el Instituto de Planificación Física establece normas que exigen que algunos proyectos de

³⁸² A/66/301, anexo, párr. 8.

³⁸³ *Ibid.*, párr. 24.

³⁸⁴ Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, art. 21.

³⁸⁵ Argelia, Ley de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres, art. 11.

³⁸⁶ Colombia, Ley por la que se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, art. 45.

³⁸⁷ Francis, «Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster».

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*, págs. 246 y 247.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*, pág. 247.

³⁹² Fortun, «Environmental right-to-know and the transmutations of law».

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Argelia, Ley de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres, art. 7.

³⁹⁶ *Ibid.*, art. 8.

³⁹⁷ *Ibid.*, art. 19.

³⁹⁸ Costa Rica, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, art. 34.

³⁹⁹ Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, art. 3.

⁴⁰⁰ Francis, «Legal aspects of disaster...», págs. 247 y 248.

construcción cumplan ciertos requisitos mínimos de seguridad⁴⁰¹. Estas regulaciones pueden también prohibir totalmente que se construya en ciertos lugares⁴⁰². El Gobierno de Cuba también promueve la urbanización, y vela por que las poblaciones rurales tengan acceso a servicios gubernamentales esenciales; al reducir el tamaño de la población urbana, pueden prevenirse los riesgos de desastre que se agravan por la sobrepoblación⁴⁰³. Al aplicar esos controles del uso de la tierra, los Estados intentan reducir los posibles peligros a los que está expuesta la población y limitar los daños que pueden producirse como consecuencia de un desastre en esa zona. En algunos casos, sin embargo, el control del uso de la tierra resulta menos eficaz. Por ejemplo, en los Estados Unidos, ciertas restricciones del Gobierno sobre el uso de la tierra pueden ser dejadas sin efecto⁴⁰⁴.

139. En los Estados Unidos también se han aplicado reglamentaciones ambientales, que constituyen otro tipo de restricción al uso de la tierra. La destrucción de los humedales en Luisiana debido al desarrollo industrial ha reducido considerablemente la capacidad natural de la región de resistir a los huracanes; sin embargo, el Gobierno puede adoptar medidas para controlar el desarrollo de las zonas de humedales gracias a la Ley sobre calidad del agua⁴⁰⁵. Mediante la protección y regeneración de los humedales, el Estado espera, entre otros objetivos, mitigar los daños causados por las tormentas valiéndose de la protección natural que proporcionan esos humedales⁴⁰⁶.

140. Aunque son varios los enfoques que pueden adoptarse para prevenir riesgos, numerosas leyes de reducción de riesgos de desastre incluyen al menos algunas sugerencias normativas concretas al respecto.

2. MITIGACIÓN DE LOS DAÑOS

141. La mitigación de los daños comprende las medidas que los Estados aplican para reducir el daño causado por un desastre. Este enfoque se presenta en diversas formas, por ejemplo, puede exigirse que los edificios en zonas de alto riesgo cumplan ciertas normas de seguridad o que se construyan diques o terraplenes.

a) *Las normas de construcción*

142. La legislación de Argelia establece la obligación de cumplir ciertas normas de construcción en distintos casos de desastre⁴⁰⁷. En Viet Nam, la ley autoriza tanto la imposición de normas de edificación como la construcción de ciertas estructuras, por ejemplo, de diques⁴⁰⁸.

⁴⁰¹ Farber y Chen, *Disasters and the Law*, pág. 218.

⁴⁰² *Ibíd.*

⁴⁰³ *Ibíd.*

⁴⁰⁴ *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992) (en que se sostiene que una ley de Carolina del Sur que prohibía a un propietario construir estructuras habitables de carácter permanente en islas cercanas a la costa de Carolina del Sur daba lugar a indemnización).

⁴⁰⁵ Farber y Chen, *Disasters and the Law*, págs. 211 y 212.

⁴⁰⁶ *Ibíd.*

⁴⁰⁷ Argelia, Ley de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres, art. 23.

⁴⁰⁸ Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, arts. 34 y 35.

La ley del Reino Unido contiene una serie de ejemplos de medidas que el Estado podría adoptar para gestionar el riesgo de inundaciones o la erosión de las costas, como la eliminación o la alteración de edificios y el ejercicio de las facultades legislativas del Estado para permitir, exigir, restringir o prevenir ciertas actividades⁴⁰⁹. Además, el Estado tiene la obligación de mantener un registro de estructuras, e información sobre los propietarios y el estado de reparación de las estructuras, lo que podría tener un efecto considerable en una zona inundable⁴¹⁰. Esta ley modifica la Ley de Edificación de 1984 e impone el requisito de que quienes trabajen en la construcción o equipamiento de un edificio adopten medidas para aumentar la resistencia o resiliencia de la estructura a las inundaciones⁴¹¹.

b) *Seguros*

143. Los sistemas de seguros son otra forma en que los Estados tratan de mitigar los daños causados por los desastres. En 1991, la India aprobó la Ley de Seguro de Responsabilidad Pública, mediante la cual se impone a las industrias la obligación de contratar seguros para hacer frente a todas las obligaciones que podrían derivarse de sus actividades, como la producción de posibles daños ambientales⁴¹². Los Estados Unidos han adoptado un programa nacional de seguros para inundaciones, que está diseñado para reducir la probabilidad de que las personas vivan en zonas inundables, reduciendo así el riesgo de desastres⁴¹³. El programa alienta a las personas a vivir lejos de zonas inundables, exige a los propietarios un seguro contra inundaciones y establece el aumento del costo de las primas de seguro cada vez que el propietario formula reclamaciones por esa razón⁴¹⁴. California también ha establecido un régimen de seguros contra terremotos, que es específico para ese estado y que funciona de manera similar⁴¹⁵.

144. Aunque son relativamente pocas las leyes de reducción del riesgo de desastres que especifican las medidas concretas que los Estados deben adoptar para mitigar los daños, todos los planes mencionan de algún modo el daño como finalidad de la legislación, dejando la decisión sobre los métodos concretos que podrían utilizarse en manos de las autoridades competentes encargadas de aprobar nuevas leyes o reglamentos.

3. PREPARACIÓN

145. La preparación para casos de desastre se refiere a las medidas que han adoptado los Estados con anterioridad a la producción de un desastre, como cuestión de rutina, que faciliten la prestación de la ayuda una vez que el desastre se haya producido. La Ley de Sudáfrica de Gestión de Desastres de 2002 contiene una definición

⁴⁰⁹ Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, art. 3.

⁴¹⁰ *Ibíd.*, art. 21.

⁴¹¹ *Ibíd.*, art. 40.

⁴¹² Francis, «Legal aspects of disaster...», pág. 248.

⁴¹³ Farber y Chen, *Disasters and the Law*, pág. 228.

⁴¹⁴ *Ibíd.*

⁴¹⁵ Moreteau, «Catastrophic harm in United States law: liability and insurance», págs. 69 y 80.

precisa: «por preparación para casos de emergencia se entiende todo estado de disposición que permite a los órganos del Estado y otras instituciones que intervienen en la gestión de desastres, el sector privado, las comunidades y las personas físicas movilizar, organizar y prestar medidas de socorro para hacer frente a un desastre inminente o actual o a sus efectos»⁴¹⁶. Una de las formas más comunes en que los Estados han abordado la preparación para casos de desastre es estableciendo una jerarquía de organismos o agentes y definiendo sus funciones y responsabilidades.

a) *Marco institucional*

146. Las leyes de muchos Estados incluyen la descripción detallada de una nueva institución creada específicamente para promover políticas orientadas a reducir el riesgo de desastres, entre ellas, la preparación para casos de desastre⁴¹⁷, o encomendar a los agentes políticos o no gubernamentales ya existentes nuevas responsabilidades⁴¹⁸. A menudo esos nuevos agentes son variados e incluyen miembros de una gran diversidad de ministerios y, en algunos casos, agentes no gubernamentales como empresas y organizaciones laborales. No resulta sorprendente que una parte considerable de la legislación de casi todos los Estados esté orientada a establecer nuevas instituciones de gobierno específicamente destinadas a hacer frente a los desastres, dotarlas de personal y definir sus funciones. De los Estados incluidos en el estudio, solo Argelia no especifica qué oficina del Gobierno tiene a su cargo la elaboración y aplicación de políticas de reducción de riesgos o gestión de desastres⁴¹⁹. La mayoría de los Estados no solo establecen una institución nacional y plan nacional de gestión de desastres, sino que también crean estructuras paralelas descentralizadas en otros niveles de gobierno⁴²⁰. La Ley de Gestión de Desastres de la India, por ejemplo, establece un organismo nacional de gestión de desastres⁴²¹, encargado de preparar un plan nacional para la gestión de desastres⁴²². También crea instituciones a nivel nacional⁴²³ y de distrito⁴²⁴ para la ejecución del plan nacional a nivel local.

⁴¹⁶ Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002, art. 1.

⁴¹⁷ Véase, por ejemplo, la Dirección Nacional para la Gestión de Desastres de la India, creada en el artículo 3 de la Ley de Gestión de Desastres, y el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias del Estado Plurinacional de Bolivia, establecido en el artículo 8 de la Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.

⁴¹⁸ Véase, por ejemplo, Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, art. 6.

⁴¹⁹ Véase Argelia, Ley de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres, arts. 50 y 52 (en que se exigen planos nacionales, regionales y municipales para la gestión de desastres, aunque no especifica su estructura, composición ni componentes fundamentales).

⁴²⁰ Véase, por ejemplo, Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, arts. 11 y 12; Viet Nam, Decreto n.º 32-CP (20 de mayo de 1996), arts. 3 y 7; Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (2010), párrs. 10 y 11; Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002, párrs. 22 a 25 y 43 a 50; Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, arts. 3 a 5; y Estados Unidos, 6 U.S.C., 317.

⁴²¹ India, Ley de Gestión de Desastres, art. 3.

⁴²² *Ibíd.*, art. 10.

⁴²³ *Ibíd.*, art. 14.

⁴²⁴ *Ibíd.*, art. 25.

147. Esas instituciones, en particular las nacionales, suelen comprender una amplia variedad de ministerios del gobierno y, por lo tanto, incorporar una extensa gama de conocimientos especializados en la materia⁴²⁵. En Filipinas, el Consejo Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres, presidido por el Secretario del Departamento de Defensa Nacional, comprende también las secretarías del Departamento del Interior y de Gobierno Local, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, el Departamento de Ciencia y Tecnología, el Organismo Nacional de Economía y Desarrollo, el Departamento de Salud, el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Departamento de Agricultura y 36 otros miembros, entre ellos otros órganos de gobierno, representantes locales y regionales y representantes de la sociedad civil y del sector privado⁴²⁶.

148. Varios Estados decidieron que el Jefe de gobierno debía ser el principal agente de las instituciones de gestión de desastres, como reconocimiento a la importancia de esta gestión⁴²⁷. Sri Lanka amplía este principio y no solo incluye al Presidente, sino también al Primer Ministro y al Líder de la Oposición, en la dirección del Consejo Nacional para la Gestión de Desastres⁴²⁸.

149. Por último, la legislación relativa a la gestión de los desastres incluye en general las obligaciones que deben cumplir las instituciones y los planes sobre la gestión de desastres⁴²⁹. Colombia, por ejemplo, requiere que como parte de su plan nacional se elabore un sistema para determinar los riesgos y establecer un orden de prioridades entre ellos, hacer un seguimiento de esos riesgos, observarlos, comunicarlos a las poblaciones afectadas y adoptar medidas preventivas para impedir o reducir los daños causados por los desastres⁴³⁰.

b) *Financiación*

150. Las leyes prevén financiación para permitir a los gobiernos cumplir las obligaciones que han creado. En las leyes relativas a la gestión de los desastres, los Estados,

⁴²⁵ Véase, por ejemplo, Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, art. 8; Viet Nam, Decreto n.º 32, art. 11; Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002, párr. 5; y Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, art. 10.

⁴²⁶ Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres de Filipinas (2010), párr. 5.

⁴²⁷ Véase, por ejemplo, Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, art. 11; Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, art. 10; Colombia, Ley por la que se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, art. 9; y Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, art. 8.

⁴²⁸ Sri Lanka, Ley de Gestión de Desastres, art. 3.

⁴²⁹ Véase, por ejemplo, Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, art. 5; Estados Unidos, 6 U.S.C., 318; India, Ley de Gestión de Desastres, art. 10; Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, arts. 3 a 5; Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres de Filipinas (2010), párr. 6; Sri Lanka, Ley de Gestión de Desastres, art. 4; Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002, párr. 4; Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, art. 7 y Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, art. 7.

⁴³⁰ Colombia, Ley por la que se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, art. 6.

incluyen en su mayoría algunas disposiciones sobre financiación. La mayoría de los Estados, sin embargo, no establecen en ellas consignaciones presupuestarias concretas. La ley argelina no contiene disposiciones relativas a la financiación. Varias leyes establecen un fondo para la gestión de desastres, y en particular para la reducción de los riesgos⁴³¹. En algunos Estados, esos fondos han sido establecidos, pero no se ha ordenado su utilización⁴³². Por último, los Estados Unidos⁴³³, Filipinas⁴³⁴ y Sri Lanka⁴³⁵ tienen leyes por las que se prueban determinados niveles de financiación para la gestión de desastres. Estas disposiciones permiten a los Estados aplicar las políticas previstas para reducir el riesgo de desastres sin tener que pasar por una segunda serie de procedimientos de presupuestación.

c) Preparación y educación de la comunidad

151. La preparación para casos de desastre significa que debe haber preparación a nivel comunitario. La mayoría de los Estados logra este objetivo con campañas de educación y sensibilización establecidas en sus leyes de reducción del riesgo de desastres. El Japón, por ejemplo, establece concretamente que la Sociedad de la Cruz Roja del Japón es una organización que cumple una función especial en lo que respecta a la preparación de la comunidad⁴³⁶. Filipinas, en cambio, ha decidido que la gestión de riesgos de desastre se incorpore en la educación secundaria y terciaria y ordena que se imparta capacitación e información sobre la gestión de riesgos de desastre a todos los empleados públicos⁴³⁷.

152. La ley de la India recomienda además que se determine cuáles son los edificios que pueden servir como centros de socorro en caso de desastre, que se almacenen alimentos, se suministre información a las autoridades del Estado, se aliente la participación de las organizaciones

⁴³¹ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, art. 21 (por la que se establece el Fondo para la Reducción de Riesgos y de Reactivación Económica); Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, arts. 12 y 13 (por la que se establece el Fondo Nacional para Desastres, que recibirá fondos del presupuesto nacional, así como donaciones nacionales o extranjeras); y Colombia, Ley por la que se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, arts. 46 a 54 (que cambia el nombre del Fondo Nacional de Calamidades por el de Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece los procedimientos relativos a la gestión de dicho Fondo).

⁴³² Viet Nam, Ley de Prevención y Control de Inundaciones y Tormentas y Disposiciones para su Aplicación, art. 27; India, Ley de Gestión de Desastres, arts. 46 a 49; Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, arts. 94 y 101; Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres n.º 57 de 2002, párrs. 56 y 57; Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, art. 16.

⁴³³ Estados Unidos, 6 U.S.C., 321j (por la que se autoriza la consignación de más de 5.500 millones de dólares para el período 2004-2013).

⁴³⁴ Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (2010), párr. 21 (el fondo local para la gestión y reducción de riesgos está financiado en al menos un 5% de los ingresos estimados de fuentes ordinarias (es decir, ingresos fiscales), a los efectos de apoyar actividades para la gestión de riesgos de desastre, y un 30% de este Fondo se constituye como fondo de respuesta rápida). Véase también el párr. 23 (en el que se asigna 1.000 millones de pesos a la Oficina de Defensa Civil para llevar a cabo actividades de reducción de riesgos).

⁴³⁵ Sri Lanka, Ley de Gestión de Desastres, art. 16 (por la que se otorga al Consejo Nacional para la Gestión de Desastres un capital inicial de 10 millones de rupias).

⁴³⁶ Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, art. 2.

⁴³⁷ Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres de Filipinas (2010), párr. 4.

no gubernamentales y la participación de la sociedad civil y se asegure que los sistemas de comunicación estén en regla (por ejemplo, mediante la realización de simulacros periódicos), entre otras tareas⁴³⁸. El Japón prevé que en los planes locales para casos de desastre se establezcan medidas para hacer frente a emergencias, almacenar y distribuir existencias y establecer los lineamientos de las operaciones que se llevarán a cabo para prevenir desastres⁴³⁹. Por su parte, Viet Nam se centra en la educación, y elabora programas de información para promover la difusión de conocimientos comunes sobre tormentas e inundaciones⁴⁴⁰. El Reino Unido sugiere hacer arreglos para apoyar financieramente a las personas y ofrecerles educación y orientación sobre la gestión del riesgo⁴⁴¹. Sin embargo, estos Estados establecen por lo general solo un par de recomendaciones o requisitos concretos relacionados con la estructura o el contenido de esos programas de información.

d) Alerta temprana

153. Ya en 1971, la Asamblea General reconoció la alerta temprana como un aspecto importante de la prevención de desastres⁴⁴², y la incluyó en casi todas las resoluciones ulteriores de la Asamblea sobre el tema⁴⁴³. Asimismo, el Consejo Económico y Social destacó que la alerta temprana debía ser un «elemento esencial» de las iniciativas de prevención regionales, nacionales y locales⁴⁴⁴.

154. Como se señala en la Estrategia de Yokohama, «[l]a alerta temprana de desastres inminentes y la difusión efectiva de la información correspondiente [...] son factores clave para prevenir con éxito los desastres»⁴⁴⁵. La alerta temprana se ha considerado una modalidad esencial de la prevención en los planos nacional, regional e internacional⁴⁴⁶.

155. El Marco de Acción de Hyogo es más explícito en lo que se refiere a la alerta temprana y la menciona en su segunda prioridad de acción, además de sugerir las siguientes actividades fundamentales en que pueden basarse los Estados:

d) Crear sistemas de alerta temprana centrados en la población, en particular sistemas que permitan alertar a tiempo y en forma clara a las personas expuestas, teniendo en cuenta las características demográficas, el género, la cultura y el modo de vida de los destinatarios, que den orientación sobre la forma de actuar en caso de alerta y que contribuyan a la eficacia de las intervenciones de los encargados de la gestión de las situaciones de desastre y otras autoridades.

⁴³⁸ India, Ley de Gestión de Desastres, art. 30.

⁴³⁹ Japón, Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, art. 42.

⁴⁴⁰ Viet Nam, Decreto n.º 32, art. 11.

⁴⁴¹ Reino Unido, Ley de Gestión de Inundaciones y Aguas, art. 3.

⁴⁴² En el párrafo 8 de su resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, la Asamblea General invitó a los posibles gobiernos beneficiarios a que mejoraran los sistemas nacionales de prevención de desastres.

⁴⁴³ Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 46/182, de 19 de diciembre de 1991; 59/233, de 22 de diciembre de 2004, párr. 7; 60/196, de 22 de diciembre de 2005, párr. 8; 61/200, de 20 de diciembre de 2006, párr. 9; y 63/217, de 19 de diciembre de 2008, párr. 12.

⁴⁴⁴ Resolución 1999/63 del Consejo Económico y Social.

⁴⁴⁵ A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I.

⁴⁴⁶ Véase, por ejemplo, la resolución 36/225 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1981.

e) Establecer, examinar periódicamente y mantener sistemas de información que formen parte de los sistemas de alerta temprana para lograr que se tomen medidas rápidas y coordinadas en casos de alerta/emergencia.

[...]

g) Aplicar las conclusiones de la Segunda Conferencia Internacional sobre Sistemas de Alerta Temprana, celebrada en Bonn (Alemania) en 2003, entre otras cosas reforzando la coordinación y la cooperación entre todos los sectores y agentes pertinentes de la cadena de alerta temprana para lograr que los sistemas de alerta temprana funcionen con la máxima eficacia.

h) Aplicar la Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de Acción de Barbados para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre otras cosas estableciendo y reforzando unos sistemas eficaces de alerta temprana así como otras medidas de mitigación y respuesta⁴⁴⁷.

156. El examen de los sistemas nacionales de alerta temprana existentes en los que se prevén actividades de divulgación dirigidas a las comunidades comprende los siguientes Estados o zonas: Alemania, Anguila, Antigua y Barbuda, Armenia, Australia, Bangladesh, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, la ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Finlandia, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Vírgenes Británicas, Islas Salomón, Islas Turcos y Caicos, Italia, Jamaica, Japón, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malasia, Maldivas, Marruecos, Mauricio, México, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, República Árabe Siria, República Checa, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Senegal, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Vanuatu, Venezuela (República Bolivariana de) y Zambia⁴⁴⁸.

157. De los 14 Estados seleccionados, Argelia⁴⁴⁹, Filipinas⁴⁵⁰ y la India⁴⁵¹ prevén específicamente la creación de sistemas de alerta temprana, aunque algunos otros se refieren a ellos al mencionar el intercambio de información o la rápida comunicación de las amenazas. En Sudáfrica, el Estado debe reunir y difundir información sobre fenómenos que causan o agravan desastres, factores de riesgo, sistemas de alerta temprana y recursos de respuesta de emergencia⁴⁵². Nicaragua establece detalladamente tres estados de alerta como parte de su sistema de alerta temprana⁴⁵³.

158. La alerta temprana no es, por supuesto, de dominio exclusivo de las leyes o políticas nacionales. Los acuerdos

multilaterales y bilaterales y las decisiones de los órganos judiciales se refieren a esas medidas. Habida cuenta de su importancia práctica, se considera útil dar algunos ejemplos de la manera en que se aborda la alerta temprana en esas otras tres fuentes.

159. De conformidad con el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, los Estados no solo deben establecer sistemas de alerta temprana, sino también mantenerlos y revisarlos⁴⁵⁴. Parte de esa revisión puede consistir en determinar la idoneidad del sistema de alerta temprana sobre la base de una evaluación periódica de los riesgos⁴⁵⁵. Los sistemas de alerta temprana deben contar con un mecanismo para transmitir información de forma oportuna⁴⁵⁶. Debe hacerse un esfuerzo por notificar e informar a los habitantes del territorio de un Estado o que se encuentren bajo su control sobre cómo deben responder a un sistema de alerta temprana establecido⁴⁵⁷. La Asamblea General se ha referido a tales sistemas de alerta temprana como sistemas «centrados en las personas»⁴⁵⁸. Según el caso, los Estados también deben elaborar un mecanismo de alerta temprana para informar a otros Estados de los efectos transfronterizos que pueden tener los peligros⁴⁵⁹.

160. También se han establecido sistemas de alerta temprana en los acuerdos bilaterales. Por ejemplo, un acuerdo concluido entre los Estados Unidos y el Reino Unido en 1958 preveía formas de mejorar la alerta temprana para lograr «una mayor precisión y puntualidad en las previsiones de los huracanes y en advertir de la existencia de vientos destructivos, inundaciones y mareas»⁴⁶⁰. La práctica interna en lo que respecta a la alerta temprana ha tenido un amplio desarrollo y está adaptada principalmente a necesidades particulares y los factores de riesgo⁴⁶¹.

161. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido la obligatoriedad de establecer sistemas de alerta temprana. En el caso *Boudaïeva*, el Tribunal señaló que «la omisión de las autoridades de asegurar el funcionamiento del sistema de alerta temprana no tenía justificación»⁴⁶². Además, el Tribunal decidió que existía «un vínculo causal entre las graves deficiencias administrativas», como la falta de un sistema de alerta temprana y la muerte y las lesiones sufridas por los peticionarios⁴⁶³. Además, aunque no utilizó específicamente el término «alerta temprana», el Tribunal también decidió que, en virtud del artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho a la vida), los Estados tenían «la obligación positiva de [...] informar a la sociedad correctamente acerca de cualquier emergencia que ponga su vida en peligro»⁴⁶⁴.

⁴⁴⁷ A/CONF.206/6, párr. 17, ii).

⁴⁴⁸ Véase la recopilación de informes nacionales sobre los avances realizados en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011), Marco de Acción de Hyogo, acción prioritaria 2, indicador principal 2.3, que puede consultarse en www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority2-3%282009-2011%29.pdf.

⁴⁴⁹ Argelia, Ley de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres, art. 17.

⁴⁵⁰ Filipinas, Ley de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres de Filipinas (2010), párr. 4.

⁴⁵¹ India, Ley de Gestión de Desastres, art. 30.

⁴⁵² Sudáfrica, Ley de Gestión de Desastres (2002), párr. 17.

⁴⁵³ Nicaragua, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, arts. 26 a 31.

⁴⁵⁴ Art. 7, párr. 1.

⁴⁵⁵ *Ibíd.*

⁴⁵⁶ *Ibíd.*

⁴⁵⁷ *Ibíd.*

⁴⁵⁸ Resoluciones de la Asamblea General 60/196, de 22 de diciembre de 2005, párr. 8; 61/200, de 20 de diciembre de 2006, párr. 9; y 63/217, de 19 de diciembre de 2008, párr. 12.

⁴⁵⁹ Acuerdo de la ASEAN, art. 7 2).

⁴⁶⁰ Véase la nota 215 *supra*.

⁴⁶¹ UNISDR, *Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples: Good Practices and Lessons Learned*.

⁴⁶² *Boudaïeva* (nota 122 *supra*), párr. 155.

⁴⁶³ *Ibíd.*, párr. 158.

⁴⁶⁴ *Ibíd.*, párr. 131.

E. Propuestas de proyectos de artículos

162. A la luz de lo que antecede, el Relator Especial propone los siguientes dos proyectos de artículos:

«Proyecto de artículo 16. Deber de prevenir

“1. Los Estados reducirán el riesgo de desastres mediante la adopción de medidas adecuadas para asegurar la definición de las responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas y el establecimiento de arreglos institucionales, a fin de prevenir y mitigar esos desastres y prepararse para ellos.

“2. Las medidas adecuadas comprenderán, en particular, la realización de evaluaciones de riesgo de peligros múltiples, la reunión y la difusión de información sobre riesgos y pérdidas y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.”

«Proyecto de artículo 5 ter. Cooperación para reducir el riesgo de desastres

“La cooperación incluirá la adopción de medidas orientadas a reducir el riesgo de desastres.”