

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/668 and Add.1^{*,**}

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

[Original: inglés]
[27 de febrero de 2014 y 11 de marzo de 2014]

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|---|-----------------|
| Instrumentos multilaterales citados en el presente informe | 68 |
| Obras citadas en el presente informe | 69 |
| <i>Capítulo</i> | <i>Párrafos</i> |
| I. EXAMEN DEL TEMA EN 2013 | 1-6 69 |
| II. PROTECCIÓN DEL PERSONAL DE SOCORRO Y SUS BIENES Y EQUIPO | 7-50 69 |
| A. Introducción | 7-13 69 |
| B. Sinopsis de las disposiciones jurídicas incluidas en los tratados multilaterales y bilaterales y los instrumentos jurídicos no vinculantes relativos a la protección del personal de socorro en casos de desastre y de sus bienes y equipo | 14-24 71 |
| 1. Tratados universales | 15-16 71 |
| 2. Tratados regionales | 17-18 71 |
| 3. Tratados bilaterales | 19-20 72 |
| 4. Otros instrumentos | 21-24 72 |
| C. Categorías del personal de socorro pertinente y sus bienes y equipo | 25-34 73 |
| D. Medidas que han de adoptar los Estados afectados para cumplir su deber de proteger al personal de socorro y sus bienes y equipo | 35-49 75 |
| Propuesta de un nuevo proyecto de artículo | 50 78 |
| <i>Proyecto de artículo 14 bis. Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro</i> | 78 |
| III. DISPOSICIONES GENERALES | 51-82 78 |
| A. Relación con las normas especiales de derecho internacional | 52-74 78 |
| 1. Tratados universales | 54-59 79 |
| 2. Tratados regionales | 60-64 79 |
| 3. Otros instrumentos | 65-71 80 |
| Propuesta de un nuevo proyecto de artículo | 72-74 81 |
| <i>Proyecto de artículo 17. Relación con normas especiales de derecho internacional</i> | 81 |
| B. Relación con otras normas de derecho internacional | 75-78 81 |
| Propuesta de un nuevo proyecto de artículo | 78 82 |
| <i>Proyecto de artículo 18. Cuestiones relacionadas con las situaciones de desastre no reguladas por el presente proyecto de artículos</i> | 82 |

* En el que se incorpora el documento A/CN.4/668/Corr.1.

** El Relator Especial expresa su profundo agradecimiento por la asistencia que le prestaron en la preparación del presente informe a Giulio Bartolini, profesor auxiliar de derecho internacional, Facultad de Derecho, Universidad Roma Tre; Federico Casolari, profesor auxiliar de derecho internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Bolonia, y Emanuele Sommario, profesor auxiliar de derecho internacional, Escuela de Estudios Superiores Sant'Anna de Pisa; al «Proyecto de derecho internacional en materia de desastres», del que son coordinadores a nivel local, y a Lana Ulrich, doctoranda en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad George Washington, Washington D.C.; Yann Dehaut-Delville, maestría en derecho, Facultad de Derecho de La Sorbona, París I, maestrando en derecho, Facultad de Derecho, Fordham University (Nueva York); y Paul R. Walegur, La Haya.

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| C. Relación con la Carta de las Naciones Unidas | 79-82 | 82 |
| Propuesta de un nuevo proyecto de artículo | 82 | 83 |
| <i>Proyecto de artículo 19. Relación con la Carta de las Naciones Unidas</i> | | 83 |
| IV. TÉRMINOS EMPLEADOS | 83-122 | 83 |
| A. Propuesta de un proyecto de artículo adicional | 86 | 84 |
| <i>Proyecto de artículo 3 bis. Términos empleados</i> | | 84 |
| B. Análisis breve | 87-122 | 84 |

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

| | <i>Fuente</i> |
|---|---|
| Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV) (Ginebra, 12 de agosto de 1949) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , núm. 973, págs. 287 y ss. En español véase CICR, <i>Manual de la Cruz Roja Internacional</i> , 12.ª ed., Ginebra, 1983, págs. 138 y ss. |
| Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) y Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II) (Ginebra, 8 de junio de 1977) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1125, núms. 17512 y 17513, págs. 214 y 642. En español, véase CICR, <i>Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949</i> , ed. rev., Ginebra, CICR, 1996, pág. 3. |
| Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 23 de mayo de 1969) | Ibíd., vol. 1155, núm. 18232, pág. 331. |
| Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (revisado) (Kyoto, 18 de mayo de 1973) | Ibíd., vol. 950, núm. 13561, pág. 269. |
| Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Bruselas, 26 de junio de 1999) | Ibíd., vol. 2370, núm. 13561, pág. 27. |
| Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica (Viena, 26 de septiembre de 1986) | Ibíd., vol. 1457, núm. 24643, pág. 187. |
| Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 1990 (Londres, 30 de noviembre de 1990) | Ibíd., vol. 1891, núm. 32194, pág. 51. |
| Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 2000 (Londres, 15 de marzo de 2000) | OMI, HNS-OPCR/CONF/11/Rev.1; véase también España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> , núm. 201, pág. 30940. |
| 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, núm. 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 los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales (Helsinki, 17 de marzo de 1992) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2105, núm. 36605, pág. 457. En español, España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> , núm. 61-2000, 11 de marzo de 2000. |
| Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (Nueva York, 9 de diciembre de 1994) | Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2051, núm. 35457, pág. 363. |
| Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (Nueva York, 8 de diciembre de 2005) | Ibíd., vol. 2689, núm. 35457. Resolución 60/42 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 2005. |
| 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, núm. 40906, pág. 5. |
| Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil (Ginebra, 22 de mayo de 2000) | Ibíd., vol. 2172, núm. 38131, pág. 213. |
| Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientiane, 26 de julio de 2005) | ASEAN Documents Series 2005, 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) | Diario Oficial de la Unión Europea C 306, 17 de diciembre de 2007, pág. 1. |
| Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la SAARC (Malé, 26 de mayo de 2011) | Disponible en www.ifrc.org/docs/idrl/N840EN.pdf . |

Obras citadas en el presente informe

DE GUTTRY, Andrea

«Surveying the law», en Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012, págs. 3 a 44.

FICR

Law and legal issues in international disaster response: a desk study, Ginebra, FICR, 2007. Versión resumen en español, *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete*, Ginebra, FICR, 2007.

GAVSHON, Daniela

«The applicability of IHL in mixed situations of disaster and conflict», *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 14, núm. 2 (2009), págs. 243 a 263.

HENCKAERTS, Jean-Marie y Louise DOSWALD-BECK

El derecho internacional humanitario, vol. I: *Normas*, Ginebra, CICR, 2007.

RONZITTI, Natalino

«Conclusions», en Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012, págs. 703 a 706.

VENTURINI, Gabriella

«International disaster response law in relation to other branches of international law», en Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012, págs. 45 a 64.

CAPÍTULO I

Examen del tema en 2013

1. En el 65.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, en 2013, el Relator Especial presentó su sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre¹. En el informe se abordaban los aspectos de la prevención, incluidas la reducción del riesgo de desastres, la prevención como un principio del derecho internacional y la cooperación internacional en la prevención. En el informe también se presentaba una sinopsis de la legislación y las políticas nacionales pertinentes, se proponían los dos proyectos de artículos siguientes: 5 *ter* (Cooperación para reducir el riesgo de desastres) y 16 (Deber de prevenir).

2. La Comisión examinó el sexto informe en sus sesiones 3175.^a a 3180.^a, celebradas del 8 al 16 de julio de 2013², y remitió los dos proyectos de artículos al Comité de Redacción.

3. El Comité de Redacción, a la luz del debate celebrado por la Comisión en sesión plenaria, aprobó provisionalmente los dos nuevos proyectos de artículos siguientes: 5 *ter* (Cooperación para reducir el riesgo de desastres) y 16 (Deber de reducir el riesgo de desastres).

4. La Comisión aprobó el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículo 5 *ter* y 16 en la 3187.^a sesión, celebrada el 26 de julio de 2013. En una

fecha anterior del período de sesiones, en la 3162.^a sesión celebrada el 10 de mayo de 2013, la Comisión aprobó el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículos 5 *bis* y 12 a 15, que se habían examinado y se había tomado nota de ellos en el anterior período de sesiones, en 2012.

5. En sus sesiones 3190.^a y 3191.^a, celebradas los días 2 y 5 de agosto de 2013, la Comisión aprobó los comentarios a los proyectos de artículo 5 *bis*, 5 *ter* y 12 a 16. Los siete proyectos de artículos, junto con sus respectivos comentarios, se reproducen en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 65.º período de sesiones³.

6. En noviembre de 2013, durante el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó el capítulo VI del informe anual de la Comisión, dedicado al sexto informe del Relator Especial y al debate de la Comisión sobre la cuestión, prestando particular atención a los proyectos de artículos 5 *ter* y 16 y sus correspondientes comentarios aprobados por la Comisión. Un resumen por temas del debate de la Sexta Comisión ha sido preparado por la Secretaría atendiendo a la petición de la Asamblea General en su resolución 68/112, de 16 de diciembre de 2013⁴.

³ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), cap. VI, secc. C.

⁴ Resumen por temas de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo octavo período de sesiones (A/CN.4/666), párrs. 31 a 41.

¹ *Anuario... 2013*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/662.

² Las sesiones mencionadas en este capítulo figuran en *ibíd.*, vol. I.

CAPÍTULO II

Protección del personal de socorro y sus bienes y equipo

A. Introducción

7. Las misiones humanitarias internacionales se enfrentan a riesgos considerables para el personal que participa en esas operaciones. Las estadísticas demuestran que los episodios se repiten en forma de ataques deliberados, violencia y robo, en detrimento del personal y los activos pertenecientes a esas misiones, como se indica especialmente en los informes periódicos del Secretario General

sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria y la protección del personal de las Naciones Unidas⁵, entre otras fuentes⁶. Este fenómeno es más común en los

⁵ Véase, por ejemplo, el documento A/68/489.

⁶ Véanse los datos disponibles en <https://aidworkersecurity.org>. Véase también la resolución 5, titulada «La asistencia de salud en peligro: respetar y proteger la asistencia de salud», aprobada en la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2011.

casos en que los agentes internacionales tienen que actuar en situaciones de conflicto armado o en Estados afectados por un deterioro general de las condiciones de seguridad, debido principalmente a causas políticas y económicas.

8. A la luz del proyecto de artículo 3 y su comentario, el alcance de la aplicación del presente conjunto de proyectos de artículos podría parecer bastante limitado en lo que respecta a las hipótesis mencionadas, dado que los proyectos de artículos no se refieren a las crisis políticas o económicas o los conflictos armados como acontecimientos que constituyen un desastre *per se*⁷. El proyecto de artículo 3 se centra en la existencia de un hecho o una serie de hechos calamitosos, ya sean naturales o causados por el hombre, que dan lugar a uno o más de tres resultados posibles: 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.

9. No obstante, incluso en esas situaciones la posibilidad de que el personal de socorro y sus bienes y equipo afronten riesgos es real y, por consiguiente, no puede excluirse. De hecho, en el pasado algunos acontecimientos han puesto de relieve la pertinencia de las preocupaciones en materia de seguridad también en esas hipótesis. Un desastre puede conducir a un colapso temporal del orden público en el Estado afectado, lo que aumenta las amenazas para la seguridad del personal de socorro en casos de desastre. Además, el considerable valor del equipo y los bienes de los agentes internacionales que participan en operaciones de socorro constituye un objetivo tentador para los delincuentes comunes. Del mismo modo, en las situaciones caóticas que suelen derivarse de esos acontecimientos, algunas personas afectadas por los desastres podrían optar por hacerse arbitrariamente con el control de los suministros de socorro, desviándolos de las zonas y las principales necesidades determinadas por las autoridades competentes del Estado afectado con miras a garantizar una respuesta conforme a los principios reconocidos en el proyecto de artículo 6.

10. Las situaciones así previstas pueden crear obstáculos adicionales a la prestación eficaz de la asistencia humanitaria y, como consecuencia de ello, socavar los esfuerzos llevados a cabo por el Estado afectado y los actores internacionales para prestar apoyo y asistencia a la población que ha sido víctima de un hecho calamitoso. La violencia y los ataques contra el personal militar y civil que brinda asistencia externa, si redundan en perjuicio del equipo y los bienes relacionados con la operación de socorro internacional, tienen un efecto perjudicial inmediato en las víctimas de un desastre concreto, reduciendo así la probabilidad de que sus derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la alimentación, la salud, el agua, entre otros) sean debidamente respetados. Desde una perspectiva a largo plazo, también existe un efecto negativo en la medida en que el resultado puede ser una reducción de la capacidad y la voluntad de los agentes internacionales para prestar apoyo en situaciones de

desastre, menoscabando así el cumplimiento del deber de cooperar consagrado en el proyecto de artículo 5.

11. Además, el deber específico de asegurar la protección del personal, el equipo y los bienes asignados a las operaciones de socorro no se solapa con la obligación paralela, aunque precisa, enunciada en el proyecto de artículo 14, a saber, la facilitación de la asistencia externa. Según el proyecto de artículo 14, el Estado afectado debe adoptar las medidas necesarias, con arreglo a su legislación nacional, con el fin de facilitar la prestación pronta y eficaz de la asistencia externa, y garantizará que su legislación y reglamentos pertinentes sean fácilmente accesibles.

12. Sin embargo, aun cuando la garantía de protección para el personal de socorro civil y militar, así como de sus bienes y equipo, podría asimilarse en términos generales a la facilitación en favor de los agentes externos, su naturaleza y alcance específicos hacen que se diferencie de las medidas previstas en el proyecto de artículo 14. Tal como se señala en el comentario correspondiente, lo que el artículo 14 “[t]iene por objeto es velar por que el derecho interno prevea la prestación de asistencia pronta y efectiva”⁸. El principal objetivo de esta disposición es, por lo tanto, obligar a los Estados a que adopten las medidas necesarias y apropiadas dentro de su legislación nacional, que pueden incluir, entre otras cosas, medidas legislativas, ejecutivas y administrativas a fin de que puedan hacer frente a los problemas jurídicos que plantea la asistencia externa recibida en casos de desastre o en los casos en que actúen como Estados de tránsito para las operaciones de socorro internacional. En este sentido, en el texto del proyecto de artículo 14 y su comentario figura una lista no exhaustiva de las esferas abarcadas por las medidas que deben adoptar los Estados, a saber, *a)* en lo que se refiere al personal de socorro: los privilegios e inmunidades; los requisitos de visado y de entrada; los permisos de trabajo; y la libertad de circulación; y *b)* con respecto a los bienes y el equipo: los requisitos aduaneros y los aranceles; la imposición; el transporte; y su enajenación, y los Estados pueden sin duda beneficiarse de las mejores prácticas desarrolladas en esa esfera hasta la fecha⁹.

13. Al considerar la cuestión de la protección del personal de socorro, su equipo y sus bienes, se puede diferenciar tanto el motivo específico de preocupación como el tipo de medidas que debe adoptar el Estado afectado. En ese caso, los Estados están obligados a adoptar una serie de medidas principalmente afirmativas destinadas a lograr un objetivo concreto: la seguridad de aquellas personas cuyas actividades humanitarias constituyen uno de los pilares fundamentales del socorro internacional en casos de desastre. La principal preocupación no es solo que el Estado afectado garantice la existencia de un ordenamiento jurídico interno que facilite la asistencia externa, sino que ese Estado se esfuerce por crear las apropiadas condiciones de seguridad necesarias para poner en

⁸ *Anuario... 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 62, párr. 1 del comentario al artículo 14.

⁹ Véase *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (incluye comentarios)*, Ginebra, FICR, OCAH y Unión Interparlamentaria, 2013.

⁷ Véase *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 331, párr. 1 del comentario al proyecto de artículo 3. Para el texto del proyecto de artículos con los comentarios aprobados por la Comisión en primera lectura, véase *Anuario... 2014*, vol. II (segunda parte), párr. 56.

práctica la operación de socorro, lo que permite garantizar la protección del personal, el equipo y los bienes.

B. Sinopsis de las disposiciones jurídicas incluidas en los tratados multilaterales y bilaterales y los instrumentos jurídicos no vinculantes relativos a la protección del personal de socorro en casos de desastre y de sus bienes y equipo

14. La necesidad de mantener separadas las obligaciones que incumben a la facilitación de la asistencia externa, por un lado, y las relativas a la protección del personal de socorro, sus bienes y equipo, por otro, se refleja claramente en la práctica internacional. Como se pone de manifiesto en los tratados universales, regionales y bilaterales, así como en los instrumentos jurídicos no vinculantes, existe una clara tendencia a favor de que se reflejen esas obligaciones en una serie de disposiciones separadas. Una visión general de los instrumentos internacionales pertinentes permite apreciar mejor el amplio reconocimiento de la necesidad de contar con un conjunto diferente de normas relativas a este deber de proteger y, en consecuencia, la conveniencia de examinar este aspecto en el marco de la labor realizada por la Comisión sobre el presente tema.

1. TRATADOS UNIVERSALES

15. Con respecto a los tratados multilaterales, los principales convenios relativos a los desastres naturales o provocados por el hombre han incluido sistemáticamente una referencia concreta a esta obligación adicional. La primera referencia al deber de proteger puede encontrarse en el artículo 3, apdo. *b*, de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, de 1986, según el cual la parte solicitante velará por la protección del personal, el equipo y los materiales que haya introducido en su territorio y que preste la asistencia o en su nombre. En disposiciones adicionales de la Convención se detallan los privilegios, las inmunidades y las facilidades que han de otorgarse para el desempeño de las funciones de asistencia¹⁰.

16. Los tratados universales posteriores incluyen disposiciones similares. Algunos instrumentos tienen un texto idéntico al del artículo 3, apdo. *b*, de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, como el anexo X, párr. 2, del Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, o el artículo 5, párr. 3, del Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe, según el cual el Estado parte requirente deberá asegurar la protección del personal, el equipo y los materiales que hayan entrado en su territorio con arreglo al Convenio. Términos similares también se han utilizado en el artículo 4, párr. 5, del Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil, que dispone en su artículo 4, apdo. *a*, que, en caso de desastre, el Estado beneficiario proporcionará protección al personal y los bienes de la unidad de protección civil del Estado solidario que preste asistencia. Por último, también debe hacerse mención de la Convención sobre la Seguridad del

Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y su Protocolo Facultativo, que podrían ampliar su aplicación a las operaciones para prestar asistencia humanitaria de emergencia, a menos que los Estados partes hayan ejercido el derecho de renuncia en relación con las misiones realizadas con el fin exclusivo de responder a un desastre natural¹¹. El artículo 7, párr. 2, de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado estipula que los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado. En particular, los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para proteger al personal de las Naciones Unidas y el personal asociado desplegado en su territorio frente a los delitos enunciados en el artículo 9 (delitos contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado). Además, en caso de emergencias complejas, las disposiciones formuladas en el contexto del derecho internacional humanitario podrían ser pertinentes a este respecto¹².

2. TRATADOS REGIONALES

17. Los tratados multilaterales regionales incluyen disposiciones concretas en el mismo sentido. En esos casos también es posible reconocer la influencia del artículo 3, apdo. *b*, de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica en la redacción de los instrumentos regionales posteriores. Varios de esos instrumentos tienden a reproducir simplemente su contenido. En términos muy próximos a los empleados en el artículo 3, apdo. *b*, esas disposiciones de los tratados piden al Estado afectado que asegure la protección del personal, el equipo y los materiales introducidos en su territorio con el fin de proporcionar asistencia externa. A este respecto, cabe mencionar las disposiciones sustancialmente idénticas incluidas en el artículo 16, párr. 5, del Acuerdo por el que se establece el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre, cuyo texto es el siguiente: «El Estado solicitante deberá asegurar la protección del personal, el equipo y los materiales que hayan entrado en su territorio con el fin de prestar asistencia en casos de desastre»; el artículo 12, párr. 2, del Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, que estipula: «El Estado requirente o receptor [...] asegurará también la protección del personal, el equipo y el material llevado a su territorio por la entidad que presta la asistencia, o en nombre de esta, con este fin»; y el artículo IX, párr. 2, del Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la SAARC, según el cual la parte solicitante deberá proporcionar, en la medida de lo posible, instalaciones y servicios locales para prestar la asistencia de manera adecuada y eficaz. Deberá también asegurar la protección del personal, el equipo y el material que hayan sido introducidos en su

¹¹ Véanse los párrafos 47 a 49 *infra*.

¹² Varias disposiciones del derecho internacional humanitario podrían también ser pertinentes a este respecto, como los artículos 70, párr. 4, y 71, párr. 2, del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I); y el artículo 59 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV). Véanse también las normas consuetudinarias 31 y 32 en Henckaerts y Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario*, vol. I: *Normas*, pág. 117.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los artículos 8 y 9.

territorio por la parte asistente o en su nombre con esos fines.

18. Disposiciones que tienen un objetivo similar se han incluido en otros tratados regionales como la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, que en su artículo IV, apdo. c, insta al Estado auxiliado a hacer «todo lo posible por proteger al personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio a tales efectos por el Estado auxiliador o en nombre suyo» y en 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 en Caso de Desastre Natural o Provocado por el Hombre, cuyo artículo 8, párr. 4, dispone que la parte requirente deberá garantizar la seguridad de los miembros de los equipos de asistencia.

3. TRATADOS BILATERALES

19. Un gran número de tratados bilaterales sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre contienen disposiciones muy similares, poniendo de relieve la obligación de proteger que tienen los Estados afectados por un desastre. En la mayoría de esos instrumentos se han utilizado fórmulas comunes. Así pues, esos tratados incluyen disposiciones en virtud de las cuales las autoridades del Estado requirente ampliarán la protección y asistencia a los equipos de emergencia o las personas que haya enviado el Estado que presta asistencia¹³. También cabe mencionar las disposiciones que exigen a la Parte contratante que solicite la asistencia garantizar la seguridad de los equipos de socorro y los expertos a título individual¹⁴ o, en general, se refieren a la necesidad de que el

Estado afectado por un desastre garantice la seguridad¹⁵ o protección¹⁶ de los equipos de emergencia o, como alternativa, vele por su seguridad¹⁷ o garantice las condiciones de seguridad necesarias para llevar a cabo su misión¹⁸.

20. A diferencia de los tratados multilaterales, ya sean universales o regionales, a que se hace referencia en los párrafos 15 a 18 *supra*, los tratados bilaterales algunas veces no se refieren específicamente al equipo y los bienes. Sin embargo, cabe destacar que el equipo y los artículos relacionados con las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre se inscriben en el ámbito de aplicación de las disposiciones correspondientes. Esta conclusión se ve confirmada por un análisis de los artículos relativos a las definiciones y los términos utilizados en esos tratados bilaterales. En este contexto, la mención de los «equipos de emergencia» o los «equipos de socorro» tiene claramente por objeto cubrir el equipo y los bienes de socorro pertinentes. Por ejemplo, el artículo 2 del Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave de 2010 entre Austria y Albania establece que los «equipos de emergencia» son las unidades militares o civiles especializadas con el equipo y la ayuda de emergencia apropiados para prestar asistencia por el Estado auxiliante¹⁹. Esta definición, reproducida en términos similares en otros tratados, da a entender que las referencias a la protección que merecen los integrantes de una misión de socorro abarcan también el equipo y los bienes asignados a esa misión. El personal de socorro y sus bienes y equipo son indisolubles de los elementos materiales que desempeñan un papel indiscutible para contribuir a garantizar a las víctimas una recuperación rápida y eficaz.

4. OTROS INSTRUMENTOS

21. Por último, las referencias a este deber de proteger se incluyen también en instrumentos no vinculantes. Por ejemplo, la Asamblea General, en su resolución 57/150, de 16 de diciembre de 2002, «[i]nsta [...] a todos los Estados a que tomen medidas para garantizar la seguridad de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento

¹³ Véase Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidentes graves, entre Austria y Albania (Viena, 27 de enero de 2010), art. 9, párr. 3, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 2771, núm. 48807; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de catástrofe o accidentes graves, entre Austria y Suiza (Viena, 22 de marzo de 2000), art. 9, párr. 3, *ibíd.*, vol. 2176, núm. 38307, pág. 275; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidentes graves, entre Austria y la República Checa (Viena, 14 de diciembre de 1998), art. 8, párr. 3, *ibíd.*, vol. 2137, núm. 37267, pág. 207; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastres o accidentes graves, entre Austria y Liechtenstein (Viena, 23 de septiembre de 1994), art. 9, párr. 3, *ibíd.*, vol. 1901, núm. 32390, pág. 113; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Austria y la República Federal de Alemania (Salzburgo, 23 de diciembre de 1988), art. 9, párr. 3, *ibíd.*, vol. 1696, núm. 29224, pág. 61; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Francia y Suiza (Berna, 14 de enero de 1987), art. 9, párr. 4, *ibíd.*, vol. 1541, núm. 26743, pág. 285; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Dinamarca y la República Federal de Alemania (Tønder, 16 de mayo de 1985), art. 7, párr. 3, *ibíd.*, vol. 1523, núm. 26375, pág. 95; Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, entre los Países Bajos y Bélgica (La Haya, 14 de noviembre de 1984), art. 5, párr. 3, *ibíd.*, vol. 1526, núm. 26466, pág. 27; Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Francia y Bélgica (París, 21 de abril de 1981), pág. 33, art. 7, *ibíd.*, vol. 1437, núm. 24347, párr. 3; y Convención sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Francia y la República Federal de Alemania (París, 3 de febrero de 1977), art. 7, párr. 2, *ibíd.*, vol. 1214, núm. 19561, pág. 67.

¹⁴ Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en caso de desastres y otros accidentes a gran escala, entre Letonia y Hungría (Riga, 19 de noviembre de 2003), art. 5, párr. 5, *ibíd.*, vol. 2313, núm. 41334, pág. 759.

¹⁵ Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención de desastres y eliminación de sus consecuencias, entre Letonia y Ucrania (Riga, 27 de abril de 2006), art. 6, párr. 4, *ibíd.*, vol. 2619, núm. 46591, pág. 95; Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, entre Grecia y la Federación de Rusia (Atenas, 21 de febrero de 2000), art. 8.

¹⁶ Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, entre Austria y Jordania (Ammán, 13 de marzo de 2004), art. 8, párr. 3, *Federal Law Gazette for the Republic of Austria* (BGBl), vol. III, núm. 119, 12 de julio de 2005; Acuerdo en materia de protección civil, prevención y gestión de situaciones de emergencia, entre Francia y la Federación de Rusia (Moscú, 18 de octubre de 1999), art. 8, *Journal officiel de la République française*, núm. 90, 15 de abril de 2001, pág. 5909; y Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, entre España y Marruecos (Rabat, 21 de enero de 1987), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 1717, núm. 29861, pág. 143.

¹⁷ Tratado relativo a la asistencia recíproca en casos de desastre o accidentes graves, entre la República Federal de Alemania y la República Checa (Berlín, 19 de septiembre de 2000), art. 9, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 2292, núm. 40860, pág. 291.

¹⁸ Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, entre España y la Federación de Rusia (Madrid, 14 de junio de 2000), art. 8, *ibíd.*, vol. 2153, núm. 37586, pág. 57.

¹⁹ Véase la nota 13 *supra*.

en zonas urbanas en su territorio», reafirmando así la disposición similar que ya se incluye en las Normas Modelo para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre, de 1982²⁰ del UNITAR, con arreglo a la cual el Estado receptor adoptará todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal de socorro designado y de todos los locales, instalaciones, medios de transporte y equipo que se utilicen en relación con las actividades de socorro.

22. Otros instrumentos no vinculantes reconocen también en términos concretos una similar esfera de acción autónoma de los Estados afectados. A este respecto, cabe mencionar las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial de la FICR:

Los Estados afectados deberían adoptar medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial de los Estados que prestan asistencia y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles y de los locales, instalaciones, medios de transporte, equipo y bienes utilizados en relación con su socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial²¹.

23. El Instituto de Derecho Internacional ha reconocido asimismo que el principio está estrictamente relacionado con el marco jurídico relativo a las situaciones de desastre, por ejemplo, en el artículo VII, párr. 3, de su resolución de 2003 sobre asistencia humanitaria, con arreglo al cual los Estados afectados deberán asegurar la protección del personal, los bienes y los servicios proporcionados²².

24. El estudio anterior justifica la conclusión de que la práctica internacional confirma la pertinencia y el carácter autónomo de la obligación de los Estados afectados de proteger al personal de socorro y sus bienes y equipo.

C. Categorías del personal de socorro pertinente y sus bienes y equipo

25. Algunas limitaciones básicas se han incorporado explícitamente en los tratados pertinentes, por ejemplo, el requisito de que el personal, los bienes y el equipo de socorro sean considerados como tales únicamente cuando hayan sido así designados por los Estados partes en el tratado. Sin embargo, las disposiciones que figuran en varios de los tratados mencionados no incluyen ni excluyen específicamente algunas otras categorías del personal de asistencia humanitaria que puede pasar a ser parte de las actividades de socorro coordinadas por el Estado afectado. En consecuencia, distintos grupos del personal de asistencia humanitaria pueden considerarse pertinentes en este contexto, como el personal civil y militar del

Estado; el personal de las organizaciones internacionales; el personal del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; y el personal de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que participan en las actividades de asistencia de socorro dirigidas por el Estado interesado.

26. La ausencia de exclusiones específicas no puede interpretarse como una indicación de que toda persona o entidad presente en el territorio del Estado afectado, con el fin de prestar apoyo en las actividades de socorro, podría considerarse automáticamente facultada para acogerse a las disposiciones que brindan protección. Los tratados reafirman constantemente un principio básico de la asistencia humanitaria en los casos de desastre, a saber, el requisito de obtener el consentimiento del Estado afectado para la prestación de asistencia externa y la función primordial de ese Estado en la dirección, la coordinación y la supervisión de la asistencia y las actividades de socorro emprendidas tanto por los Estados que prestan asistencia como por los agentes no estatales, incluidas las organizaciones internacionales.

27. En ese contexto, es importante señalar que un buen número de las disposiciones relativas al deber de proteger se han integrado, como párrafos autónomos, en los artículos que se ocupan de la coordinación y la gestión del papel del Estado afectado con respecto a la asistencia externa. Por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, además de reafirmar en su artículo 11, párr. 2, que la asistencia solo puede hacerse efectiva a solicitud, y con el consentimiento, de la parte requirente, dispone en su artículo 12, párr. 1, el *modus operandi* eficaz de la operación de socorro internacional. A tal efecto, es preciso que el Estado receptor ejerza la dirección y supervisión generales de la asistencia prestada en su territorio y, por otro lado, que la entidad que presta asistencia designe, en consulta con el Estado afectado, un jefe de la operación de asistencia que asuma la supervisión inmediata del personal extranjero y su equipo. En el artículo 12, párr. 2, el Acuerdo de la ASEAN establece que el Estado solicitante deberá asegurar la protección del personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio por la «entidad que presta asistencia» o en nombre de ella, una expresión amplia destinada a incluir a los Estados, las organizaciones internacionales y cualesquiera otras entidades o personas que ofrezcan o presten asistencia a un Estado parte en el Acuerdo de la ASEAN²³. Del mismo modo, el Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe pone de relieve que no se proporcionará ninguna asistencia de telecomunicaciones sin el consentimiento de la parte solicitante, y el derecho de ese Estado a dirigir, controlar, coordinar y supervisar la asistencia en materia de telecomunicaciones, a la vez que reconoce al Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas como coordinador de la operación en virtud del Convenio²⁴. Al mismo tiempo, el Convenio de Tampere reconoce el derecho del Estado afectado a solicitar la asistencia de telecomunicaciones directamente a

²⁰ UNITAR, *Model Rules for Disaster Relief Operations* (Mohamed El Baradel y otros), *Policy and Efficacy Studies* núm. 8 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.82.XV.PE/8).

²¹ Directriz 22 (Seguridad), *Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial* (Ginebra, FICR, 2008), pág. 19.

²² Resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre asistencia humanitaria, sesión de Brujas, art. IX, párr. 2. Véase *Annuaire*, vol. 70, t. 1 (2002–2003), págs. 399 a 576, y vol. 70, t. II (2003), págs. 133 a 250. Véase también el párrafo 20, apdo. c, del proyecto de directrices internacionales para las operaciones de asistencia humanitaria, elaborado por Peter MacAlister-Smith (Heidelberg, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991).

²³ Art. 1, párr. 1: «Por “entidad que presta asistencia” se entiende un Estado, organización internacional o cualquier otra entidad o persona que ofrece o presta asistencia a una Parte receptora o a una Parte requirente en situaciones de emergencia ocasionadas por desastres».

²⁴ Arts. 2 y 4.

organizaciones intergubernamentales y entidades no estatales, término que se define en su artículo 1, párr. 10, como incluyente de las ONG y el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En consecuencia, la aplicación del artículo 5, párr. 3, del Convenio de Tampere, la disposición relativa a la protección del personal, el equipo y los bienes involucrados en la misión internacional, puede ampliarse para abarcar a todos los agentes que participan en el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro.

28. Un enfoque similar se refleja en una serie de instrumentos internacionales multilaterales enmarcados en una estructura similar. En particular, hacen hincapié en la necesidad de que los agentes externos obtengan el consentimiento del Estado afectado a fin de poder prestar asistencia, así como en el papel principal de ese Estado para coordinar a los agentes internacionales que prestan apoyo y, por último, el deber del Estado afectado de asegurar la protección del personal de socorro en casos de desastre y de sus bienes y equipo. Cabe citar en este sentido, por ejemplo, los artículos II y IV de la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre; los artículos 2 y 4 de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica; y los artículos III y IX del Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la SAARC.

29. El objetivo de la obligación de protección consagrada en los tratados internacionales mencionados consiste en inducir a los Estados a que actúen con la debida diligencia, haciendo todo lo posible por garantizar la seguridad de los agentes humanitarios cuyo apoyo ha sido aceptado y es supervisado por las autoridades gubernamentales del Estado afectado. Como se verá más adelante, ese enfoque amplio es pertinente para el adecuado cumplimiento de la obligación. Las autoridades locales están, de hecho, en mejores condiciones para evaluar los riesgos de seguridad que podría correr el personal de socorro internacional, cooperar con él para hacer frente a los problemas de seguridad y coordinar las actividades de los agentes externos, teniendo en cuenta esos problemas. Por otra parte, dichas autoridades son las que puede desempeñar el inherente papel primordial de establecer un marco de seguridad adecuado para el desempeño de las actividades de socorro.

30. El enfoque anteriormente descrito está en consonancia con el conjunto de proyectos de artículos sobre este tema aprobados hasta la fecha, que se basan en los principios fundamentales de soberanía y no intervención del derecho internacional. Cabe mencionar en este sentido el proyecto de artículo 11, que supedita la prestación de asistencia externa a un régimen de consentimiento del Estado afectado, así como el proyecto de artículo 9, que subraya que el Estado afectado desempeña el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de las actividades de socorro y la asistencia, a fin de cumplir su deber de proteger a las personas afectadas por los desastres y prestar asistencia de socorro, en consonancia con los principios y normas del derecho internacional codificados y elaborados por la Comisión en el presente proyecto. Desde esa perspectiva, por lo tanto, la protección del personal de socorro en casos de desastre, sus bienes y equipo constituye otro elemento clave para que el

Estado afectado pueda cumplir plenamente su obligación primordial enunciada en el proyecto de artículo 9.

31. A fin de determinar mejor el alcance del deber de proteger a los efectos del presente proyecto, hay que prestar atención también a otra de las disposiciones ya aprobadas, en particular el proyecto de artículo 12. Este artículo hace referencia a una serie de agentes (Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y las ONG pertinentes) que pueden desempeñar un papel complementario en la respuesta a los desastres, ofreciendo su asistencia por medio de algunas de las formas de cooperación previstas en el proyecto de artículo 5 *bis*. Las medidas así adoptadas podrían plasmarse en la provisión de personal, equipo y suministros de socorro, así como recursos médicos y científicos y técnicos.

32. En consecuencia, una vez que el Estado afectado haya aceptado las ofertas de asistencia presentadas por los agentes externos competentes y considere que esas entidades externas, ya sean Estados o entes de otro tipo, son capaces de apoyar sus propias actividades de socorro, se esforzará por garantizar la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro involucrados. En consecuencia, teniendo en cuenta el proyecto de artículo 12, el personal de socorro que se beneficiaría de incluir en el presente proyecto de artículos una disposición expresa para garantizar su protección puede ser el personal civil y militar de un Estado, el personal de las organizaciones internacionales, el personal del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o el personal asignado a las ONG pertinentes.

33. La protección de los bienes y el equipo pertenecientes a esas entidades, que deben utilizarse en relación con su participación en las operaciones de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, también es pertinente en este contexto. El término «equipo y materiales», que es el único a que se hace referencia por lo general en los textos pertinentes, debe interpretarse en forma amplia como incluyente de los artículos que son necesarios para el éxito de la operación de que se trate. En su uso común, «equipo» describe los objetos requeridos por el personal de socorro para poder cumplir eficazmente su función de asistencia, como radios y vehículos, mientras que «materiales», o términos análogos, denota los suministros destinados a su distribución entre las víctimas de un desastre, con el fin de asistir en su socorro y recuperación inicial, como bienes de primera necesidad. Por ejemplo, el artículo 2 del Acuerdo entre Austria y Jordania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave de 2004²⁵ dispone que por «equipo» se entenderán los materiales necesarios para la tarea, en particular servicios técnicos, medios de transporte y perros de rescate, y los bienes utilizados para las propias necesidades. Por «artículos de socorro» se entenderán los bienes destinados a su entrega gratuita a las personas afectadas que vivan en el Estado requirente. Asimismo, el artículo 2 del Acuerdo entre Letonia y Ucrania sobre cooperación y asistencia mutua en casos de desastre y otros accidentes a gran escala de 2003²⁶ dispone que, a los efectos del Acuerdo, «equipo» se refiere a los materiales, los servicios técnicos

²⁵ Véase la nota 16 *supra*.

²⁶ Véase la nota 15 *supra*.

y de transporte, los medicamentos, el equipo médico y los botiquines de los miembros del equipo de asistencia o los expertos; «bienes de asistencia» son los recursos materiales asignados para su distribución gratuita entre la población afectada por desastres. Ya se hace referencia a esos objetos en el proyecto de artículo 14, párr. 1, apdo. *b*, del presente proyecto, que menciona «los bienes y el equipo» involucrados en la operación de asistencia. En el comentario correspondiente se ha descrito que el término comprende «todos los suministros, herramientas, máquinas, alimentos, medicamentos y demás objetos necesarios para las operaciones de socorro»²⁷. Lógicamente, los objetos así incluidos en la lista no exhaustiva que figura en el proyecto de artículo 14, párr. 1, apdo. *b*, podrían asimismo formar parte del ámbito de aplicación de un posible proyecto de artículo sobre el deber de proteger al personal, el equipo y los bienes de socorro. A fin de mantener la uniformidad de la terminología en el presente proyecto, el Relator Especial ha utilizado la expresión «bienes y equipo», en lugar de la expresión más común «materiales y equipo» empleada en los tratados internacionales y documentos relacionados con este tema.

34. Aun cuando las disposiciones estándar de los tratados que se ocupan de esta cuestión hacen referencia al «equipo y los materiales que hayan entrado» en el territorio del Estado afectado, hay que reconocer que los agentes humanitarios pueden tener que recurrir al mercado local para la adquisición de objetos que se utilizan en las actividades de socorro. En consecuencia, independientemente de su origen, esos bienes y equipo también requieren la protección del Estado afectado.

D. Medidas que han de adoptar los Estados afectados para cumplir su deber de proteger al personal de socorro y sus bienes y equipo

35. Las medidas que deben adoptar los Estados afectados para cumplir su deber de proteger al personal de socorro, sus bienes y equipo, pueden diferir en su contenido e implicar diferentes formas de comportamiento de los Estados.

36. Un requisito preliminar de los Estados afectados por un desastre es respetar el aspecto negativo de esa obligación, a fin de evitar que los órganos estatales participen directamente en actividades perjudiciales para el personal de socorro y sus bienes y equipo. En este sentido, se trata de una obligación de resultado con un contenido claro, aunque su cumplimiento puede ser bastante hipotético, ya que cabe esperar que los Estados afectados por un desastre asumirán de manera positiva su compromiso de garantizar la seguridad de los agentes internacionales a los que han permitido participar en las actividades de socorro en su territorio.

37. El cumplimiento de la obligación mediante la adopción de medidas positivas que cabe inferir del deber de proteger plantea cuestiones más complejas. En particular, los riesgos de seguridad para el personal de socorro en casos de desastre pueden proceder principalmente de las actividades de agentes no estatales que traten de

beneficiarse de la inestabilidad en las condiciones de seguridad creada por los desastres, a fin de enriquecerse ilícitamente con las actividades delictivas llevadas a cabo contra el personal de socorro en casos de desastre y sus bienes y equipo, o participando deliberadamente en actos perjudiciales dirigidos contra ellos por el mero hecho de formar parte de misiones internacionales.

38. A fin de evitar que las personas realicen actividades perjudiciales de ese tipo a título individual, los Estados afectados deben demostrar la debida diligencia en la adopción de las medidas preventivas necesarias para tratar de alcanzar el objetivo perseguido por la obligación internacional. El deber de proteger al personal, los bienes y el equipo de socorro en casos de desastre, por lo tanto, puede calificarse como una obligación de comportamiento y no de resultado, lo que exige que los Estados actúen de una manera razonablemente prudente y diligente para garantizar la protección intentando evitar actos perjudiciales.

39. La caracterización de esta obligación como una obligación de comportamiento ha sido confirmada por los instrumentos internacionales relacionados con el deber de proteger al personal de socorro en casos de desastre y sus bienes y equipo. Cabe mencionar en este sentido la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, que exige al Estado auxiliado hacer «todo lo posible por proteger al personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio a tales efectos por el Estado auxiliador o en nombre suyo» (art. IV, apdo. *c*). Del mismo modo, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado establece en su artículo 7, párr. 2, que «los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado. En particular, los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para proteger al personal de las Naciones Unidas y el personal asociado desplegado en su territorio» de una serie de delitos previstos en la Convención. Referencias adicionales se pueden encontrar en algunos tratados bilaterales, como el artículo 2, párr. 3, del Acuerdo entre Suiza y la Federación de Rusia sobre la cooperación en el ámbito de la respuesta humanitaria rápida a los desastres naturales y provocados por el hombre y la cooperación internacional para el desarrollo²⁸, según el cual, en caso de necesidad, las partes deberán proporcionar todo el apoyo posible y la debida protección al personal de socorro y sus bienes y equipo. Otros documentos hacen claramente hincapié en el carácter de tales disposiciones como obligaciones de comportamiento. Por ejemplo, de conformidad con la norma 17 de las Normas Modelo del UNITAR, el Estado receptor deberá adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal de socorro designado y de todos los locales, instalaciones, medios de transporte y equipo que se utilicen en relación con las actividades de socorro. En el mismo orden de ideas, la directriz 22 de las Directrices

²⁷ Véase *Anuario... 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 62, párr. 5 del comentario al proyecto de artículo 14.

²⁸ Acuerdo entre la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Ministerio de Defensa Civil, Situaciones de Emergencia y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales de la Federación de Rusia sobre la cooperación en el ámbito de la respuesta humanitaria rápida a los desastres naturales y provocados por el hombre y la cooperación internacional para el desarrollo (Berna, 21 de septiembre de 2009), Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 2641, núm. 47040, pág. 89.

de la FICR hace referencia a «medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial [...] y las instalaciones, medios de transporte, equipo y bienes utilizados en relación con su socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial»²⁹.

40. Las obligaciones de comportamiento exigen a los Estados esforzarse por lograr el objetivo de la obligación de que se trate, en lugar de tener éxito en su cumplimiento. Como señaló la Corte Internacional de Justicia en el fallo *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, al calificar el deber de prevenir el genocidio como una obligación de comportamiento,

un Estado no puede estar obligado a tener éxito, cualesquiera que sean las circunstancias, para prevenir la comisión de actos de genocidio: la obligación de los Estados partes es, más bien, emplear todos los medios razonablemente a su disposición a fin de prevenir el genocidio en la medida de lo posible. Un Estado no incurre en responsabilidad simplemente porque no se logra el resultado deseado³⁰.

41. Las medidas que deben adoptar los Estados para hacer todo lo que esté en su mano por lograr el objetivo previsto dependen, por consiguiente, del contexto. Según la Corte Internacional de Justicia, el contenido del deber de prevenir varía de un instrumento a otro, según la redacción de las disposiciones pertinentes, y depende de la naturaleza de los actos que han de prevenirse³¹. Las obligaciones de comportamiento dejan a los Estados un margen de apreciación sobre las medidas que han de adoptar, ya que suelen carecer de una indicación precisa de los medios para lograr el resultado perseguido, teniendo en cuenta las circunstancias pertinentes. Por lo tanto, con respecto a las obligaciones positivas relacionadas con el derecho a la vida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que

no debe imponerse una carga imposible o desproporcionada a las autoridades sin tomar en consideración, en particular, las opciones operacionales que deben hacer en materia de prioridades y recursos [...]; ello se debe al amplio margen de apreciación que tienen los Estados, como el Tribunal ha defendido anteriormente, en las difíciles esferas técnica y social [...]. Esta consideración debe recibir mayor peso en el ámbito del socorro de emergencia³².

Asimismo, la Corte Internacional de Justicia, a fin de determinar si Nicaragua había incumplido su obligación de diligencia debida para prevenir el tráfico de armas, a través de su territorio, con destino a El Salvador, tuvo en cuenta varias circunstancias tales como los limitados medios de que disponía el Gobierno, el carácter intrínseco de las actividades ilegales privadas clandestinas en su territorio y los obstáculos geográficos presentes en las zonas pertinentes³³. Estas obligaciones también pueden

²⁹ Véase la nota 21 *supra*.

³⁰ Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro, fallo, *C.I.J. Recueil 2007*, pág. 221, párr. 430. Véase también *C.I.J. Resúmenes 2003-2007*, pág. 195.

³¹ *Ibid.*, pág. 220, párr. 429.

³² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Boudaïeva et autres c. Russie*, sentencia de 20 de marzo de 2008, *Recueil des arrêts et décisions 2008-II*, págs. 332 y 333, párr. 135.

³³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Estados Unidos de América), fallo, fondo, *C.I.J. Recueil 1986*, págs. 83 a 85, párrs. 155 a 157; véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 210.

asumir un carácter dinámico de acuerdo con la evolución de la situación, tal como afirmó la Comisión en relación con otras esferas del derecho internacional. Por ejemplo, en el comentario al proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, de 2001, la Comisión señaló que

[l]o que se considera como un grado razonable de cuidado o de diligencia puede cambiar con el tiempo; lo que se considera como procedimiento, norma o regla apropiados y razonables en un momento dado quizás no se considere como tal en una fecha futura³⁴.

En lo que respecta a las situaciones de desastre, una serie de circunstancias podrían ser pertinentes para evaluar la idoneidad de las medidas que se adopten en cumplimiento del deber de proteger, como las dificultades del Estado para desempeñar sus actividades ordinarias debido a la caótica situación creada por el desastre y la actitud o el comportamiento de los actores humanitarios que participan en las operaciones de socorro, así como las circunstancias imperantes que afectan a la zona de operaciones correspondiente.

42. Al mismo tiempo, cabe hacer hincapié en la conveniencia de evaluar los riesgos de seguridad teniendo presente el carácter amplio de las misiones de socorro y la necesidad de garantizar a las víctimas una respuesta adecuada y eficaz al desastre. Puesto que los Estados solo están obligados a cumplir con una obligación de comportamiento y no de resultado, el deber de proteger no debe malinterpretarse en el sentido de que entraña la creación de obstáculos excesivos y desproporcionados a las actividades de socorro llevadas a cabo por los agentes humanitarios competentes. En este sentido, se debe prestar atención al artículo 14 del presente proyecto, que exige a los Estados adoptar las medidas necesarias para facilitar la libertad de circulación del personal de socorro. Como bien reconoció la Comisión en su comentario a dicho proyecto de artículo,

[l]os Estados afectados pueden restringir el acceso a determinadas zonas sensibles y dar al mismo tiempo libertad dentro de la zona de que se trate. La restricción innecesaria de la circulación del personal de socorro inhibe la capacidad de los trabajadores para prestar una asistencia flexible³⁵.

43. Además, en lo que respecta a las posibles medidas que cabría adoptar a este respecto, se debe subrayar que la posibilidad de utilizar escoltas armadas en las operaciones de socorro en casos de desastre debe evaluarse de acuerdo con las mejores prácticas desarrolladas en esta esfera por los principales agentes operacionales humanitarios. A ese respecto, merecen especial atención las directrices no vinculantes del Comité Permanente entre Organismos sobre la utilización de escoltas armadas para los convoyes humanitarios, que tratan de ayudar a los actores competentes a tomar una decisión muy delicada, teniendo plenamente en cuenta los principios humanitarios y la seguridad de las operaciones humanitarias. Como se explica en ese documento,

[p]or norma general los convoyes humanitarios *no* utilizarán escoltas armadas.

³⁴ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 165, párr. 98, párr. 11 del comentario al proyecto de artículo 3.

³⁵ Véase *Anuario... 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 62, párr. 4 del comentario al proyecto de artículo 14.

Sin embargo, puede haber circunstancias excepcionales en que el empleo de escoltas armadas sea necesario como «último recurso» para posibilitar la acción humanitaria. Antes de tomar una decisión sobre dichas excepciones, se considerarán las consecuencias y las posibles alternativas a la utilización de escoltas armadas³⁶.

Esta conclusión está aún más justificada por el hecho de que las inquietudes en materia de seguridad imperantes en las situaciones de desastre suelen ser mucho menos graves que las de las situaciones relacionadas con la prestación de asistencia en conflictos armados u otros supuestos de alto riesgo.

44. En este contexto, cabe señalar que una serie de tratados que se ocupan de la asistencia en casos de desastre tienden a excluir expresamente la posibilidad de que el personal militar extranjero que participa en el socorro en casos de desastre garantice la seguridad del personal restante involucrado en esas actividades, ya que este es un deber reservado a las fuerzas militares y policiales del Estado afectado³⁷. Esta limitación puede inferirse de otras disposiciones de los tratados que proscriben el uso de armas al personal militar extranjero que presta servicios en misiones de socorro³⁸. Sin embargo, en presencia del consentimiento expreso manifestado genuinamente por el Estado afectado, en particular en cumplimiento de un mandato específico dictado por órganos internacionales competentes, como el Consejo de Seguridad, a los efectos del presente proyecto de artículos no se puede excluir la posibilidad de que agentes diferentes de las fuerzas policiales y militares del gobierno anfitrión garanticen asimismo esa protección para el personal de socorro en casos de desastre y sus bienes y equipo. En consecuencia, esta última opción también se puede prever, siempre que concuerde con los principios y normas codificados y elaborados hasta la fecha.

45. Además, los agentes humanitarios internacionales pueden contribuir al logro del objetivo buscado,

³⁶ IASC *Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, 27 de febrero de 2013, pág. 3, disponible en <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf>.

³⁷ Véase el Acuerdo entre la República Argentina y la República del Perú sobre cooperación en materia de desastres (Buenos Aires, 11 de junio de 2004), art. 7, párr. 2 (*Boletín Oficial de la República Argentina*, 25 de agosto de 2006, núm. 30976, pág. 5). Véase también el Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre cooperación en materia de catástrofes (Santiago, 8 de agosto de 1997), art. 7, párr. 3, Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, núm. 48880.

³⁸ Véase el artículo 12, párr. 2, del Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia; y el artículo IX, párr. 2, del Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la SAARC. Véase también, Consejo de Europa, Recomendación Rec (2002)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en casos de desastre natural y tecnológico en zonas fronterizas, párr. 13 («cuando los servicios de emergencia deban incluir unidades militares o paramilitares, el Estado remitente deberá cuidarse de que estos intervengan sin armas, con sujeción a acuerdos específicos con el Estado requirente, en especial en lo que se refiere a la protección del personal y el equipo enviados»); OCAH, *Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre*, revisadas el 1 de noviembre de 2007, (Directrices de Oslo), párr. 29 («En principio, los efectivos de defensa militar y civil extranjeros desplegados en una misión de socorro de resultas de un desastre irán desarmados y vestirán sus uniformes nacionales. La responsabilidad general de proporcionar seguridad suficiente a los RMDC [recursos militares y de la defensa civil] extranjeros autorizados incumbirá al Estado afectado»).

adoptando una serie de medidas de mitigación con miras a reducir su vulnerabilidad ante las amenazas a la seguridad. La obligación de diligencia de los agentes humanitarios competentes para con su personal desplegado en misiones internacionales peligrosas se inscribe, obviamente, en los deberes generales que les incumben. Baste recordar la posición adoptada por la Corte Internacional de Justicia en 1949, cuando afirmó que

la Organización podría juzgar necesario confiar a sus agentes el desempeño de importantes misiones en partes problemáticas del mundo. [...] Tanto para asegurar el desempeño eficiente e independiente de esas misiones como para brindar un apoyo eficaz a sus agentes, la Organización debe proporcionarles una protección adecuada³⁹.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, las medidas consiguientes serán tomadas principalmente por el Secretario General, como se indica en el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas⁴⁰. Con arreglo a la cláusula 1.2, apdo. c:

Los funcionarios están sometidos a la autoridad del Secretario General [...]. Al ejercer esta autoridad, el Secretario General deberá asegurarse, habida cuenta de las circunstancias, de que se adopten todas las medidas necesarias para velar por la seguridad del personal que desempeñe las funciones que se le hayan confiado.

Ese empoderamiento ha sido confirmado por varias resoluciones de la Asamblea General relativas a la seguridad del personal de asistencia humanitaria y la protección del personal de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en su resolución más reciente sobre el tema, la Asamblea General pidió al Secretario General, entre otras cosas,

que siga tomando las medidas necesarias para que el personal de las Naciones Unidas y demás personal [...] esté debidamente informado sobre las normas mínimas de seguridad operacional y los códigos de conducta aplicables y realice sus actividades de conformidad con ambos, esté debidamente informado sobre las condiciones en que habrá de actuar y las normas que habrá de cumplir [...] y se le imparta suficiente capacitación en materia de seguridad a fin de mejorar su seguridad y eficacia en el desempeño de sus funciones, y reafirma la necesidad de que todas las demás organizaciones humanitarias presten un apoyo análogo a su personal⁴¹.

Este deber de diligencia, en el contexto específico de las operaciones de socorro en casos de desastre, también ha sido reafirmado en las Directrices de la FICR, en cuya directriz 22 se dispone que «[l]os Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían también tomar medidas apropiadas en su propia planificación y operaciones para mitigar los riesgos de seguridad»⁴².

46. A pesar de las medidas preventivas que puedan ser adoptadas por los agentes pertinentes, se pueden cometer actos perjudiciales contra el personal de socorro, su equipo y sus bienes. Estas actividades ilícitas deben ser juzgadas por el Estado afectado ejerciendo su competencia inherente para reprimir los delitos cometidos dentro

³⁹ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, opinión consultiva, C.I.J. *Recueil* 1949, pág. 183; véase también C.I.J. *Resúmenes* 1948-1991, pág. 10.

⁴⁰ Estatuto del Personal de las Naciones Unidas y Reglamento provisional del Personal, *Boletín del Secretario General* (ST/SGB/2009/7).

⁴¹ Resolución 67/85 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 2012, párr. 20. En los párrafos 19 a 36 de la resolución también se prevé una serie de medidas adicionales.

⁴² Véase la nota 21 *supra*.

de su jurisdicción. Como se indica en la resolución sobre asistencia humanitaria de 2003 del Instituto de Derecho Internacional, en caso de ataques contra el personal, las instalaciones, los bienes o los vehículos de una operación de asistencia humanitaria, «los acusados serán enjuiciados ante un tribunal nacional o internacional competente»⁴³.

47. A este respecto, también podrían desempeñar un útil papel para los Estados partes la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y su Protocolo Facultativo. Este tratado exige a los Estados partes garantizar la seguridad de las categorías de personal indicadas en el artículo 2, párrs. 1 y 2, y reprimir determinados delitos enumerados en la Convención, sobre la base de un enfoque consistente en extraditar o juzgar. Sin embargo, a fin de poner en práctica esas disposiciones, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado deben participar en una de las misiones señaladas en el artículo 1, apdo. c, de la Convención o en el artículo II del Protocolo Facultativo. El artículo 1, apdo. c, de la Convención estipula lo siguiente:

Por «operación de las Naciones Unidas» se entenderá una operación establecida por el órgano competente de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizada bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas:

i) Cuando la operación esté destinada a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales; o

ii) Cuando el Consejo de Seguridad o la Asamblea General haya declarado, a los efectos de la presente Convención, que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal que participa en la operación.

48. Con arreglo a lo dispuesto en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, su aplicabilidad en favor del personal de socorro humanitario en respuesta a un desastre está limitada por el requisito de que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General declaren que existe un riesgo excepcional. Sin embargo, hasta la fecha esas declaraciones no han sido formuladas por ninguno de los órganos competentes de las Naciones Unidas.

⁴³ Art. IX, párr. 2 (véase la nota 22 *supra*).

49. El Protocolo Facultativo, en su artículo II, extiende la aplicación de la Convención, sin el requisito añadido de una declaración de riesgo excepcional, a las operaciones destinadas a:

a) Prestar asistencia humanitaria, política o para el desarrollo en la consolidación de la paz; o

b) Prestar asistencia humanitaria de emergencia.

Si bien esta segunda posibilidad sería pertinente para una serie de misiones realizadas en el marco de la respuesta en casos de desastre, el Estado anfitrión está autorizado con arreglo al artículo II, párr. 3, del Protocolo Facultativo a declarar al Secretario General que no aplicará sus disposiciones respecto de

una operación en virtud del apartado b del párrafo 1 del artículo II que se realice con el fin exclusivo de responder a un desastre natural. Dicha declaración se formulará antes del despliegue de la operación.

Por consiguiente, un Estado afectado podría hacer referencia a la citada cláusula relativa a las operaciones de respuesta a los desastres a fin de no aplicar el Protocolo Facultativo ni la Convención al desastre que nos ocupa. Sin embargo, cabe destacar que, hasta la fecha, los Estados partes no han utilizado esa posibilidad de exclusión.

Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

50. A la luz de lo antedicho, el Relator Especial considera justificada la inclusión en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre de un nuevo proyecto de artículo sobre la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro en casos de desastre. El proyecto de artículo propuesto, que se incorporará provisionalmente como proyecto de artículo 14 *bis*, tendría el siguiente texto:

«Proyecto de artículo 14 bis. Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro

El Estado afectado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro presentes en su territorio con el fin de proporcionar asistencia externa.»

CAPÍTULO III

Disposiciones generales

51. Como en el caso de los proyectos preparados por la Comisión sobre otros temas, el presente proyecto debe completarse con algunas cláusulas generales o de salvaguardia relativas a su interrelación con otras normas de derecho internacional aplicables en situaciones de desastre. Esas cláusulas pueden contribuir efectivamente a delimitar el ámbito de aplicación del proyecto de artículos.

A. Relación con las normas especiales de derecho internacional

52. En su memorando de 2007 sobre el tema «Protección de las personas en casos de desastre»⁴⁴, la Secretaría

identificó más de 200 instrumentos jurídicos internacionales que abordaban diversos aspectos de la prevención de desastres y la respuesta a ellos o eran, en términos más generales, pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre. Se ha hecho referencia a otros tratados multilaterales y bilaterales pertinentes en los seis informes presentados sucesivamente por el Relator Especial desde 2008, en particular en su sexto informe⁴⁵. De hecho, la cooperación internacional en la prestación de asistencia de socorro en casos de desastre, así como en

⁴⁴ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3.

⁴⁵ Véase *Anuario... 2013*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/662, párrs. 70 a 112. La FICR mantiene una base de datos actualizada de los instrumentos pertinentes, disponible en <http://www.ifrc.org/es/publicaciones/disaster-law-database/>. Véase también de Guttry, «Surveying the law».

las actividades de preparación, prevención y mitigación de desastres, se ha vuelto más frecuente en la actualidad, lo que ha dado lugar a una mayor densidad normativa en esta esfera. Además, varios ámbitos especializados del derecho internacional deben tenerse en cuenta para evaluar el alcance exacto de los derechos y deberes de los Estados y de otros agentes en relación con la prevención y la gestión de los desastres⁴⁶. De ahí la necesidad de una disposición tendiente a armonizar el presente proyecto de artículos con otras normas de derecho internacional.

53. A fin de buscar orientación en la elaboración de una disposición de ese tipo, es necesario examinar los instrumentos vigentes que, al igual que el presente proyecto de artículos, abordan las cuestiones de la prevención de desastres y la respuesta a ellos desde una perspectiva general. Esos instrumentos se refieren normalmente a una amplia gama de cuestiones, lo que puede generar discordancias con otras normas más especializadas del derecho internacional. En aras de la exhaustividad, el presente estudio también incluirá instrumentos de derecho no vinculante y otros documentos preparados y aprobados por órganos de expertos.

1. TRATADOS UNIVERSALES

54. Centrándonos en primer lugar en los tratados universales, existen actualmente dos instrumentos sectoriales en vigor que contienen normas generales encaminadas a regular la prestación de asistencia humanitaria internacional: el Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe; y el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil.

55. Aunque se refiere exclusivamente a la prestación de asistencia de telecomunicaciones, el Convenio de Tampere establece normas sobre una serie de aspectos pertinentes para las actividades de los agentes de socorro extranjeros (consentimiento, prerrogativas e inmunidades, terminación de la asistencia, costos, obstáculos reglamentarios, entre otros). A fin de abordar las posibles tensiones con otras normas de derecho internacional, se incluyó una disposición en virtud de la cual el Convenio «no afectará a los derechos y obligaciones de los Estados Partes derivados de otros acuerdos internacionales o del derecho internacional»⁴⁷.

56. El Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil tiene por objetivo propiciar la cooperación entre los servicios de protección civil «en materia de prevención, previsión, preparación, intervención y gestión tras la crisis»⁴⁸, estableciendo los principios según los cuales deben llevarse a cabo todas las operaciones de asistencia. Al describir su relación con otras normas internacionales, el Convenio establece que «no menoscaba las

demás obligaciones que asumen los Estados Partes en el ámbito del derecho internacional»⁴⁹.

57. Otros tratados abiertos a la participación universal tienen por objeto regular de manera amplia los derechos y obligaciones de los Estados partes para prevenir y afrontar situaciones de emergencia provocadas por actividades humanas específicas⁵⁰. Por lo tanto, es conveniente incluirlos en el presente estudio.

58. Entre ellos se cuenta el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 1990, que establece obligaciones detalladas para garantizar la adopción de medidas prontas y eficaces para reducir al mínimo los daños que puedan derivarse de esos incidentes. El artículo 10 del Convenio estipula:

Nada de lo dispuesto en el presente Convenio se interpretará en el sentido de que modifica los derechos u obligaciones adquiridos por las Partes en virtud de otros convenios o acuerdos internacionales.

Una disposición idéntica figura en el Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 2000⁵¹.

59. Del mismo modo, la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica establece en el artículo 12 que:

La presente Convención no afectará a las obligaciones ni a los derechos recíprocos que tengan los Estados Parte en virtud de los acuerdos internacionales existentes que se relacionen con los asuntos que abarca la presente Convención o en virtud de futuros acuerdos internacionales concertados en conformidad con el objeto y la finalidad de la presente Convención.

2. TRATADOS REGIONALES

60. Varios instrumentos regionales también abarcan cuestiones similares que se tratan en el presente proyecto de artículos y tienen un ámbito de aplicación similar, tanto *ratione materiae* como *ratione temporis*. La mayoría de esos documentos contienen cláusulas que regulan su relación con otros tratados y otras normas de derecho internacional general que tienen el mismo alcance.

61. 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 en Caso de Desastre Natural o Provocado por el Hombre, dispone que el acuerdo no afectará a los derechos y obligaciones de las Partes establecidos en otros acuerdos internacionales⁵².

62. Uno de los tratados más recientes y amplios aprobados a nivel regional es el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia. El tratado, «que refleja gran número de ideas contemporáneas sobre la mitigación de desastres y la reducción de

⁴⁶ Para un estudio exhaustivo de los distintos ámbitos del derecho internacional correspondiente, véase FICR, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, págs. 33 a 82. Véase también Venturini, «International disaster response law in relation to other branches of international law».

⁴⁷ Art. 10.

⁴⁸ Art. 4.

⁴⁹ Art. 5.

⁵⁰ Para una lista amplia, véase *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 46.

⁵¹ Art. 9.

⁵² Art. 22.

riesgos»⁵³, es de carácter general y abarca una amplia gama de cuestiones. Según una de sus cláusulas, sus disposiciones «no afectarán en modo alguno a los derechos y obligaciones de los Estados partes respecto de los tratados, convenciones o instrumentos vigentes en que sean partes»⁵⁴.

63. El acuerdo regional más reciente relativo a la asistencia externa en situaciones de desastre es el Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la SAARC. El objetivo del tratado es ofrecer mecanismos regionales eficaces para dar una respuesta rápida a los desastres con objeto de lograr una reducción considerable de pérdidas de vidas y del patrimonio social, económico y ambiental de las partes en caso de desastre y responder conjuntamente a las situaciones de emergencia causadas por desastres mediante la concertación de los esfuerzos nacionales y la intensificación de la cooperación regional⁵⁵; sus disposiciones abarcan una gran variedad de actividades relacionadas con la respuesta a los desastres. El artículo XVII del Acuerdo dice lo siguiente:

El presente Acuerdo no afectará a los derechos y obligaciones de las Partes en virtud de otros tratados, convenios y acuerdos bilaterales o multilaterales en los que sean partes.

64. Un enfoque diferente se adopta en la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, en la que se estipula lo siguiente:

En caso de discrepancia entre la presente Convención y otros acuerdos internacionales en que sean parte el Estado auxiliador y el Estado auxiliado prevalecerá la disposición que facilite con mayor amplitud el auxilio en caso de desastre y favorezca el apoyo y protección al personal que presta tal auxilio⁵⁶.

3. OTROS INSTRUMENTOS

65. Otro texto importante es el proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, que se elaboró a principios de la década de 1980 por iniciativa del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre⁵⁷ y contiene disposiciones similares a las del presente proyecto de artículos. El artículo 29 (Aplicación de otros acuerdos sobre asistencia de emergencia) dice lo siguiente:

1. La presente Convención no afectará a la aplicabilidad de otros acuerdos concertados por una de las Partes en ella antes de su entrada en vigor.

2. La entrada en vigor de la presente Convención no impedirá que una de las Partes en ella concierte posteriormente otros acuerdos sobre asistencia de emergencia, siempre que no resulten afectados los derechos y las obligaciones de los demás Estados y organizaciones que apliquen las disposiciones de la Convención.

66. También es de interés para el presente estudio la ya mencionada resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en 2003.

⁵³ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), pág. 157, documento A/CN.4/598, párr. 34.

⁵⁴ Art. 30.

⁵⁵ Art. II.

⁵⁶ Art. XV.

⁵⁷ A/39/267/Add.2–E/1984/96/Add.2. El Consejo Económico y Social, entidad a la que fue presentado, decidió no tomar ninguna medida ulterior sobre la iniciativa.

Al igual que el presente proyecto de artículos, la resolución tiene por objeto ofrecer orientación general sobre los derechos y obligaciones de los Estados en situaciones de desastre natural o causado por el hombre. La relación entre la resolución y otras normas de derecho internacional se expone en el artículo X:

La presente resolución se entiende sin perjuicio de:

a) Los principios y normas del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, en particular los Convenios de Ginebra de 1949 Relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales y los Protocolos Adicionales de 1977^[58]; y,

b) Las normas de derecho internacional que regulan la asistencia humanitaria en situaciones concretas.

67. Ese breve estudio sugiere que, cuando los Estados y los órganos de expertos han procedido a reglamentar la relación entre, por una parte, un instrumento relacionado con los desastres con un amplio ámbito de aplicación y abordando múltiples cuestiones y, por otra parte, los tratados u otras normas de derecho internacional con un eje más específico, la solución prevalente ha sido dar primacía a esta última categoría de normas.

68. Esa opción es probablemente la más acorde con el propósito del presente proyecto de artículos que se enuncia en el proyecto de artículo 2, a saber, «facilitar una respuesta adecuada y eficaz a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos». Muchas de las disposiciones ya incluidas en el presente proyecto establecen normas generales relativas a la cooperación internacional en casos de desastre, por lo que sería incongruente darles un valor de primacía sobre normas más específicas que figuran en tratados bilaterales o multilaterales (vigentes o futuros). Habida cuenta de que esas categorías de tratados normalmente enuncian las obligaciones de los Estados partes, su aplicación respondería mejor a los intereses de las personas afectadas por un desastre. Evidentemente, no cabe esperar que los Estados celebren acuerdos bilaterales o multilaterales con disposiciones contrarias a los principios generales del derecho internacional consagrados en el presente proyecto de artículos.

69. El enfoque anteriormente descrito tiene el mérito de preservar las normas más estrictas que puedan haber sido establecidas por medio de acuerdos especializados, a fin de que no exista ningún conflicto entre el presente proyecto de artículos y los tratados que establecen dichas normas. El mismo enfoque también permitiría regular los posibles conflictos entre el presente proyecto de artículos y las normas del derecho consuetudinario con un alcance análogo. No obstante, cabe destacar que la aplicación de esas normas especiales no puede desplazar la aplicabilidad del presente proyecto de artículos, en la medida en que estos abarcan cuestiones que no se abordan en dichas normas⁵⁹.

⁵⁸ Cabe observar que la resolución incluye asimismo a los conflictos armados en su definición de «desastre» (*Annuaire* (nota 22 *supra*), art. I).

⁵⁹ Sobre la relación entre las normas generales y especiales de derecho internacional, véanse las conclusiones de la Comisión sobre la labor del Grupo de Estudio sobre la fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión

70. A este respecto, cabe recordar que la Comisión ya ha abordado la cuestión de la relación entre las normas incorporadas en el presente proyecto y una subdivisión especial del derecho internacional, cuando trató en el proyecto de artículo 4 la posible interacción entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. De conformidad con lo dispuesto en el proyecto de artículo 4:

El presente proyecto de artículos no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario.

En su comentario al proyecto de artículo 4, la Comisión ha puesto de relieve el hecho de que, en situaciones de conflicto armado, las normas del derecho internacional humanitario deben prevalecer sobre las que figuran en el presente proyecto de artículos, haciendo así suya la opinión comúnmente aceptada de que el derecho internacional humanitario constituye la legislación especial aplicable durante los conflictos armados⁶⁰.

71. A pesar de lo antedicho, la Comisión también ha puesto de relieve en el mismo comentario que el proyecto de artículo 4 no debe interpretarse como justificativo de una exclusión categórica de la aplicabilidad del presente proyecto de artículos durante los conflictos armados que tienen lugar en un territorio afectado por un desastre, ya que una exclusión de esa naturaleza «iría en detrimento de la protección de las víctimas del desastre»⁶¹. En el comentario se explica después que

[s]i bien el proyecto de artículos no trata de regular las consecuencias de un conflicto armado, puede aplicarse no obstante a situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos en que las normas vigentes del derecho internacional, y en particular las normas del derecho humanitario internacional, no sean aplicables⁶².

Por lo tanto, si bien se da primacía al derecho internacional humanitario como el órgano especial de las leyes aplicables en situaciones de conflicto armado, se mantiene la aplicabilidad simultánea del presente proyecto de artículos.

del derecho internacional, *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), pág. 195, párr. 251.

⁶⁰ Véase *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 331, párr. 1 del comentario al artículo 4.

⁶¹ *Ibid.*, párr. 2 del comentario.

⁶² *Ibid.*, párr. 3 del comentario. De hecho, la aplicabilidad residual del proyecto de artículos a las situaciones de conflicto armado parece oportuna, ya que las normas del derecho internacional humanitario relativas a la asistencia humanitaria, pese a estar bien elaboradas, presentan ciertas lagunas que otros principios y normas del derecho internacional podrían contribuir a colmar. Véase, por ejemplo, Gavshon, «The applicability of IHL in mixed situations of disaster and conflict». La aplicación simultánea del derecho internacional humanitario y otras subdivisiones del derecho internacional fue reafirmada con contundencia, en lo que respecta al derecho de los derechos humanos, por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, C.I.J. *Recueil 2004*, pág. 178, párr. 106 (véase también C.I.J. *Resúmenes 2003-2007*, pág. 54). El principio también ha sido reconocido por la Comisión en su labor reciente sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, que toma como punto de partida el presupuesto de que la existencia de un conflicto armado no produce *ipso facto* la terminación de los tratados ni la suspensión de su aplicación. Véase el artículo 3 del proyecto de artículos sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 100.

Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

72. A la luz de lo que antecede, se propone la inclusión del siguiente proyecto de artículo:

«Proyecto de artículo 17. Relación con normas especiales de derecho internacional»

El presente proyecto de artículos no se aplicará en la medida en que sea incompatible con normas especiales de derecho internacional aplicables en situaciones de desastre.»

73. Esa redacción es preferible a una cláusula «sin perjuicio», ya que refleja mejor el carácter residual del proyecto de artículos en relación con normas especiales de derecho internacional y porque es más acorde con la redacción de disposiciones similares aprobadas recientemente por la Comisión, como el artículo 17 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, cuyo texto es el siguiente:

Normas especiales de derecho internacional

El presente proyecto de artículos no se aplicará en la medida en que sea incompatible con normas especiales de derecho internacional, tales como disposiciones de tratados relativas a la protección de las inversiones⁶³.

74. Habida cuenta de la proximidad lógica que existe entre el proyecto de artículo 17 propuesto y el proyecto de artículo 4, se sugirió que este último fuese trasladado e incluido entre las disposiciones generales del proyecto⁶⁴.

B. Relación con otras normas de derecho internacional

75. Tras haber examinado la interacción entre el presente proyecto de artículos y los diferentes tipos de normas especiales de derecho internacional aplicables a las situaciones de desastre, y teniendo en cuenta la propuesta conexa de incluir en el presente proyecto una cláusula que rijan esa interacción, es conveniente considerar qué otras cláusulas de salvaguardia podrían insertarse adecuadamente en el texto. En aras de la claridad, la investigación debe hacerse extensiva a la conveniencia de que las disposiciones generales que completarán el proyecto actual también aborden su relación con otras normas internacionales centradas en cuestiones no reguladas por el presente proyecto de artículos. A este respecto, sería útil incluir una cláusula general indicativa de que las normas de derecho internacional aplicables seguirán rigiendo las cuestiones jurídicas que puedan cobrar relevancia en las situaciones de desastre. En este sentido, esa disposición tiene por objeto complementar la cláusula anterior (art. 17): mientras que la última trata de establecer una prioridad normativa para cualesquiera normas especiales en el ámbito de aplicación del proyecto actual, la primera

⁶³ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), pág. 27, párr. 49. Véase también el artículo 55 (*Lex specialis*) del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (*Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 31, párr. 76), y el artículo 64 (*Lex specialis*) del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales (*Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 87).

⁶⁴ Artículo 21 [4], en el texto aprobado por la Comisión en primera lectura, *Anuario... 2014*, vol. II (segunda parte), párr. 55.

trataría de asegurar una aplicación paralela de normas internacionales con un alcance diferente. Si bien hacerlo de esta manera puede parecer superfluo *prima facie*, e incluso obvio, el propósito de esa disposición presenta al menos dos aspectos.

76. En primer lugar, la inserción de una cláusula de ese tipo contribuiría a arrojar luz sobre la interacción entre el proyecto de artículos y el derecho internacional consuetudinario aplicable en situaciones de desastre. En su informe preliminar, el Relator Especial señaló que el tema parecía en principio ser «objeto de desarrollo progresivo»⁶⁵. Pese a esta percepción, el Relator Especial destacó en informes posteriores⁶⁶ algunas interacciones entre las normas internacionales consuetudinarias y el presente proyecto de artículos, por ejemplo, en lo que respecta al derecho del Estado afectado a supervisar la respuesta en casos de desastre, su deber de buscar asistencia y la obligación de prevenir⁶⁷. Además, no se puede pasar por alto que otras normas internacionales consuetudinarias, con un ámbito de aplicación diferente, podrían interactuar con las disposiciones del proyecto. La cláusula propuesta, a su vez, contribuiría a dejar claro que la aplicación del derecho internacional consuetudinario sobre cuestiones que el proyecto actual no abarca no se ve afectada por el contenido del proyecto de artículos, señalando al tiempo que el presente proyecto de artículos no impide el desarrollo ulterior de las normas internacionales consuetudinarias en la esfera de la gestión de los desastres. A este respecto, la cláusula reproduce el contenido del último párrafo del preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, en el que se afirma que «las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención», así como la redacción de otras disposiciones que figuran en proyectos de artículos aprobados por la Comisión, a saber, el artículo 56 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y el artículo 65 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales⁶⁸. El artículo 56 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado dice lo siguiente:

Cuestiones de responsabilidad del Estado no reguladas en los presentes artículos

Las normas de derecho internacional aplicables seguirán rigiendo las cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por un hecho internacionalmente ilícito en la medida en que esas cuestiones no estén reguladas en los presentes artículos⁶⁹.

77. En segundo lugar, la cláusula propuesta también trataría de aclarar que el presente proyecto de artículos no interfiere con el derecho convencional que tienen un alcance diferente. Como explican el Relator Especial y

⁶⁵ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), pág. 158, documento A/CN.4/598, párr. 42.

⁶⁶ Véanse el tercer informe (*Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párr. 82), el cuarto informe (*Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643, párrs. 40 y ss.) y el sexto informe (*Anuario... 2013*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/662).

⁶⁷ Para la repercusión del derecho internacional consuetudinario en el tema, véase Ronzitti, «Conclusions».

⁶⁸ *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), párr. 87.

⁶⁹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 31, párr. 76.

la propia Comisión, el contenido del presente proyecto refleja un enfoque centrado principalmente en las necesidades y preocupaciones de las personas, así como en sus derechos jurídicos en el contexto de los desastres⁷⁰. De ello se desprende que el proyecto de artículos no aborda todas las cuestiones de derecho internacional que puedan entrar en juego cuando se produce un desastre. Entre los ejemplos de otros regímenes de derecho internacional que puedan complementar el contenido del proyecto de artículos en casos de desastre se incluyen, entre otras cosas, las disposiciones relativas al derecho de los tratados, en particular las relativas a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento y el cambio fundamental de las circunstancias⁷¹, así como las normas sobre la responsabilidad tanto de las organizaciones internacionales como de los Estados, y la responsabilidad de las personas.

Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

78. A la luz de lo que antecede, tal vez se proponga el texto siguiente para un proyecto de artículo sobre la interacción con otras normas aplicables de derecho internacional:

«Proyecto de artículo 18. Cuestiones relacionadas con las situaciones de desastre no reguladas por el presente proyecto de artículos

Las normas de derecho internacional aplicables seguirán rigiendo las cuestiones relativas a las situaciones de desastre en la medida en que no estén reguladas por el presente proyecto de artículos.»

C. Relación con la Carta de las Naciones Unidas

79. Entre las disposiciones generales del proyecto actual, también puede ser útil incorporar una cláusula específica relacionada con la interacción con las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. Su texto debe formularse a la luz del Artículo 103 de la Carta, con arreglo al cual

[e]n caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

80. La primacía de las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas ya fue señalada en el marco de la labor de la Comisión sobre el tema. En particular, la Comisión ha puesto de relieve el papel fundamental que desempeñan algunos principios consagrados en la Carta, a saber, los principios de igualdad soberana de los Estados, no intervención, cooperación y no discriminación, a la hora de definir los derechos y obligaciones de los Estados en casos de desastre⁷². También cabe mencionar que un énfasis similar en el respeto de los principios de la Carta se ha de observar en algunos instrumentos internacionales

⁷⁰ Véase *Anuario... 2009*, vol. II (segunda parte), párr. 178.

⁷¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, arts. 61 y 62, respectivamente.

⁷² Véanse, entre otros, el tercer informe, *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párrs. 64 y ss., e ibíd., vol. II (segunda parte), párr. 331, comentario al artículo 5.

aprobados *in subiecta materia*. En el contexto del socorro en casos de desastre, por ejemplo, la Asamblea General, en su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, afirma que «[d]eberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»⁷³. En el mismo orden de ideas, el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia reconoce que «[s]e respetarán la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de las Partes de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»⁷⁴. Un enfoque similar rige la actividad de la UE en la gestión de desastres, que se ejercerá en la medida en que sea compatible con las obligaciones contraídas en virtud de la Carta. Esta conclusión se desprende del Tratado de la Unión Europea, que menciona los principios de la Carta de las Naciones Unidas entre los merecedores de respeto para el desarrollo de la Unión. Aunque esa disposición no hace una referencia directa a la gestión de desastres de la UE, es evidente que la actuación de la Unión en esta esfera está sujeta al respeto de la Carta, en la medida en que representa un desarrollo del proceso de integración europea.

81. Además, la inclusión en el proyecto actual de una cláusula reafirmando la primacía de las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas podría contribuir a fortalecer el papel rector que desempeñan las Naciones Unidas en la gestión de desastres. Ese papel ha sido ya

⁷³ Anexo, párr. 3.

⁷⁴ Art. 3, párr. 1.

reconocido en el proyecto mediante la redacción de los proyectos de artículos que diferencian debidamente la posición de la Organización de la de otras organizaciones internacionales y los agentes que intervienen en situaciones de desastre⁷⁵, y ha sido expresamente reconocida en otros instrumentos internacionales⁷⁶.

Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

82. Por las razones mencionadas, el Relator Especial propone que las disposiciones generales del proyecto actual también incluyan un proyecto de artículo sobre la interacción con la Carta de las Naciones Unidas, que dice lo siguiente:

«Proyecto de artículo 19. Relación con la Carta de las Naciones Unidas»

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de la Carta de las Naciones Unidas.»

⁷⁵ Véanse los artículos 5, 10 y 12. En cuanto a la cooperación de los Estados, véase también *Anuario... 2009*, vol. II (segunda parte), párr. 183.

⁷⁶ Véanse, entre otras cosas, la política de 1998 del Consejo de la Asociación Euroatlántica de la OTAN, relativa a una cooperación técnica reforzada en el ámbito del socorro internacional en casos de desastre (art. 2.2.2) y, a nivel de la UE, la Decisión núm. 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (considerando núm. 14 y arts. 5, párr. 2, 13, párr. 3, y 16, párrs. 1 y 2 (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 347, 20 de diciembre de 2013, pág. 924).

CAPÍTULO IV

Términos empleados

83. De conformidad con la práctica habitual de la Comisión, que se refleja en la mayoría de los proyectos de artículos que ha aprobado hasta el momento sobre diversos temas de derecho internacional, el Relator Especial propone que se incluya en los presentes proyectos de artículos una disposición sobre «términos empleados». La formulación de una disposición de ese tipo se puede lograr de la manera más eficiente cuando, como en el presente caso relativo al tema «Protección de las personas en casos de desastre», el texto de todos los proyectos de artículos sobre un tema han sido aprobados por la Comisión. Esto es sin perjuicio de la ubicación definitiva de la disposición relativa a los términos empleados en el conjunto de proyectos de artículos, que en el pasado ha sido siempre al principio, ya sea en el primer lugar de la serie o después de la disposición sobre el ámbito de aplicación. Sin embargo, respecto del presente tema, habida cuenta de que el proyecto incluye disposiciones sobre el ámbito de aplicación (proyecto de artículo 1) y el propósito (proyecto de artículo 2), como también sobre la definición del concepto de desastre en una disposición autónoma aparte (proyecto de artículo 3), el proyecto de artículo relativo a los términos empleados que se propone a continuación se numera 3 *bis* provisionalmente.

84. Al elaborar su propuesta, el Relator Especial se centró primero en términos que, de conformidad con los comentarios sobre los proyectos de artículos, ya se habían seleccionado para definirlos en una disposición sobre los términos empleados, y también en términos que solían encontrarse en los proyectos de artículos y los términos especializados. Partiendo de esa base, el Relator Especial ha determinado los siguientes términos fundamentales para su inclusión en el proyecto de artículo 3 *bis*: Estado afectado; Estado que presta asistencia; otro actor que presta asistencia; asistencia externa; equipo y bienes; organización no gubernamental pertinente; personal de socorro; y riesgo de desastres. Luego examinó los comentarios para determinar si había elementos de una definición ya aprobada por la Comisión y después pasó a examinar las definiciones aplicables que figuraban en otros instrumentos. Sobre la base de todas esas fuentes, el Relator Especial ha preparado una lista de definiciones compuestas, ya fuese tomando elementos de distintas fuentes, según procediera, o utilizando un elemento como base pero modificándolo de modo que reflejara el lenguaje y las decisiones contenidas en los proyectos de artículos ya aprobados.

85. Con el propósito de definir los términos mencionados, las fuentes adicionales que se han utilizado por ser especialmente pertinentes son las siguientes: el anexo I (Glosario) del memorando de la Secretaría⁷⁷; el artículo 2 (Definiciones) de las Directrices de la FICR; el anexo I (Glosario) de las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales del Comité Permanente entre Organismos⁷⁸; y la ya mencionada resolución sobre la asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en la sesión de Brujas de 2003, así como disposiciones relativas a definiciones contenidas en varios tratados multilaterales y bilaterales.

A. Propuesta de un proyecto de artículo adicional

86. El Relator Especial propone el siguiente texto para un proyecto de artículo 3 *bis* sobre los términos empleados:

«Proyecto de artículo 3 bis. Términos empleados

A los efectos de los presentes artículos:

a) Se entiende por “Estado afectado” el Estado en cuyo territorio personas o propiedades son afectadas por un desastre;

b) Se entiende por “Estado que presta asistencia” un Estado que presta asistencia a un Estado afectado que la ha pedido o la ha aceptado;

c) El término “otros actores que prestan asistencia” se refiere a una organización internacional, organización no gubernamental o cualquier otra entidad o persona, ajena al Estado afectado, que colabora en la reducción del riesgo de desastres o la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre;

d) El término “asistencia externa” se refiere a personal, equipo y bienes y servicios de socorro que proporciona a un Estado afectado un Estado que presta asistencia u otros actores que prestan asistencia orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias o atender a las necesidades de los damnificados;

e) El término “equipo y bienes” incluye suministros, herramientas, máquinas, animales especialmente entrenados, alimentos, agua potable, suministros médicos, medios de refugio, prendas de vestir, ropa de cama, vehículos y otros objetos que se necesitan para prestar asistencia para el socorro en casos de desastre y que son indispensables para la supervivencia y la atención a las necesidades esenciales de las víctimas de desastres;

f) Se entiende por “organización no gubernamental pertinente” toda organización, incluidas las entidades privadas o sociedades, distinta de un Estado u

organización gubernamental o intergubernamental, que actúa de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios y que debido a su índole, ubicación o pericia está interesada en la reducción del riesgo de desastres o en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre;

g) Se entiende por “personal de socorro” el personal especializado, incluido el personal militar, que colabora en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre en nombre de un Estado que presta asistencia u otro actor que presta asistencia, en su caso, y que cuenta con el equipo y los bienes necesarios;

h) Se entiende por “riesgo de desastres” la probabilidad de que se produzcan consecuencias perjudiciales o pérdidas en materia de vidas humanas o salud, medios de subsistencia, bienes y actividad económica o daños al medio ambiente, como resultado de un desastre.»

B. Análisis breve

«a) Se entiende por “Estado afectado” el Estado en cuyo territorio personas o propiedades son afectadas por un desastre»

87. El término «Estado afectado» aparece en siete de los proyectos de artículos ya aprobados, a saber, los proyectos de artículos 9 (Papel del Estado afectado); 10 (Deber del Estado afectado de buscar asistencia); 11 (Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa); 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); y también en la propuesta de proyecto de artículo 14 *bis* (Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro).

88. En la resolución del Instituto de Derecho Internacional el término «Estado afectado» se define como «el Estado o la entidad territorial donde se necesita asistencia humanitaria»⁷⁹. El término también se define en las Directrices de la FICR de la siguiente manera: «el Estado en cuyo territorio personas o propiedades son afectadas por un desastre»⁸⁰.

89. El apartado *a* se ha tomado literalmente de la definición que figura en las Directrices de la FICR. Refleja la orientación básica de que los proyectos de artículos se dirigen a los Estados. También prevé la importancia crucial del papel que ha de desempeñar el Estado afectado por el desastre, de conformidad con el proyecto de artículo 9. La característica fundamental es el control territorial, es decir, que el Estado afectado solo puede desempeñar el papel que se le ha previsto en el proyecto de artículo 9 en el territorio bajo su control. La disposición podría ir más lejos y añadir «o bien bajo la jurisdicción o el control», como se hizo en el proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, aprobados por la Comisión en 2001⁸¹. Sin embargo,

⁷⁷ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición 1), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3.

⁷⁸ Washington D.C., Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2011.

⁷⁹ Secc. I, 4.

⁸⁰ Directriz 2, párr. 8.

⁸¹ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), pág. 156, párr. 97, art. 2.

se consideró preferible no hacerlo a fin de evitar entrar en un debate innecesario sobre la jurisdicción extraterritorial, que es más la excepción que la regla. Además, el elemento de control territorial es una característica común de muchos instrumentos que regulan la protección de las personas en casos de desastre.

90. La definición también tiene por objeto reflejar el enfoque de los proyectos de artículos, a saber, el efecto en las personas, a diferencia de, por ejemplo, afirmar simplemente que es el Estado en cuyo territorio ocurre un desastre. Se ha conservado la referencia a las propiedades como otro elemento común a muchos desastres y está implícita en la referencia a «pérdidas masivas [y] daños materiales» en la definición de desastre que figura en el proyecto de artículo 3, en el entendimiento de que los proyectos de artículos se aplican únicamente a los efectos que tiene la pérdida económica en las personas⁸².

91. La formulación de la frase «afectadas por un desastre» refleja la opinión contemporánea de que la atención se centra en los efectos de un desastre en las personas y las propiedades, en lugar de centrarse en el desastre propiamente dicho. También concuerda con el enfoque de la Comisión de examinar las consecuencias del suceso como elemento fundamental con el fin de establecer el umbral a partir del cual serán aplicables los proyectos de artículos⁸³.

«b) Se entiende por “Estado que presta asistencia” un Estado que presta asistencia a un Estado afectado que la ha pedido o la ha aceptado»

92. El término «Estado que presta asistencia» aparece en el proyecto de artículo 15 (Cese de la asistencia externa).

93. La formulación se ha tomado de la definición de «Estado solidario» que figura en el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil⁸⁴. El término «Estado beneficiario» se cambió por «Estado afectado», que es el término utilizado en los proyectos de artículos y que se definió anteriormente. La frase «un Estado que presta asistencia» es una referencia al concepto de «asistencia externa», que se define detalladamente más adelante, y que se realiza sobre la base del deber de cooperar que figura en el proyecto de artículo 5.

94. Los proyectos de artículos se dirigen a tres categorías de entidades. La primera es el Estado afectado (que se definió anteriormente) y la segunda es el Estado o los Estados que prestan asistencia al Estado afectado. La tercera categoría, «otros actores que prestan asistencia», se define detalladamente más adelante.

95. Según la definición, es evidente que un Estado solo pertenece a la categoría de «Estado que presta asistencia» una vez que la asistencia se esté prestando o se haya prestado. En otras palabras, un Estado que ofrece asistencia no es un «Estado que presta asistencia», con las diversas consecuencias jurídicas que dimanar de esa clasificación, de conformidad con lo dispuesto en los proyectos de

artículos, antes de que dicha asistencia haya sido aceptada por el Estado afectado.

96. La frase «que la ha pedido o la ha aceptado» refleja la interacción entre los proyectos de artículos 10, 11 y 12. En particular, refleja la posición básica adoptada en los proyectos de artículos de que es deber del Estado afectado buscar asistencia cuando el desastre supere su capacidad nacional de respuesta (proyecto de artículo 10). Al mismo tiempo, prevé la posibilidad de que el Estado afectado reciba ofrecimientos de asistencia no solicitada, según lo dispuesto en el proyecto de artículo 12, cuya prestación está sujeta al consentimiento del Estado afectado, de conformidad con el proyecto de artículo 11.

«c) El término “otros actores que prestan asistencia” se refiere a una organización internacional, organización no gubernamental o cualquier otra entidad o persona, ajena al Estado afectado, que colabora en la reducción del riesgo de desastres o la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre»

97. El término «otro actor que presta asistencia» aparece en el proyecto de artículo 15 (Cese de la asistencia externa).

98. Los proyectos de artículos también tienen por objeto regular, no solo a los Estados afectados y los que prestan asistencia, sino también la posición de otros actores que prestan asistencia. Una proporción considerable de actividades contemporáneas de reducción del riesgo de desastres y de socorro en casos de desastre la realizan organizaciones internacionales, o se realiza bajo sus auspicios, incluidas las Naciones Unidas, aunque sin limitarse en modo alguno a estas, así como ONG y otras entidades e incluso particulares. Este grupo de actores se denomina colectivamente en los proyectos de artículos como «otros actores que prestan asistencia». Ello es sin perjuicio de su condición jurídica diferente en virtud del derecho internacional, que se reconoce en los proyectos de artículos, por ejemplo, el proyecto de artículo 12.

99. La disposición refleja, en parte, el comentario sobre el proyecto de artículo 15, que confirma el entendimiento de que el término «actores que prestan asistencia» se refiere principalmente a las organizaciones internacionales y las ONG⁸⁵. La frase «o cualquier otra entidad o persona», que se ha tomado del Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia⁸⁶, se agregó para reflejar el hecho de que no todos los agentes que participan en actividades de socorro en casos de desastre pueden clasificarse en una o en las otras categorías mencionadas en el comentario.

100. La frase «ajena al Estado afectado» se introdujo para reflejar la inquietud, mencionada en el comentario sobre el proyecto de artículo 13, de que los proyectos de artículos regulaban las actividades de actores ajenos al

⁸² Véase *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 331, párr. 7 del comentario sobre el proyecto de artículo 3.

⁸³ *Ibid.*, párr. 4 del comentario sobre el proyecto de artículo 3.

⁸⁴ Art. 1, apdo. f.

⁸⁵ Véase *Anuario... 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 62, párr. 4 del comentario sobre el proyecto de artículo 15.

⁸⁶ Art. 1, párr. 1 (definición de «entidad que presta asistencia»).

Estado afectado⁸⁷. En consecuencia, no se incluirían las ONG nacionales, por ejemplo. Si bien esto evidentemente no plantearía ningún problema respecto de las organizaciones internacionales, de todas formas se consideró apropiado estipularlo, habida cuenta de la índole de las demás entidades mencionadas en la lista de actores que prestan asistencia.

101. La frase final «que colabora en la reducción del riesgo de desastres o la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre» es la misma fórmula utilizada para describir los tipos de actividades que están realizando las entidades en cuestión, que están reguladas por los proyectos de artículos. En el caso de las ONG, esa indicación general debe leerse junto con la descripción más concreta de su papel, como se establece anteriormente.

102. La definición de «otros actores que prestan asistencia» reconoce el hecho de que esos actores pueden participar en un conjunto de actividades, en el contexto de la reducción del riesgo de desastres y la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre.

«d) El término “asistencia externa” se refiere a personal, equipo y bienes y servicios de socorro que proporciona a un Estado afectado un Estado que presta asistencia u otros actores que prestan asistencia orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias o atender a las necesidades de los damnificados»

103. El término «asistencia externa» aparece en cuatro de los proyectos de artículos ya aprobados, a saber, los proyectos de artículos 11 (Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa), 13 (Condiciones de prestación de la asistencia externa), 14 (Facilitación de la asistencia externa) y 15 (Cese de la asistencia externa); y también en la propuesta de proyecto de artículo 14 *bis* (Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro).

104. El apartado *d* tiene por objeto definir el tipo de asistencia que, según se prevé en el proyecto de artículos, proporcionarán al Estado afectado los Estados que prestan asistencia u otros actores que prestan asistencia como forma de cooperación prevista en el proyecto de artículo 5 *bis*.

105. La formulación, que se inspira en el comentario sobre el proyecto de artículo 13⁸⁸, se basa en las Directrices de Oslo⁸⁹ y en el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil⁹⁰. La referencia al término «material» que figura en las Directrices de Oslo se reemplazó por «equipo y bienes», que es el término que se utiliza en los proyectos de artículos y se define detalladamente más adelante.

106. La frase «que proporciona a un Estado afectado un Estado que presta asistencia u otros actores que prestan

asistencia» se ha tomado del comentario sobre el proyecto de artículo 13 y reitera el carácter de la relación jurídica entre el Estado o el actor que presta asistencia y el Estado afectado, conforme a lo previsto en los proyectos de artículos.

107. El resto de la cláusula tiene por objeto aclarar la finalidad para la que se debe prestar asistencia externa. La frase «orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias» se ha tomado del Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil y se incluye para reconocer la importancia de las medidas encaminadas a reducir el riesgo de desastres, de conformidad con lo previsto en los proyectos de artículos 5 *ter* y 16. La frase «o atender a las necesidades de los damnificados» se ha tomado de las Directrices de Oslo y se refiere a la asistencia para el socorro en casos de desastre prestada inmediatamente después del comienzo del desastre y cuyo objetivo es atender a las necesidades de los damnificados. Si bien la formulación de la cláusula final se ha redactado con la terminología técnica de la reducción del riesgo de desastres y la respuesta a los mismos, se entiende que es compatible con el objetivo general de los proyectos de artículos, enunciado en el proyecto de artículo 2, a saber «facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos».

«e) El término “equipo y bienes” incluye suministros, herramientas, máquinas, animales especialmente entrenados, alimentos y agua potable, suministros médicos, medios de refugio, prendas de vestir, ropa de cama, vehículos y otros objetos que se necesitan para prestar asistencia para el socorro en casos de desastre y que son indispensables para la supervivencia y la atención a las necesidades esenciales de las víctimas de desastres»

108. El término «equipo y bienes» aparece en dos de los proyectos de artículos ya aprobados, a saber, el proyecto de artículo 5 *bis* (Formas de cooperación), que utiliza el término «suministros» en lugar de «bienes», y el proyecto de artículo 14 (Facilitación de la asistencia externa), que utiliza la expresión «bienes y equipo», y también el proyecto de artículo 14 *bis* (Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro).

109. Como se señaló anteriormente, el «equipo» y los «bienes» representan un componente fundamental del tipo de asistencia externa que se prevé en los proyectos de artículos. La formulación se ha tomado del comentario sobre el proyecto de artículo 14⁹¹ y la resolución sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional⁹². La lista abarca los tipos de material que en general se acepta que son necesarios para prestar asistencia para el socorro en casos de desastre. El uso de la palabra «incluye» y la referencia a «otros objetos» confirman que la lista no es exhaustiva.

110. En términos generales, se prevén dos tipos de material: el que requiere el personal de socorro en casos

⁸⁷ Véase *Anuario... 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 62, párr. 2 del comentario sobre el proyecto de artículo 13.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Párr. 2.

⁹⁰ Art. 1, apdo. *d* (definición de «asistencia»).

⁹¹ Véase *Anuario... 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 62, párr. 5 del comentario sobre el proyecto de artículo 14.

⁹² Secc. I, 1, *a*).

de desastre para desempeñar sus funciones, respecto de su propio sustento y en relación con lo que necesita para prestar socorro, como por ejemplo suministros, herramientas y máquinas, y el que es necesario para la supervivencia y la atención a las necesidades esenciales de las víctimas de los desastres, como alimentos, agua potable, suministros médicos, medios de refugio, prendas de vestir y ropa de cama. Los perros de búsqueda se prevén específicamente en la frase «animales especialmente entrenados», que se ha tomado del anexo específico J del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (revisado)⁹³.

«f) Se entiende por “organización no gubernamental pertinente” toda organización, incluidas las entidades privadas o sociedades, distinta de un Estado u organización gubernamental o intergubernamental, que actúa de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios y que debido a su índole, ubicación o pericia está interesada en la reducción del riesgo de desastres o en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre»

111. El término «organizaciones no gubernamentales pertinentes» aparece en cuatro de los proyectos de artículos ya aprobados, a saber, los proyectos de artículos 5 (Deber de cooperar), 7 (Dignidad humana), 10 (Deber del Estado afectado de buscar asistencia) y 12 (Ofrecimientos de asistencia).

112. La categoría de «otros actores que prestan asistencia», que se definió anteriormente, incluye a las ONG. La definición tiene por objeto distinguir entre esas entidades y otros actores, en particular los Estados y las organizaciones intergubernamentales. La cláusula inicial, «toda organización, incluidas las entidades privadas o sociedades, distinta de un Estado u organización gubernamental o intergubernamental», que establece tal distinción, se ha tomado del Convenio de Tampere⁹⁴. La referencia genérica a «entidades privadas o sociedades» refleja la típica forma en que la mayoría de las ONG están constituidas, pero no pretende ser exclusiva.

113. La frase calificativa «que actúa de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios» se ha tomado del párrafo 5 del anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, y constituye la base sobre la cual las actividades de dichas entidades han de realizarse de conformidad con los proyectos de artículos⁹⁵.

114. El reconocimiento otorgado a las ONG en los proyectos de artículos es reflejo del hecho de que por lo general están bien situadas para desempeñar un papel fundamental en las operaciones de socorro y actividades conexas. Esto se reconoce en la frase «que debido a su índole, ubicación o pericia».

115. Las actividades de las ONG no se limitan a la asistencia de socorro e incluyen las encaminadas a la

prevención, la mitigación y la preparación. Esto se reconoce en la cláusula final, «está interesada en la reducción del riesgo de desastres o en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre», cuya primera parte se ha tomado del Convenio de Tampere. El texto tiene por objeto reflejar la amplia gama de actividades en las que participan las entidades de ese tipo.

«g) Se entiende por “personal de socorro” el personal especializado, incluido el personal militar, que colabora en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre en nombre de un Estado que presta asistencia u otro actor que presta asistencia, en su caso, y que cuenta con el equipo y los bienes necesarios»

116. El término «personal de socorro» aparece en dos de los proyectos de artículos ya aprobados, a saber, los proyectos de artículos 5 *bis* (Formas de cooperación) y 14 (Facilitación de la asistencia externa), y también en la propuesta de proyecto de artículo 14 *bis* (Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro).

117. El apartado tiene por objeto definir el componente de personal de la asistencia externa brindada por los Estados que prestan asistencia u otros actores que prestan asistencia. La formulación que se utiliza se basa en la aprobada por la Comisión en el comentario sobre el proyecto de artículo 5 *bis*⁹⁶, en el que se establece un vínculo entre la entidad que presta asistencia, ya sea Estado u otro actor, y el personal en cuestión mediante el requisito de actuar «en nombre de». No obstante, ese personal estaría sujeto a la dirección y al control generales del Estado afectado, de conformidad con el proyecto de artículo 9.

118. La referencia a personal especializado refleja el reconocimiento, en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, de que lo que ha de esperarse es un personal dotado del conjunto de competencias necesarias y que tenga «el equipo y los bienes necesarios» para desempeñar las funciones de que se trate.

119. La frase «incluido el personal militar», que se ha tomado del tratado bilateral entre Grecia y la Federación de Rusia de 2000⁹⁷, tiene por objeto reconocer la importante función que desempeña el personal militar, como categoría de personal de socorro, en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre. La participación del personal militar en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre se prevé en el proyecto de artículo 14.

120. El concepto de «personal de socorro» tradicionalmente se ha aplicado en el contexto de la respuesta a los primeros momentos de un desastre. Esto se expresa en la formulación «que colabora en la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre», que es reflejo del tipo de asistencia externa prevista en el proyecto de artículo 14, para la cual se requiere la facilitación de la

⁹³ Definición de «envíos de socorro».

⁹⁴ Art. 1, párr. 10.

⁹⁵ Véase también *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 331, párr. 5 del comentario sobre el proyecto de artículo 5.

⁹⁶ Véase *Anuario... 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 62, párr. 7 del comentario sobre el proyecto de artículo 5 *bis*.

⁹⁷ Art. 1 (definición de «equipo para prestar asistencia») (véase la nota 15 *supra*).

prestación «pronta y efectiva». No obstante, cabe señalar que la definición de «asistencia externa» descrita anteriormente también prevé la participación del personal de socorro en la prevención de desastres. Esto refleja el enfoque más holístico adoptado en los proyectos de artículos, en su conjunto, que incluye actividades encaminadas a la reducción del riesgo de desastres.

«h) Se entiende por “riesgo de desastres” la probabilidad de que se produzcan consecuencias perjudiciales o pérdidas en materia de vidas humanas o salud, medios de subsistencia, bienes y actividad económica o daños al medio ambiente, como resultado de un desastre»

121. El término «riesgo de desastres» aparece en dos de los proyectos de artículos ya aprobados, a saber, los proyectos de artículos 5 *ter* (Cooperación para reducir el riesgo de desastres) y 16 (Deber de reducir el riesgo de desastres).

122. Tras la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en el ámbito de los proyectos de artículos, el término «riesgo de desastres» merece una aclaración más extensa. La formulación propuesta se ha tomado de la primera parte de la disposición de definición que figura en el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia⁹⁸. Dicho Acuerdo tuvo por objeto vincular la probabilidad de que se produjeran consecuencias perjudiciales a las «interacciones entre los peligros naturales o provocados por el hombre y las condiciones de vulnerabilidad». Sin embargo, la Comisión no fue tan lejos en su labor relativa a la definición del término «desastre». Por consiguiente, se consideró más apropiado indicar simplemente que esas consecuencias eran resultado «de un desastre», lo que se entiende como una remisión a la definición de «desastre» que figura en el proyecto de artículo 3. En otras palabras, la definición de «riesgo de desastres» tiene por objeto desarrollar la definición del término «desastre».

⁹⁸ Art. 1, párr. 5.