

## Capítulo IV

### Protección de las personas en caso de desastre

#### A. Introducción

38. En su 59º período de sesiones (2007), la Comisión decidió incluir el tema “Protección de las personas en caso de desastre” en su programa de trabajo y nombró Relator Especial del tema al Sr. Eduardo Valencia-Ospina<sup>7</sup>. En el párrafo 7 de su resolución 62/66, de 6 de diciembre de 2007, la Asamblea General tomó nota de la decisión de la Comisión de incluir el tema en su programa de trabajo.

39. En sus períodos de sesiones 60º (2008) a 66º (2014), la Comisión examinó el tema tomando como base siete informes sucesivos presentados por el Relator Especial<sup>8</sup>. La Comisión tuvo asimismo ante sí un memorando de la Secretaría<sup>9</sup> y varias respuestas que habían presentado por escrito la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a las preguntas que les envió la Comisión en 2008<sup>10</sup>.

40. En su 66º período de sesiones (2014), la Comisión aprobó en primera lectura 21 proyectos de artículo sobre la protección de las personas en caso de desastre, con los comentarios correspondientes<sup>11</sup>. La Comisión decidió, de conformidad con los artículos 16 a 21 de su Estatuto, remitir el proyecto de artículos, por conducto del Secretario General, a los Gobiernos, las organizaciones internacionales competentes, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para que formularan comentarios y observaciones<sup>12</sup>.

#### B. Examen del tema en el actual período de sesiones

41. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el octavo informe del Relator Especial ([A/CN.4/697](#)), así como los comentarios y las observaciones recibidas de los Gobiernos, las organizaciones internacionales y otras entidades ([A/CN.4/696](#) y [Add.1](#)).

42. La Comisión examinó el octavo informe del Relator Especial en sus sesiones 3291ª a 3296ª, del 2 al 11 de mayo de 2016. En su 3296ª sesión, celebrada el 11 de mayo de 2016, la Comisión remitió el proyecto de preámbulo, propuesto por el Relator Especial en su octavo informe, y los proyectos de artículo 1 a 21 al Comité de Redacción, encomendándole que diese comienzo a la segunda lectura de los proyectos de artículo,

<sup>7</sup> *Anuario...*, 2007, vol. II (segunda parte), párr. 375. En su 58º período de sesiones (2006), la Comisión hizo suya la recomendación del Grupo de Planificación de que se incluyera, entre otros, el tema “Protección de las personas en caso de desastre” en el programa de trabajo a largo plazo. Se adjuntó un breve resumen del tema, preparado por la Secretaría, como anexo al informe de la Comisión en 2006 (*Anuario...*, 2006, vol. II (segunda parte), anexo III). En su resolución 61/34, de 4 de diciembre de 2006, la Asamblea General tomó nota de la inclusión del tema en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión.

<sup>8</sup> Véase [A/CN.4/598](#) (informe preliminar), [A/CN.4/615](#) (segundo informe), [A/CN.4/629](#) (tercer informe), [A/CN.4/643](#) y [Corr.1](#) (cuarto informe), [A/CN.4/652](#) (quinto informe), [A/CN.4/662](#) (sexto informe) y [A/CN.4/668](#) y [Corr.1](#) y [Add.1](#) (séptimo informe).

<sup>9</sup> [A/CN.4/590](#) y [Add.1](#) a 3.

<sup>10</sup> *Anuario...*, 2008, vol. II (segunda parte), párrs. 32 y 33.

<sup>11</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/69/10)*, párrs. 55 y 56.

<sup>12</sup> *Ibid.*, párrs. 51 a 53.

teniendo presentes los comentarios de los Gobiernos, las organizaciones internacionales y otras entidades, las propuestas del Relator Especial y el debate sobre el octavo informe del Relator Especial, que había tenido lugar en sesión plenaria.

43. La Comisión examinó el informe del Comité de Redacción (A/CN.4/L.871) en su 3310ª sesión, celebrada el 3 de junio de 2016, y en esa misma sesión aprobó, en segunda lectura, la totalidad del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre (secc. E.1 *infra*).

44. En sus sesiones 3332ª a 3335ª, celebradas del 2 al 4 de agosto de 2016, la Comisión aprobó los comentarios relativos al proyecto de artículos anteriormente mencionado (secc. E.2 *infra*).

45. De conformidad con su Estatuto, la Comisión presenta a la Asamblea General el proyecto de artículos, junto con la recomendación que figura a continuación.

### C. Recomendación de la Comisión

46. En su 3335ª sesión, celebrada el 4 de agosto de 2016, la Comisión decidió, de conformidad con el artículo 23 de su Estatuto, recomendar a la Asamblea General que se elaborase una convención tomando como base el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre.

### D. Agradecimiento al Relator Especial

47. En su 3335ª sesión, celebrada el 4 de agosto de 2016, la Comisión, tras aprobar el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, aprobó la siguiente resolución por aclamación:

*“La Comisión de Derecho Internacional,*

*Habiendo aprobado el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre,*

*Expresa su profundo reconocimiento y su sincera felicitación al Relator Especial, Sr. Eduardo Valencia-Ospina, por la extraordinaria contribución realizada, con su inagotable esfuerzo y su concienzuda labor, a la preparación del proyecto de artículos, así como por los resultados logrados en la elaboración del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre.”*

### E. Texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre

#### 1. Texto del proyecto de artículos

48. A continuación se reproduce el texto del proyecto de artículos aprobado por la Comisión, en segunda lectura, en su 68º período de sesiones.

#### **Protección de las personas en caso de desastre**

*Teniendo presente el Artículo 13, párrafo 1 a), de la Carta de las Naciones Unidas, que dispone que la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,*

*Tomando en consideración* la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales y los causados por el hombre y sus perjudiciales efectos a corto y largo plazo,

*Plenamente consciente* de las necesidades esenciales de las personas afectadas por los desastres y de que los derechos de esas personas han de ser respetados en esas circunstancias,

*Teniendo presente* el valor fundamental de la solidaridad en las relaciones internacionales y la importancia de reforzar la cooperación internacional en relación con todas las fases de un desastre,

*Destacando* el principio de la soberanía de los Estados y, por consiguiente, reafirmando el papel principal del Estado afectado por un desastre a la hora de prestar asistencia para el socorro en caso de desastre,

### **Artículo 1**

#### **Ámbito de aplicación**

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en caso de desastre.

### **Artículo 2**

#### **Objeto**

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta adecuada y efectiva a los desastres, y la reducción del riesgo de desastres, a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos.

### **Artículo 3**

#### **Términos empleados**

A los efectos del presente proyecto de artículos:

a) por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad;

b) por “Estado afectado” se entiende un Estado en cuyo territorio o en un territorio bajo cuya jurisdicción o control se produce un desastre;

c) por “Estado que presta asistencia” se entiende un Estado que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;

d) por “otro actor que presta asistencia” se entiende una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental o entidad pertinente, que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;

e) por “asistencia externa” se entiende el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por un Estado u otro actor que presta asistencia para el socorro en caso de desastre;

f) por “personal de socorro” se entiende el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en caso de desastre;

g) por “equipo y bienes” se entienden los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y los demás objetos para prestar asistencia para el socorro en caso de desastre.

#### **Artículo 4** **Dignidad humana**

La dignidad inherente al ser humano se respetará y protegerá en caso de desastre.

#### **Artículo 5** **Derechos humanos**

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.

#### **Artículo 6** **Principios humanitarios**

La respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables.

#### **Artículo 7** **Deber de cooperar**

En la aplicación del presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas, con los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia.

#### **Artículo 8** **Formas de cooperación en la respuesta a los desastres**

La cooperación en la respuesta a los desastres incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones, y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.

#### **Artículo 9** **Reducción del riesgo de desastres**

1. Todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos.

2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

#### **Artículo 10**

##### **Papel del Estado afectado**

1. El Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control.

2. El Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicha asistencia para el socorro.

#### **Artículo 11**

##### **Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa**

El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar la asistencia, según proceda, de otros Estados, de las Naciones Unidas y de otros potenciales actores que presten asistencia.

#### **Artículo 12**

##### **Ofrecimientos de asistencia externa**

1. En caso de desastre, los Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia podrán ofrecer asistencia al Estado afectado.

2. Cuando un Estado afectado formule una solicitud de asistencia externa a otro Estado, a las Naciones Unidas o a otro potencial actor que preste asistencia, estos deberán considerar debidamente y sin demora dicha solicitud e informar al Estado afectado de la decisión adoptada al respecto.

#### **Artículo 13**

##### **Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa**

1. La prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado.

2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.

3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia externa de conformidad con el presente proyecto de artículos, el Estado afectado hará saber, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento en tiempo oportuno.

#### **Artículo 14**

##### **Condiciones de prestación de la asistencia externa**

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ser conformes con el presente proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado. Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones, el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia buscada.

## **Artículo 15**

### **Facilitación de la asistencia externa**

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

a) el personal de socorro, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y

b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la fiscalidad, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho nacional.

## **Artículo 16**

### **Protección del personal de socorro, el equipo y los bienes**

El Estado afectado deberá adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro y del equipo y los bienes que se encuentren en su territorio, o en un territorio bajo su jurisdicción o control, con el fin de proporcionar asistencia externa.

## **Artículo 17**

### **Terminación de la asistencia externa**

El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia podrán terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento. El Estado o actor que se proponga la terminación deberá notificarlo oportunamente. El Estado afectado y, cuando proceda, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia deberán celebrar consultas sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades.

## **Artículo 18**

### **Relación con otras normas de derecho internacional**

1. El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables.

2. El presente proyecto de artículos no será de aplicación en la medida en que la respuesta en caso de desastre se rija por las normas del derecho internacional humanitario.

## **2. Texto del proyecto de artículos con los comentarios**

49. A continuación se reproduce el texto del proyecto de preámbulo y de los proyectos de artículo, junto con los comentarios correspondientes, aprobados por la Comisión en segunda lectura.

### **Protección de las personas en caso de desastre**

[...]

*Teniendo presente el Artículo 13, párrafo 1 a), de la Carta de las Naciones Unidas, que dispone que la Asamblea General promoverá estudios y hará*

recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,

*Tomando en consideración* la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales y los causados por el hombre y sus perjudiciales efectos a corto y largo plazo,

*Plenamente consciente* de las necesidades esenciales de las personas afectadas por los desastres y de que los derechos de esas personas han de ser respetados en esas circunstancias,

*Teniendo presente* el valor fundamental de la solidaridad en las relaciones internacionales y la importancia de reforzar la cooperación internacional en relación con todas las fases de un desastre,

*Destacando* el principio de la soberanía de los Estados y, por consiguiente, reafirmando el papel principal del Estado afectado por un desastre a la hora de prestar asistencia para el socorro en caso de desastre,

[...]

### Comentario

- 1) El objetivo del preámbulo es establecer un marco conceptual en relación con el proyecto de artículos mediante la determinación del contexto general en que se ha elaborado el tema de la protección de las personas en caso de desastre y la finalidad esencial subyacente al texto.
- 2) El primer párrafo del preámbulo se centra en el mandato otorgado a la Asamblea General, en virtud del Artículo 13, párrafo 1 a), de la Carta de las Naciones Unidas, de impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, y en el consiguiente objetivo de la Comisión de Derecho Internacional, enunciado en el artículo 1 de su Estatuto. Retoma una formulación similar a la empleada en proyectos finales recientes de la Comisión en los que figura un preámbulo<sup>13</sup>. También sirve para destacar, desde el principio, que el proyecto de artículos contiene elementos tanto de desarrollo progresivo como de codificación del derecho internacional.
- 3) El segundo párrafo del preámbulo pone de manifiesto la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales y los causados por el hombre, y sus efectos perjudiciales, que han suscitado la preocupación de la comunidad internacional, lo cual ha llevado a la Comisión a la formulación de normas jurídicas. La referencia a “los desastres naturales y los causados por el hombre” pone de relieve una característica distintiva del proyecto de artículos al compararlo con otros instrumentos similares, que tienen un ámbito de aplicación más restringido, limitado a los desastres naturales. Por el contrario, los desastres suelen producirse por conjuntos de causas complejos. Además, el proyecto de artículos pretende abarcar las diversas fases del ciclo del desastre, centrándose en la respuesta y la reducción del riesgo de desastres. El propósito de la referencia a los “efectos a corto y largo plazo” es indicar que el proyecto de artículos no se centra solo en los efectos inmediatos de los desastres, sino que también implica un enfoque a largo plazo, al abordar actividades dedicadas a la fase de recuperación.

<sup>13</sup> Véanse los artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo, y, para su comentario, *Anuario...*, 2001, vol. II (segunda parte), cap. V, secc. E; y los artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, resolución 63/124 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 2008, y, para sus comentarios, *Anuario...*, 2008, vol. II (segunda parte), cap. IV, secc. E.

4) El tercer párrafo del preámbulo se ocupa de las necesidades esenciales de las personas cuyas vidas, bienestar y bienes se han visto afectados por desastres, y reitera la obligación de respetar los derechos de esas personas en tales circunstancias, como se dispone en el proyecto de artículos.

5) El cuarto párrafo del preámbulo recuerda el valor fundamental de la solidaridad en las relaciones internacionales y la importancia de reforzar la cooperación internacional en relación con todas las fases de un desastre, dos conceptos fundamentales subyacentes al tema y que no pueden interpretarse como una disminución de la soberanía de los Estados afectados y de sus prerrogativas dentro de los límites del derecho internacional. La mención de “todas las fases de un desastre” reconoce la aplicación de los artículos a todas las fases que constituyen el ciclo completo del desastre, según corresponda.

6) El último párrafo del preámbulo subraya el principio de la soberanía de los Estados y reafirma el papel principal del Estado afectado a la hora de prestar asistencia para el socorro en caso de desastre, un elemento fundamental del proyecto de artículos. La referencia a la soberanía y el papel principal del Estado afectado establece el contexto en el que debe entenderse todo el proyecto de artículos.

### **Artículo 1** **Ámbito de aplicación**

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en caso de desastre.

### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 1 delimita el ámbito de aplicación del proyecto de artículos y retoma la formulación del título del tema. Establece que el proyecto de artículos está orientado principalmente a la protección de las personas cuyas vidas, bienestar y bienes resulten afectados por los desastres. Por consiguiente, como dispone el proyecto de artículo 2, se trata de facilitar una respuesta a los desastres, y la reducción del riesgo de desastres, a fin de atender de manera adecuada y efectiva a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos.

2) El proyecto de artículos abarca, *ratione materiae*, los derechos y obligaciones de los Estados afectados por un desastre en relación con las personas que se encuentren en su territorio (independientemente de su nacionalidad) o en un territorio bajo su jurisdicción o control, y los derechos y obligaciones de los terceros Estados, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades que están en situación de cooperar, en particular en la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre y en la reducción del riesgo de desastres. Se entiende que estos derechos y obligaciones son de aplicación basándose en dos ejes: los derechos y obligaciones de los Estados entre sí, y los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas necesitadas de protección. Si bien el proyecto de artículos se centra principalmente en los primeros, también contempla, aunque en términos generales, los derechos de las personas afectadas por desastres, de conformidad con lo establecido en derecho internacional. La importancia de la protección de los derechos humanos en situaciones de desastre queda patente con el aumento de la atención prestada a esa cuestión por los órganos de derechos humanos establecidos bajo los auspicios de las Naciones Unidas, así como por los tribunales internacionales regionales. Además, como se dice en el proyecto de artículo 3, el proyecto de artículos no se limita a un tipo determinado de desastres. El establecimiento de una distinción entre los desastres naturales y los causados por el hombre sería artificial y difícil de mantener en la práctica, dada la compleja interacción de las distintas causas que dan lugar a los desastres.

3) El ámbito de aplicación *ratione personae* del proyecto de artículos se circunscribe a las personas físicas afectadas por los desastres. Además, se tienen fundamentalmente en cuenta las actividades de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, incluidas las organizaciones de integración regional, y otras entidades que gozan de competencia jurídica internacional específica en la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre. El proyecto de artículos solo atañe de manera secundaria a las actividades de las organizaciones no gubernamentales y otros actores privados, a veces denominados colectivamente actores de “la sociedad civil”, bien en calidad de beneficiarios directos de las obligaciones que incumben a los Estados (por ejemplo, la obligación de los Estados de cooperar, enunciada en el proyecto de artículo 7), bien de manera indirecta, al estar sujetos a la legislación nacional mediante la que se aplique el proyecto de artículos, sea del Estado afectado, de un tercer Estado o del Estado de nacionalidad de la entidad o el actor privado. Salvo que se indique expresamente lo contrario, el proyecto de artículos abarca la respuesta internacional en caso de desastre de actores tanto nacionales como internacionales. No obstante, el proyecto de artículos no abarca otros tipos de asistencia internacional, como la prestada por los Estados a sus nacionales en el extranjero y la asistencia consular.

4) Como indica la expresión “en caso de” en el título del tema, el ámbito de aplicación *ratione temporis* del proyecto de artículos se centra principalmente en la respuesta inmediata tras el desastre y la fase de recuperación temprana, incluida la fase de reconstrucción después del desastre. No obstante, como se confirma en el proyecto de artículo 2, la fase previa al desastre queda abarcada en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos y se aborda en el proyecto de artículo 9, que se ocupa de la reducción del riesgo de desastres y las medidas de prevención y mitigación de los desastres.

5) El proyecto de artículos no se limita, *ratione loci*, a actividades en el lugar en que ocurre el desastre, sino que abarca también actividades en los Estados que prestan asistencia y en los Estados de tránsito. Tampoco constituye la naturaleza transfronteriza de un desastre una condición necesaria para poner en marcha la aplicación del proyecto de artículos. No es infrecuente, desde luego, que los grandes desastres tengan efectos transfronterizos, lo cual hace más necesarias la cooperación y la coordinación internacionales. No obstante, abundan los ejemplos de grandes operaciones internacionales de asistencia de socorro llevadas a cabo en respuesta a desastres que se han circunscrito a los límites territoriales de un único Estado o en un territorio bajo su jurisdicción o control. En caso de desastre, los Estados tienen el deber de proteger a todas las personas que se encuentren en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control, independientemente no solo de su nacionalidad, sino también de su situación legal. Si bien pueden hacerse diferentes consideraciones, salvo indicación en contrario, el proyecto de artículos no está concebido para un determinado tipo o situación de desastre, sino para ser aplicado con flexibilidad a fin de atender a las necesidades derivadas de todos los desastres, independientemente de su efecto transfronterizo.

## **Artículo 2**

### **Objeto**

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar, de forma adecuada y efectiva, la respuesta a los desastres y la reducción del riesgo de desastres, a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos.

### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 2 desarrolla el proyecto de artículo 1 (Ámbito de aplicación) ofreciendo orientación adicional sobre el propósito del proyecto de artículos. La principal cuestión planteada es la yuxtaposición de las “necesidades” y los “derechos”. La Comisión

era consciente del debate abierto en la comunidad de la asistencia humanitaria sobre si había que preferir un enfoque “basado en los derechos” al enfoque más tradicional “basado en las necesidades”, o viceversa. La opinión prevaleciente en la Comisión fue que los dos criterios no eran necesariamente excluyentes entre sí, y que era preferible considerarlos complementarios. La Comisión se decantó por una fórmula que destacaba la importancia de facilitar una respuesta a los desastres y una reducción del riesgo de desastres que atiendan de manera adecuada y efectiva a las “necesidades” de las personas afectadas. Esa respuesta, o la reducción del riesgo, debe llevarse a cabo respetando plenamente los derechos de esas personas.

2) Aunque no se trata necesariamente de términos técnicos, por la expresión “adecuada y efectiva” se entiende una respuesta a los desastres o una reducción del riesgo de desastres de gran calidad, a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas. Existen formulaciones similares en otros acuerdos en materia de respuesta a los desastres, como “efectiva y concertada” y “rápida y efectiva”, que figuran en el Acuerdo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental sobre la Gestión de los Desastres y la Respuesta a las Emergencias, de 2015 (en adelante, el “Acuerdo de la ASEAN”)<sup>14</sup>, o “adecuada y eficaz”, recogida en 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, de 1998 (en adelante, el “Convenio de Tampere”)<sup>15</sup>. Dado el contexto en el que va a tener lugar esa respuesta, en el término “efectiva” está implícito el elemento temporal. Cuanto más se demora la respuesta, menos probable es que sea efectiva. Este y otros aspectos de lo que hace que una respuesta sea “adecuada” y “efectiva” se tratan en otras disposiciones del proyecto de artículos, en particular en el proyecto de artículo 15. Pese a ello, se entiende que, si bien se requiere una respuesta de calidad, esta tiene que basarse en lo que sea realista y viable “sobre el terreno” en una determinada situación de desastre. De ahí que no se diga, por ejemplo, que la respuesta tiene que ser “plenamente” efectiva.

3) Aunque el proyecto de artículos se centra fundamentalmente en la respuesta a los desastres, la dimensión de la reducción del riesgo de desastres también forma parte de su ámbito de aplicación y se aborda en el proyecto de artículo 9. Con ello, el proyecto de artículos se hace eco del reconocimiento general, dentro de la comunidad internacional (puesto de manifiesto recientemente en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado en 2015)<sup>16</sup>, de la función esencial de la reducción del riesgo de desastres. Por consiguiente, la referencia a que se actúe “de forma adecuada y efectiva [...] a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos” se aplica tanto a la respuesta en caso de desastre como a la reducción del riesgo de desastres.

4) La Comisión decidió no formular la disposición en forma de declaración general sobre la obligación de los Estados, por entender que, de esa manera, no se destacarían lo suficiente los derechos y obligaciones concretos del Estado afectado. No quedaba claro, por ejemplo, si esa formulación distinguiría suficientemente entre diferentes obligaciones para distintos Estados, o sea, el Estado afectado en contraposición a los Estados que prestan asistencia. En consecuencia, no se hizo ninguna referencia a los Estados, por entender que no era estrictamente necesario en una disposición sobre el objeto del proyecto de artículos. Las obligaciones de los Estados se examinan de manera específica en otras disposiciones del proyecto de artículos.

<sup>14</sup> *ASEAN Documents Series 2005*, pág. 157.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, núm. 40906, pág. 5.

<sup>16</sup> Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y hecho suyo por la Asamblea General en su resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, anexo II.

5) El término “facilitar” refleja la concepción de la Comisión en cuanto al papel que podría desempeñar el proyecto de artículos en el conjunto de instrumentos y acuerdos que existen a nivel internacional en el ámbito de la asistencia para el socorro en caso de desastre y la reducción del riesgo de desastres. Se consideró que, aunque el proyecto de artículos no podía de por sí asegurar una respuesta o la reducción del riesgo, su propósito era facilitar, de forma adecuada y efectiva, una respuesta o la reducción del riesgo.

6) El adjetivo “esenciales” se insertó después del sustantivo “necesidades” para hacer ver con más claridad que las necesidades a que se hace referencia son las relacionadas con la supervivencia o con necesidades básicas similares tras un desastre. Se consideró que el término “esenciales” reflejaba claramente el contexto en el que surgen esas necesidades. Esa referencia debería entenderse mejor en el contexto de la importancia de tener en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables, como se indica en el proyecto de artículo 6.

7) Por “personas afectadas” se entienden las personas directamente afectadas por el desastre, incluidas las desplazadas a causa de él, por oposición a las afectadas de manera más indirecta. Esta expresión se incluyó para delimitar el ámbito de aplicación del proyecto de artículos y se ajusta al criterio seguido por los instrumentos existentes, que se centran en la prestación de socorro a las personas directamente afectadas por un desastre. Ello no quiere decir que las personas afectadas de manera más indirecta, por ejemplo, por la pérdida de familiares en un desastre, o que hayan sufrido pérdidas económicas como resultado de un desastre ocurrido en otro lugar, no recibirían ningún remedio o reparación. La Comisión no tiene, en absoluto, el propósito de establecer las normas jurídicas aplicables a esas personas en el presente proyecto de artículos. La inclusión en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos de la reducción del riesgo de desastres implica que la expresión “personas afectadas” abarcaría a aquellas que pueden verse afectadas por un futuro desastre, una determinación que debe hacerse en el plano nacional sobre la base de una evaluación de la exposición y la vulnerabilidad de las personas.

8) La referencia a “respetando plenamente sus derechos” tiene por objeto asegurar que esos derechos se respeten y protejan, como se confirma, en el contexto de los derechos humanos, en el proyecto de artículo 5. Además, la oración deja intencionadamente a las normas correspondientes del derecho internacional la cuestión de cómo deben hacerse efectivos esos derechos. Si bien el proyecto de artículos se refiere principalmente a la aplicación de los derechos humanos, tema abordado en el proyecto de artículo 5, el término “derechos” no se refiere solo a los derechos humanos, sino también, entre otros, a los derechos adquiridos en virtud del derecho interno.

### **Artículo 3**

#### **Términos empleados**

A los efectos del presente proyecto de artículos:

a) por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad;

b) por “Estado afectado” se entiende un Estado en cuyo territorio o en un territorio bajo cuya jurisdicción o control se produce un desastre;

c) por “Estado que presta asistencia” se entiende un Estado que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;

d) por “otro actor que presta asistencia” se entiende una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental o entidad pertinente, que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;

e) por “asistencia externa” se entiende el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por un Estado u otro actor que presta asistencia para el socorro en caso de desastre;

f) por “personal de socorro” se entiende el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en caso de desastre;

g) por “equipo y bienes” se entienden los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y los demás objetos para prestar asistencia para el socorro en caso de desastre.

### Comentario

1) La práctica habitual de la Comisión, como se pone de manifiesto en la mayoría de los proyectos de artículo que ha aprobado sobre diversos temas de derecho internacional, ha sido incluir una disposición sobre los “términos empleados”. En los comentarios sobre varios proyectos de artículo se había señalado que era preciso definir algunos de los términos elegidos para su inclusión en el proyecto de artículo 3. Otros términos se incluyeron en razón de su frecuencia de aparición general en el proyecto de artículos.

#### *Apartado a)*

2) El apartado a) define el término “desastre” únicamente a los efectos del proyecto de artículos. La definición se ha delimitado para captar adecuadamente el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, establecido en el proyecto de artículo 1, sin que, por ejemplo, se incluyesen de manera inadvertida otros acontecimientos graves, como crisis políticas y económicas, que también pueden socavar el funcionamiento de la sociedad, pero escapan al alcance del proyecto de artículos. Esa delimitación queda patente en dos aspectos de la definición: a) el hincapié en la existencia de un acontecimiento calamitoso que perturba gravemente el funcionamiento de la sociedad; y b) la inclusión de una serie de expresiones calificativas.

3) La Comisión tuvo en cuenta el criterio seguido en el Convenio de Tampere, que considera que una catástrofe es la consecuencia de un suceso, es decir, una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad ocasionada por un acontecimiento, y no un acontecimiento en sí. La Comisión era consciente de que ese criterio representaba el pensamiento actual de la comunidad de la asistencia humanitaria, como se confirmó, en particular, en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, de 2005, organizada por las Naciones Unidas en Hyogo (Japón), y en tratados y otros instrumentos recientes, por ejemplo, las Directrices de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, de 2007 (en adelante, las “Directrices IDRL”)<sup>17</sup>. No obstante, la Comisión decidió retomar la noción anterior de “desastre” como un acontecimiento

<sup>17</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial* (Ginebra, 2007).

específico, ya que estaba elaborando un instrumento jurídico que requería una definición jurídica más concisa y concreta que una definición de orientación más normativa.

4) El elemento que exige la existencia de un acontecimiento está condicionado en varios sentidos. En primer lugar, la referencia a un acontecimiento “calamitoso” sirve para establecer un umbral, en referencia a la naturaleza del acontecimiento, que hace que solo estén incluidos los acontecimientos extremos. Esto se inspiró en la definición contenida en la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su reunión de Brujas de 2003<sup>18</sup>, que estableció deliberadamente un umbral más alto para excluir otras crisis graves. La definición de “calamitosos” debe entenderse aplicando el calificativo del resto de la disposición, a saber, “... que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”, y teniendo presentes el ámbito de aplicación y el objeto del proyecto de artículos, recogidos en los proyectos de artículo 1 y 2. Además, se habla de “un acontecimiento o una serie de acontecimientos” para abarcar los acontecimientos, como los desastres frecuentes a pequeña escala, que tal vez por sí solos no alcanzarían el umbral fijado pero, en conjunto, constituirían un acontecimiento calamitoso a los efectos del proyecto de artículos. No se incluye ninguna limitación respecto del origen del acontecimiento, es decir, que sea natural u ocasionado por el hombre, reconociendo el hecho de que los desastres suelen deberse a un conjunto complejo de causas, que pueden incluir tanto elementos enteramente naturales como contribuciones de actividades humanas. Asimismo, el proyecto de artículos se aplica tanto a los acontecimientos repentinos (por ejemplo, un terremoto o un *tsunami*) como a los fenómenos de evolución lenta (por ejemplo, las sequías o el aumento del nivel del mar), así como los acontecimientos frecuentes de pequeña escala (por ejemplo, las inundaciones o los corrimientos de tierra).

5) Dos requisitos de causalidad califican además el acontecimiento. En primer lugar, para que el acontecimiento, o la serie de acontecimientos, puedan considerarse “calamitosos” en el sentido del proyecto de artículos, tienen que ocasionar al menos uno de cuatro resultados posibles: pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa o daños materiales o ambientales de gran magnitud. Así pues, un acontecimiento de gran impacto, como un fuerte terremoto, que se registre en alta mar o en una zona deshabitada y que no ocasione al menos uno de los cuatro resultados posibles, no llegaría al umbral establecido en el apartado a). En segundo lugar, la naturaleza del acontecimiento es el requisito de que uno de los cuatro resultados posibles, o todos ellos, ocasionen una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad. En otras palabras, un acontecimiento que causara, por ejemplo, daños materiales a gran escala pero no perturbara gravemente el funcionamiento de la sociedad no llegaría al umbral requerido. De ahí que, al incluir estos elementos causales, la definición recoja aspectos del criterio adoptado en textos contemporáneos, como el Convenio de Tampere, al considerar que la consecuencia del acontecimiento es un aspecto clave de la definición, aunque sea a los fines de establecer el umbral para la aplicación del proyecto de artículos.

6) La expresión “pérdidas masivas de vidas humanas” es un elemento acotador inspirado en el Código de Conducta relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales, de 1995<sup>19</sup>. El requisito de pérdidas “masivas” de vidas sirve para excluir los acontecimientos que provocan relativamente pocas pérdidas de vidas humanas, teniendo en cuenta, no obstante, que esos acontecimientos podrían satisfacer alguno de los otros tres requisitos causales. Por otra parte, un acontecimiento que ocasione pérdidas masivas de

<sup>18</sup> Instituto de Derecho Internacional, *Yearbook*, vol. 70, parte II, reunión de Brujas (2003), pág. 263.

<sup>19</sup> *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 36 (1996), núm. 310, anexo VI.

vidas humanas podría cumplir de por sí el requisito de causalidad y dar lugar a la aplicación del proyecto de artículos, si provocara una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad.

7) La posibilidad de que causen “grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos” se incluyó en reconocimiento de que muchos desastres importantes van acompañados de pérdidas masivas de vidas humanas o grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, incluidos los causados por accidentes, enfermedades u otros problemas de salud no mortales provocados por el desastre. En consecuencia, el proyecto de artículos abarcaría aquellos casos en los que el acontecimiento haya ocasionado pérdidas de vidas relativamente localizadas, gracias a una prevención y preparación adecuadas, así como a medidas eficaces de mitigación, pero que, no obstante, haya causado una gran alteración que haya ocasionado grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos y perturbado gravemente el funcionamiento de la sociedad.

8) Del mismo modo, la expresión “desplazamientos en masa” se refiere a otra de las consecuencias de los desastres importantes, a saber, el desplazamiento de personas a gran escala. Junto con “grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos”, los desplazamientos a raíz de un desastre son una de las dos formas más frecuentes en las que las personas se consideran “afectadas” por el desastre. Los desplazamientos afectan a las personas por la pérdida de acceso a medios de subsistencia y servicios sociales, y por la ausencia de tejido social. En cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proyecto de artículos, los Estados también deben tener en cuenta la dimensión de los desplazamientos. La expresión “en masa” se añadió para ajustarse al elevado umbral exigido para la aplicación del proyecto de artículos.

9) La Comisión incluyó la expresión “daños materiales o ambientales de gran magnitud” en reconocimiento de que los desastres importantes suelen causar daños de gran magnitud a las propiedades, los medios de vida y los bienes económicos, físicos, sociales y culturales, así como al medio ambiente, con la consiguiente perturbación del funcionamiento de la sociedad, como resultado del grave revés para el desarrollo humano y el bienestar que ocasionan en general esas pérdidas. Debe entenderse que el proyecto de artículos no abarcaría los daños ambientales o las pérdidas materiales propiamente dichos, sino más bien la repercusión de estos en las personas, con lo que se evitaría tener en cuenta las pérdidas económicas en general. El establecimiento de un condicionante en función de las pérdidas económicas limitaría innecesariamente el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, por ejemplo, impidiendo que se refiriera a actividades destinadas a mitigar posibles pérdidas futuras de vidas humanas como resultado de los daños causados al medio ambiente.

10) Como ya se ha mencionado anteriormente, el requisito de una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad sirve para establecer un umbral alto que excluya del ámbito de aplicación del proyecto de artículos otros tipos de crisis, como las crisis políticas o económicas graves. Además, las diferencias en la aplicación pueden justificarse también por el objeto del proyecto de artículos, recogido en el proyecto de artículo 2, y por el hecho de que la clase de protección requerida y los derechos afectados pueden ser diferentes y están regulados, en diversa medida, por otras normas de derecho internacional, en particular de derecho internacional humanitario, como se indica en el proyecto de artículo 18. Una situación de conflicto armado no puede considerarse en sí un desastre a los efectos del presente proyecto de artículos. El requisito de una perturbación grave también implica necesariamente la posibilidad de que se produzca esa perturbación. Ello significa que el hecho de que un Estado adoptara medidas apropiadas para reducir el riesgo de desastres o medidas de socorro, de conformidad con los planes de emergencia establecidos en respuesta a un desastre que pueda perturbar gravemente el funcionamiento de la sociedad, no excluiría en sí mismo la aplicación del proyecto de artículos.

11) Si bien los cuatro posibles resultados previstos ofrecen algunas orientaciones sobre lo que podría representar una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, la Comisión se abstuvo de incluir otros elementos descriptivos o condicionantes a fin de dejar un margen de discrecionalidad en la práctica.

12) La definición de “desastre”, a los efectos del proyecto de artículos, está sujeta a la especificación hecha en el proyecto de artículo 18, párrafo 2, de que el proyecto de artículos no será de aplicación en la medida en que la respuesta en caso de desastre se rija por las normas del derecho internacional humanitario.

*Apartado b)*

13) El apartado b), en el que se define la expresión “Estado afectado” a los efectos del proyecto de artículos, se inspira en la definición de la misma expresión que figura en las Directrices IDRL<sup>20</sup>. Refleja la orientación básica de que el proyecto de artículos está dirigido principalmente a los Estados. También prevé la importancia crucial del papel que ha de desempeñar el Estado afectado por el desastre, como se establece en el proyecto de artículo 10.

14) La característica fundamental de la respuesta en caso de desastre o la reducción del riesgo de desastres es el control del Estado. En la mayoría de los casos, se trataría del control que ejerce el Estado en cuyo territorio se produce el desastre. No obstante, ello no excluye necesariamente otras situaciones en que un Estado pueda ejercer la jurisdicción *de iure*, o el control *de facto*, sobre otro territorio en que se produzca un desastre. La expresión “en cuyo territorio o en un territorio bajo cuya jurisdicción o control” está inspirada en la definición de “Estado de origen” que figura en el artículo 2, apartado d), de los artículos de 2001 sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas<sup>21</sup>.

15) La Comisión estimó que el Estado que ejerza su jurisdicción o control sobre un territorio (que no sea el suyo) en que se produzca un desastre también se consideraría “Estado afectado” a los efectos del proyecto de artículos. Esa posibilidad también está implícita en el reconocimiento que se hace en el proyecto de artículo 18 de que el proyecto de artículos sería de aplicación en el contexto de los denominados “desastres complejos”, que se producen en el mismo territorio en que tiene lugar un conflicto armado, en la medida en que la respuesta en caso de desastre se rija por las normas del derecho internacional humanitario. Al mismo tiempo, la disposición se formuló con la intención de dejar claro el vínculo territorial. Así, el propósito de la referencia a la “jurisdicción” no es incluir a los Estados de la nacionalidad que pueden reclamar la jurisdicción en virtud del derecho internacional respecto de las personas afectadas por un desastre que se produzca fuera de su territorio o de un territorio bajo su jurisdicción o control. La Comisión reconoció que la inclusión de los Estados que ejercen su jurisdicción o control suponía que, en casos excepcionales, pudiera haber dos Estados afectados: el Estado en cuyo territorio se produzca el desastre y el Estado que ejerza su jurisdicción o control sobre ese territorio.

16) La expresión “se produce un desastre”, que figura al final de la oración, tiene por objeto armonizar la definición de “Estado afectado” con la de “desastre” del apartado a). Se trata de lograr un equilibrio entre la opción de hacer hincapié en los efectos de un desastre, aumentando así el número de Estados que podrían considerarse “Estados afectados” y la de centrarse en el elemento territorial (el lugar en que se produjo), que podría excluir innecesariamente a los Estados que sufren las consecuencias del desastre aunque,

<sup>20</sup> Véase Directrices IDRL (nota 17 *supra*), directriz 2, párr. 8 (“[e]l Estado en cuyo territorio personas o propiedades son afectadas por un desastre”).

<sup>21</sup> Resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo, art. 2; para consultar el comentario correspondiente, véase *Anuario...*, 2001, cap. V, secc. E.

estrictamente hablando, el acontecimiento no haya tenido lugar en su territorio (o en un territorio bajo su jurisdicción o control). En consecuencia, se hace una remisión explícita a la definición de “desastre” del apartado a), en reconocimiento del hecho de que el proyecto de artículos establece una definición combinada de los desastres, que abarca tanto el acontecimiento como sus efectos, lo que entraña que distintos Estados puedan considerarse “afectados”, a los efectos del proyecto de artículos, en situaciones diferentes. También concuerda con el enfoque de la Comisión de examinar las consecuencias del acontecimiento como elemento fundamental a los efectos de determinar el umbral de aplicación del proyecto de artículos<sup>22</sup>.

*Apartado c)*

17) La definición de “Estado que presta asistencia” que figura en el apartado c) se basa en la definición de “Estado solidario” contenida en el Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil de 2000<sup>23</sup>, cambiando la expresión “Estado beneficiario” por “Estado afectado”, que es la empleada en el proyecto de artículos y definida en el apartado b). La expresión “Estado que presta asistencia” hace referencia al concepto de “asistencia externa”, que se define en el apartado e) y se basa en el deber de cooperar establecido en el proyecto de artículo 7, leído juntamente con los proyectos de artículos 8 y 9.

18) Un Estado no se considera “Estado que presta asistencia” hasta 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 se derivan de esa clasificación con arreglo a lo dispuesto en el proyecto de artículos, hasta que dicha asistencia haya sido aceptada o consentida por el Estado afectado, de conformidad con el proyecto de artículo 13.

*Apartado d)*

19) El proyecto de artículos también tiene por objeto regular la situación de otros actores que prestan asistencia, además de la de los Estados afectados y los Estados que prestan asistencia. Un porcentaje importante de las actividades contemporáneas de reducción del riesgo de desastres y de socorro en caso de desastre es llevado a cabo o está auspiciado por organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, así como por organizaciones no gubernamentales y otras entidades. Este grupo de actores se denomina colectivamente en el proyecto de artículos “otro actor que presta asistencia”. La referencia se entiende sin perjuicio de la condición jurídica diferente de esos actores en virtud del derecho internacional, que se reconoce en el proyecto de artículos, por ejemplo en el proyecto de artículo 12<sup>24</sup>.

20) La definición refleja el comentario al proyecto de artículo 7, que confirma el entendimiento de que la expresión “actor que presta asistencia” se refiere, en los términos empleados en el proyecto de artículo 7, a las Naciones Unidas, los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y otros actores que prestan asistencia<sup>25</sup>. La expresión “o entidad”, que se ha tomado, en parte, del Acuerdo de la ASEAN<sup>26</sup>, se añadió en reconocimiento de que no todos los actores que participan en actividades de socorro en caso de desastre pueden clasificarse en una u otra de las

<sup>22</sup> Véase *supra* el párr. 4) del comentario del proyecto de art. 3.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2172, núm. 38131, pág. 213, art. 1 f).

<sup>24</sup> Véase *infra* el párr. 4) del comentario del proyecto de art. 12.

<sup>25</sup> Véase *infra* el párr. 1) del comentario del proyecto de art. 7. Véase también Directrices IDRL (nota 17 *supra*), directriz 2.14 (definición de “actor que presta asistencia”).

<sup>26</sup> Art. 1, párr. 1 (definición de “entidad que presta asistencia”).

categorías mencionadas. En particular, se debe entender que esa expresión se refiere a entidades como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

21) La Comisión interpretó que la definición de “otro actor que presta asistencia” se limita, a los efectos del proyecto de artículos, a los que son externos al Estado afectado<sup>27</sup>. Por consiguiente, quedan excluidas, por ejemplo, las actividades de las organizaciones no gubernamentales nacionales. Tampoco quedaría incluido en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos un actor nacional que prestase o intentase prestar asistencia desde el extranjero.

22) Al igual que la definición de “Estado que presta asistencia” que figura en el apartado c), la proposición final “que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último” hace referencia al papel fundamental que desempeña el consentimiento en el proyecto de artículos, de conformidad con lo dispuesto en el proyecto de artículo 13. También se incluye en reconocimiento de la amplia gama de actividades que realizan generalmente esas entidades, en el contexto tanto de la reducción del riesgo de desastres como de la prestación de socorro en caso de desastre, y que están reguladas por el proyecto de artículos.

*Apartado e)*

23) El apartado e) define el tipo de asistencia que, según lo dispuesto en el proyecto de artículos, pueden proporcionar al Estado afectado los Estados que prestan asistencia u otros actores que prestan asistencia como forma de cooperación prevista en el proyecto de artículo 8.

24) La formulación se basa en las Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (también denominadas “Directrices de Oslo”)<sup>28</sup> y en el Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil, de 2000<sup>29</sup>. La referencia al “material” que figura en las Directrices de Oslo se sustituyó por “el equipo y los bienes”, que son los términos empleados en el proyecto de artículos y definidos en el apartado g).

25) La expresión “proporcionados a un Estado afectado por un Estado u otro actor que presta asistencia” reitera el carácter de la relación jurídica existente entre el Estado o el actor que presta asistencia y el Estado afectado, conforme a lo previsto en el proyecto de artículos.

26) La última cláusula tiene por objeto aclarar la finalidad para la que se debe prestar asistencia externa, a saber, “para el socorro en caso de desastre”. La Comisión entendió que el concepto de “asistencia externa”, por definición, se aplica en concreto a la fase de respuesta. Si bien la formulación se ha redactado con la terminología técnica de la respuesta en caso de desastre, se entiende que se ajusta a la parte pertinente del objetivo general del proyecto de artículos, enunciado en el proyecto de artículo 2, a saber, “facilitar, de forma adecuada y efectiva, la respuesta a los desastres [...], a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos”.

*Apartado f)*

27) El apartado define el componente relativo al personal de la asistencia externa brindada por los Estados que prestan asistencia u otros actores que prestan asistencia. La definición indica los dos tipos de personal que se suele enviar para proporcionar socorro en

<sup>27</sup> Véase *infra* el párr. 2) del comentario del proyecto de art. 14.

<sup>28</sup> OCAH, *Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre* (“Directrices de Oslo”), de 2006, revisadas el 1 de noviembre de 2007.

<sup>29</sup> Véase el art. 1 d) (definición de “asistencia”).

caso de desastre, esto es, personal “civil” o “militar”<sup>30</sup>. La referencia a la segunda categoría también está inspirada en el tratado bilateral concluido en 2000 entre Grecia y la Federación de Rusia<sup>31</sup>, y 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 caso de desastre. Si bien la referencia al personal militar es más pertinente en el caso de los Estados que prestan asistencia, la expresión “personal civil” pretende ser suficientemente amplia para abarcar el personal enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia. El hecho de que se trate de opciones abiertas a algunas entidades que prestan asistencia (incluidos los Estados), pero no a todas, viene confirmado por la formulación disyuntiva de la frase (“o”).

28) Se entiende que ese personal es generalmente personal “especializado”, al que se hace referencia en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, en el sentido de que lo que se espera es personal dotado del conjunto de competencias requeridas y del equipo y los bienes necesarios, de conformidad con la definición del apartado g), para desempeñar las funciones de que se trate.

29) La expresión “enviado por” establece un vínculo entre el actor que presta asistencia, ya sea un Estado u otro actor, y el personal interesado. La Comisión decidió no incluir la expresión “que actúa en nombre de” para no prejuzgar ninguna cuestión relacionada con la aplicación de las normas de derecho internacional relativas a la atribución de un comportamiento a un Estado o a una organización internacional<sup>32</sup>, habida cuenta del papel principal del Estado afectado previsto en el proyecto de artículo 10, párrafo 2.

#### *Apartado g)*

30) Como se indica en el apartado e), el “equipo” y los “bienes” son un componente fundamental del tipo de asistencia externa prevista en el proyecto de artículos. La formulación se basa en el comentario al proyecto de artículo 15<sup>33</sup>, así como en la resolución sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional<sup>34</sup>. La lista abarca los tipos de material que en general se acepta que son necesarios para prestar asistencia para el socorro en caso de desastre. El carácter no exhaustivo de la lista se confirma con la referencia a “los demás objetos”.

31) En términos generales, se prevén dos tipos de material: el “equipo” técnico que requiere el personal de socorro en caso de desastre a fin de desempeñar sus funciones, para su propio sustento y con objeto de prestar socorro, como suministros, herramientas físicas y electrónicas, máquinas y equipos de telecomunicaciones, y los “bienes” necesarios para la supervivencia y la atención de las necesidades esenciales de las víctimas de los desastres, como alimentos, agua potable, suministros médicos, medios de alojamiento, ropa 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

<sup>30</sup> Véanse las Directrices de Oslo (nota 28 *supra*), directriz 5.

<sup>31</sup> Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre Cooperación en materia de Prevención y Respuesta ante Desastres Naturales y Provocados por el Hombre, de 21 de febrero de 2000, art. 1 (definición de “equipo para la prestación de asistencia”).

<sup>32</sup> Véanse los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de 2001, resolución 56/83 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001, anexo, arts. 4 a 9 (para consultar el comentario correspondiente, véase *Anuario...*, 2001, vol. II (segunda parte), y corrección, cap. IV, secc. E), y los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, de 2011, resolución 66/100 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 2011, anexo, arts. 6 y 7 (para consultar el comentario correspondiente, véase *Anuario...*, 2001, vol. II (segunda parte), y corrección, cap. V, secc. E).

<sup>33</sup> Véase *infra* el párr. 5) del comentario del proyecto de art. 15.

<sup>34</sup> Véase la nota 18 *supra*.

(“Convenio de Kyoto”)<sup>35</sup>. La Comisión consideró que la definición era suficientemente flexible para incluir también los servicios que podría prestar el personal de socorro.

#### **Artículo 4** **Dignidad humana**

La dignidad inherente al ser humano se respetará y protegerá en caso de desastre.

#### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 4 se ocupa del principio de la dignidad humana en el contexto tanto de la respuesta a los desastres como de la reducción del riesgo de desastres. La dignidad humana es el principio fundamental que informa y sustenta las normas internacionales de derechos humanos. En el contexto de la protección de las personas en caso de desastre, la dignidad humana figura como un principio rector para cualquier medida que se adopte en relación con la prestación de asistencia para el socorro, la reducción del riesgo de desastres y la evolución continua de la legislación aplicable. La Comisión consideró que el carácter central de ese principio para la protección de las personas en caso de desastre era justificación suficiente para incluir la “dignidad humana” en una disposición específica e independiente dentro del proyecto de artículos.

2) El principio de la dignidad humana es consustancial a los instrumentos internacionales de derechos humanos y se ha interpretado en el sentido de que constituye el fundamento último de las normas de derechos humanos. En el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas se reafirman “la dignidad y el valor de la persona humana” y en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>36</sup> se dice que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca [...] de todos los miembros de la familia humana”. Puede encontrarse la afirmación del principio de la dignidad humana en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>37</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>38</sup>, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>39</sup>, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>40</sup>, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>41</sup>, la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>42</sup> y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>43</sup>. También se trata de un principio central en el ámbito del derecho internacional humanitario. El concepto de dignidad de la persona se reconoce en el artículo 3, párrafo 1 c), común a los Convenios de Ginebra relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales

<sup>35</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 950, núm. 13561, pág. 269, revisado por el Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, de 26 de junio de 1999, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2370, núm. 13561, pág. 27 (definición de “envíos de socorro”).

<sup>36</sup> Resolución 217 (III) A de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

<sup>37</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, núm. 14668, pág. 171, párrafos del preámbulo y art. 10, párr. 1.

<sup>38</sup> *Ibid.*, vol. 993, núm. 14531, pág. 3, párrafos del preámbulo y art. 13, párr. 1.

<sup>39</sup> *Ibid.*, vol. 660, núm. 9464, pág. 195, párrafos del preámbulo.

<sup>40</sup> *Ibid.*, vol. 1249, núm. 20378, pág. 13, párrafos del preámbulo.

<sup>41</sup> *Ibid.*, vol. 1465, núm. 24841, pág. 85, párrafos del preámbulo.

<sup>42</sup> *Ibid.*, vol. 1577, núm. 27531, pág. 3, párrafos del preámbulo; art. 23, párr. 1; art. 28, párr. 2; art. 37; y arts. 39 y 40.

<sup>43</sup> *Ibid.*, vol. 2515, núm. 44910, pág. 3, art. 3.

(en adelante, los “Convenios de Ginebra de 1949”)<sup>44</sup>, los artículos 75 y 85 del Protocolo I<sup>45</sup> y el artículo 4 del Protocolo II<sup>46</sup>.

3) El concepto de dignidad humana constituye también el centro de numerosos instrumentos de carácter internacional cuyo objeto es la prestación de socorro humanitario en caso de desastre. Las Directrices IDRL disponen que “[l]os actores que presten asistencia y su personal deberían en todo momento [...] respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre”<sup>47</sup>. La Asamblea General, en su resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, considera que “dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana”<sup>48</sup>. El Instituto de Derecho Internacional señaló asimismo que dejar de prestar asistencia humanitaria a las víctimas de desastres constituye “un delito contra la dignidad humana”<sup>49</sup>.

4) La formulación precisa del principio aprobada por la Comisión, a saber la “dignidad inherente al ser humano”, se inspira en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 10, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta formulación también se recoge en instrumentos como la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>50</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>51</sup>.

5) En la disposición no se indica de manera explícita a qué actores está dirigida. Cabe considerar que solo se aplica a los Estados, pero no necesariamente a “otros actores que prestan asistencia”, puesto que, en el supuesto de las entidades no estatales, hay diferentes enfoques jurídicos acerca de la existencia en derecho internacional de obligaciones jurídicas

<sup>44</sup> Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña (Ginebra, 12 de agosto de 1949), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núm. 970, pág. 31 (Convenio de Ginebra I); Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar (Ginebra, 12 de agosto de 1949), *ibid.*, núm. 971, pág. 85 (Convenio de Ginebra II); Convenio de Ginebra relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949), *ibid.*, núm. 972, pág. 135 (Convenio de Ginebra III); y Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949), *ibid.*, núm. 973, pág. 287 (Convenio de Ginebra IV), art. 3, párr. 1, común a todos ellos (que recoge la prohibición de “los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes”).

<sup>45</sup> Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, núm. 17512, pág. 3, art. 75, párr. 2 b) (que recoge la prohibición de “los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”); art. 85, párr. 4 c) (que establece que cuando se cometan intencionalmente, en violación de los Convenios o del Protocolo, “las prácticas del *apartheid* y demás prácticas inhumanas y degradantes, basadas en la discriminación racial, que entrañen un ultraje contra la dignidad personal” se considerarán infracciones graves del Protocolo).

<sup>46</sup> Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), de 1977, *ibid.*, núm. 17513, pág. 609, art. 4, párr. 2 e) (que recoge la prohibición de “los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”).

<sup>47</sup> Directrices IDRL (véase la nota 17 *supra*), directriz 4, párr. 1.

<sup>48</sup> Párrafo del preámbulo.

<sup>49</sup> Resolución sobre la asistencia humanitaria (véase la nota 18 *supra*), art. II, párr. 1.

<sup>50</sup> Véase el art. 37 c) (que establece, entre otras cosas, que “[t]odo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana”).

<sup>51</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1144, núm. 17955, pág. 123, art. 5, párr. 2 (que dispone, entre otras cosas, que “toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”).

relativas a la protección de la dignidad humana de las personas afectadas. No obstante, se debe interpretar que la disposición se aplica a los Estados que prestan asistencia y a los actores que prestan asistencia (en el sentido del proyecto de artículo 3) con capacidad para adquirir obligaciones jurídicas en virtud del derecho internacional. La Comisión reconoce el papel que desempeñan tanto los Estados afectados como los Estados que prestan asistencia en las actividades de respuesta a los desastres y de reducción del riesgo de desastres (abordadas en los proyectos de artículo 9 a 16). Muchas de las actividades en el ámbito de la respuesta a los desastres y, hasta cierto punto, en el de la reducción del riesgo de desastres se canalizan a través de órganos de organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades no estatales, como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja<sup>52</sup>.

6) La expresión “se respetará y protegerá” se ajusta a la doctrina y la jurisprudencia actuales en materia de normas internacionales de derechos humanos. Esta fórmula se utiliza en diversos instrumentos relativos al socorro en caso de desastre, como las Directrices de Oslo<sup>53</sup>, los Criterios de Mohonk<sup>54</sup>, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>55</sup> y los Principios Rectores en materia de Derecho a la Asistencia Humanitaria<sup>56</sup>. Conjuntamente, los verbos “respetará” y “protegerá” connotan una obligación negativa de abstenerse de atentar contra la dignidad inherente al ser humano y una obligación positiva de adoptar medidas para proteger esa dignidad. A título de ejemplo, el deber de protección puede requerir que los Estados aprueben legislación que prohíba actividades de terceros en circunstancias que puedan constituir una vulneración del principio de respeto a la dignidad humana. La Comisión consideró que la obligación de “proteger” debe ajustarse a las obligaciones jurídicas de los respectivos actores a los que va dirigida la disposición. Así pues, corresponde al Estado afectado el papel primordial de proteger la dignidad humana en razón de su papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la asistencia para el socorro en caso de desastre, como se refleja en el proyecto de artículo 10, párrafo 2. Además, cada Estado deberá guiarse por el imperativo de respetar y proteger la dignidad inherente al ser humano al adoptar medidas para reducir el riesgo de desastres, como se indica en el proyecto de artículo 9.

7) La referencia genérica al final de la disposición a “en caso de desastre”, que es la misma formulación que la empleada en el proyecto de artículo 1, refleja el alcance general del proyecto de artículos, que incluye la reducción del riesgo de desastres.

<sup>52</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/61/10)*, anexo C, párr. 28.

<sup>53</sup> Directrices de Oslo (véase la nota 28 *supra*), párr. 20 (donde se establece que “[d]eben respetarse y protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas”).

<sup>54</sup> J. M. Ebersole, “The Mohonk Criteria For Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance” (los “Criterios de Mohonk”), *Human Rights Quarterly*, vol. 17, núm. 1 (febrero de 1995), págs. 192 a 208, en especial pág. 196 (donde se señala que “[d]eben respetarse y protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas”).

<sup>55</sup> [E/CN.4/1998/53/Add.2](#), anexo, principio 26 (donde se dispone, entre otras cosas, que “[s]e respetará y protegerá a las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros”).

<sup>56</sup> Aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993, principio 10 (donde se establece que “[l]a asistencia humanitaria podrá prestarse, cuando proceda, mediante ‘corredores humanitarios’, que deben ser respetados y protegidos por las autoridades competentes de las partes interesadas y, si fuera necesario, por las autoridades de las Naciones Unidas”).

## Artículo 5

### Derechos humanos

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.

#### Comentario

- 1) El proyecto de artículo 5 refleja el derecho general de las personas afectadas por los desastres a la protección de sus derechos humanos. También sirve como recordatorio de la obligación de los Estados de asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones en materia de derechos humanos aplicables durante el desastre y la fase previa al desastre. La Comisión reconoce que existe una estrecha conexión entre los derechos humanos y el principio de la dignidad humana reflejado en el proyecto de artículo 4, que se ve reforzada con la proximidad de los dos proyectos de artículo.
- 2) La referencia general a los “derechos humanos” abarca las obligaciones en esa materia establecidas en los acuerdos internacionales pertinentes y las reflejadas en el derecho internacional consuetudinario. Las mejores prácticas para la protección de los derechos humanos recogidas en textos no vinculantes de ámbito internacional, como las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales<sup>57</sup> y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>58</sup>, sirven para contextualizar la aplicación de las obligaciones vigentes en materia de derechos humanos a la situación específica de los desastres. También se contempla la protección prevista en la legislación nacional (como la establecida en el derecho constitucional de muchos Estados). La formulación adoptada por la Comisión indica el amplio espectro de las obligaciones en materia de derechos humanos, sin especificar, añadir o calificar esas obligaciones.
- 3) Como se aclara en el comentario al proyecto de artículo 1, párrafo 3), el ámbito *ratione personae* del proyecto de artículos abarca las actividades de los Estados y las organizaciones internacionales, incluidas las organizaciones de integración regional, así como de otras entidades con competencias jurídicas internacionales específicas en la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre. La Comisión reconoce que el ámbito y el contenido de la obligación de proteger los derechos humanos de los afectados por los desastres variarán considerablemente entre esos actores. La neutralidad de la formulación adoptada por la Comisión debe interpretarse en el entendimiento de que los Estados afectados, los Estados que prestan asistencia y los demás actores que prestan asistencia tendrán, respectivamente, obligaciones concretas.
- 4) El proyecto de artículo reconoce el derecho de las personas afectadas a que “se respeten y protejan” sus derechos humanos, que siguen siendo de aplicación en el contexto de los desastres. La oración se inspira en la que figura en el proyecto de artículo 4 sobre la dignidad humana, lo que confirma el vínculo entre ambas disposiciones. La referencia al concepto de “proteger”, habitual en los instrumentos internacionales vigentes relativos a la protección de los derechos humanos, junto con el de “respetar”, está concebida como una fórmula holística que describe la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados, y debe leerse teniendo presente la referencia a “respetando plenamente sus derechos” que figura en el proyecto de artículo 2. No obstante, las obligaciones de los Estados no se limitan a evitar las injerencias en los derechos de las personas (“respeto”), sino que pueden

<sup>57</sup> Comité Permanente entre Organismos, *Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales* (Washington, D.C., Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, 2011).

<sup>58</sup> Véase la nota 55 *supra*.

ampliarse, según requieran las normas en cuestión, a la “protección”<sup>59</sup> de sus derechos, entre otras cosas, mediante la adopción de una serie de medidas que van de la no injerencia pasiva a la garantía activa de la satisfacción de las necesidades individuales, en función de las circunstancias concretas. Habida cuenta del ámbito de aplicación del proyecto de artículos, enunciado en el proyecto de artículo 2, esas medidas también abarcan lo referente a prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar la violación de derechos humanos<sup>60</sup>.

5) La Comisión no consideró factible elaborar una lista exhaustiva de todos los derechos potencialmente aplicables y expresó su inquietud por que esa lista se prestara a una interpretación *a contrario*, en el sentido de que los derechos que no se mencionasen en ella no fueran aplicables.

6) Un derecho particularmente pertinente es el derecho a la vida, reconocido en el artículo 6, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si un Estado se niega a adoptar medidas efectivas para prevenir desastres que ocasionen pérdidas de vidas o reaccionar ante esos casos<sup>61</sup>. También se entendió que entre los derechos pertinentes figuran los derechos económicos y sociales, que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otros convenios aplicables, tienen la obligación de hacer efectivos progresivamente, incluidos los que establecen obligaciones básicas mínimas (en relación con el suministro de alimentos esenciales, la atención sanitaria esencial, el alojamiento y la vivienda básicos, y la educación para los niños) y que siguen existiendo incluso en el contexto de un desastre. Otros derechos aplicables son, por ejemplo, el derecho a recibir asistencia humanitaria; los derechos de los grupos especialmente vulnerables (como se prevé en el proyecto de artículo 6) a que se tengan en cuenta sus necesidades especiales de protección y asistencia; el derecho de las comunidades a intervenir en la planificación y ejecución de las iniciativas de reducción de los riesgos, respuesta ante ellos y recuperación; y el derecho de todas las personas desplazadas por desastres a recibir asistencia no discriminatoria para lograr soluciones duraderas a su desplazamiento. También hay referencias a derechos específicos en algunos comentarios de otros proyectos de artículo<sup>62</sup>.

7) El proyecto de artículo deja intencionadamente abierta a las normas pertinentes del derecho internacional la cuestión de cómo van a hacerse efectivos los derechos. Se entiende que, a menudo, existe cierto margen de discrecionalidad implícito en la aplicación de los derechos, condicionado por la gravedad de los efectos del desastre, dependiendo de las normas pertinentes que reconozcan o establezcan los derechos en cuestión. Además, la Comisión consideró que la referencia a los “derechos humanos” recoge tanto los derechos como las limitaciones que existen en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. La referencia a los “derechos humanos” alude, por tanto, a la totalidad del derecho internacional de los derechos humanos, en particular a su tratamiento de los derechos derogables e inderogables. Así, la disposición contempla el derecho del Estado afectado a la suspensión o derogación cuando ello se reconozca en los acuerdos internacionales existentes, lo que también se confirma mediante la expresión final “de conformidad con el derecho internacional”.

<sup>59</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Budayeva and Others v. Russia*, demandas núms. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2008-II.

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (nota 55 *supra*), anexo, principio 5.

<sup>61</sup> Véanse también las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales, 2006 (A/HRC/4/38/Add.1, anexo). Véanse, asimismo, los párrs. 2) y 3) del comentario del proyecto de art. 6.

<sup>62</sup> Véanse, por ejemplo, los párrs. 4) y 5) del comentario del proyecto de art. 11 *infra*.

8) La referencia final a “de conformidad con el derecho internacional” sirve además para recordar que puede haber otras normas de derecho internacional, como las relativas a los refugiados y los desplazados internos, que pueden incidir en los derechos de las personas afectadas por los desastres, una posibilidad que también se prevé en el proyecto de artículo 18.

### **Artículo 6** **Principios humanitarios**

La respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables.

#### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 6 establece los principios humanitarios fundamentales en relación con la protección de las personas en caso de desastre. La Comisión no consideró necesario determinar si esos principios son también principios generales del derecho internacional, y señaló que no suponen la exclusión de otros principios del derecho internacional pertinentes. El proyecto de artículo reconoce la importancia de esos principios para la prestación de asistencia para el socorro y para las actividades de reducción del riesgo de desastres, en su caso.

2) Los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad son principios esenciales reconocidos como el fundamento de la asistencia humanitaria<sup>63</sup>. Asimismo, esos principios son esenciales para las leyes aplicables en las tareas de socorro en caso de desastre. Como ejemplo de ello, en la resolución 46/182 de la Asamblea General se señala que “[l]a asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”<sup>64</sup>.

3) El principio de humanidad es el aspecto esencial de la protección de las personas en derecho internacional. Al tratarse de un elemento tanto de derecho internacional humanitario como de derecho internacional de los derechos humanos, este principio sirve de base para la elaboración de legislación sobre la protección de las personas en caso de desastre. En el ámbito del derecho internacional humanitario, la expresión más clara del principio se encuentra en la exigencia de dar un trato humano, recogida en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949<sup>65</sup>. No obstante, como afirmó la Corte Internacional de Justicia en la causa relativa al *Canal de Corfú* (fondo), entre los principios generales y bien arraigados se encuentran “las consideraciones elementales de humanidad, aún más exigibles en tiempo de paz que en tiempo de guerra”<sup>66</sup>. En su comentario sobre los principios de la Cruz Roja, Pictet atribuye tres elementos al principio de humanidad: prevenir y aliviar el sufrimiento, proteger la vida y la salud, y garantizar el respeto de la

<sup>63</sup> Véase el debate en el memorando de la Secretaría (A/CN.4/590), párr. 11.

<sup>64</sup> Anexo, párr. 2.

<sup>65</sup> Véase art. 3, párr. 1 (donde se dispone que “[l]as personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo”).

<sup>66</sup> *Corfu Channel case*, fallo de 9 de abril de 1949, *I.C.J. Reports 1949*, págs. 4 y ss., en especial pág. 22.

persona<sup>67</sup>. En el contexto específico del socorro en caso de desastre, en las Directrices de Oslo y en los Criterios de Mohonk se afirma que una de las exigencias del principio de humanidad es que “[d]ebe paliarse el sufrimiento humano dondequiera se encuentre”<sup>68</sup>.

4) Si bien el principio de neutralidad es un principio arraigado en el derecho aplicable a los conflictos armados, también es de aplicación en otros ámbitos del derecho. En la esfera de la asistencia humanitaria, el principio de neutralidad requiere que la asistencia se preste independientemente de cualquier contexto político, religioso, étnico o ideológico. Tanto en las Directrices de Oslo como en los Criterios de Mohonk se afirma que la asistencia deberá prestarse “[s]in participar en hostilidades ni tomar partido en las controversias de índole política, religiosa o ideológica”<sup>69</sup>. El principio de neutralidad indica, como tal, el carácter apolítico de la respuesta en caso de desastre y afirma que las actividades humanitarias no pueden llevarse a cabo con otros fines que los de hacer frente al desastre de que se trate. Ese principio garantiza que el interés de las personas afectadas por los desastres sea la preocupación primordial del Estado afectado y de cualquier otro participante relevante en la respuesta en caso de desastre. El respeto del principio de neutralidad es esencial para facilitar el logro de una respuesta adecuada y eficaz a los desastres, como se recoge en el proyecto de artículo 2.

5) El principio de imparcialidad abarca tres principios: la no discriminación, la proporcionalidad y la imparcialidad. Por las razones que más adelante se exponen, la Comisión desarrolla el principio de no discriminación no solo como un elemento del proyecto de artículo 6, sino también como un principio independiente de la respuesta a los desastres. La no discriminación tiene como finalidad la eliminación de razones objetivas de discriminación entre las personas, de forma que la prestación de asistencia a los afectados esté guiada exclusivamente por las necesidades de estos. El principio de proporcionalidad establece que la respuesta en caso de desastre debe ser proporcional a la magnitud del desastre y a las necesidades de las víctimas. Este principio actúa también como un mecanismo distributivo, que permite que la prestación de asistencia se lleve a cabo atendiendo a las necesidades más urgentes. La imparcialidad refleja el principio de que no se establezcan distinciones subjetivas entre las personas en la respuesta a los desastres. Así, en el Comentario al Primer Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra, se establece el concepto de imparcialidad como “una cualidad moral que debe estar presente en la persona o institución a que se recurra para ayudar a los que sufren”<sup>70</sup>. Como ejemplo, en el Proyecto de directrices internacionales para las operaciones de asistencia humanitaria se dice que “la asistencia humanitaria debe prestarse de manera imparcial, sin distinción alguna entre las personas con necesidades urgentes”<sup>71</sup>. En general, el principio de imparcialidad requiere que la respuesta a los desastres tenga como objetivo el pleno respeto y la cobertura de las necesidades de los afectados por los desastres de manera que se dé prioridad a las necesidades de los especialmente vulnerables.

<sup>67</sup> J. Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary* (Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1979), págs. 21 a 27; puede consultarse también en [www.icrc.org/](http://www.icrc.org/).

<sup>68</sup> Directrices de Oslo (véase la nota 28 *supra*), párr. 20; Criterios de Mohonk (véase la nota 54 *supra*), pág. 196.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Véase C. Pilloud y otros, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987), párrs. 2800 y 2801 (en donde se menciona la Proclamación de los principios fundamentales de la Cruz Roja, adoptada en la resolución VIII de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Viena, 1965); y Pictet, *Commentary* (véase la nota 67 *supra*), págs. 33 a 51.

<sup>71</sup> P. MacAlister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* (Heidelberg (Alemania), Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991), párr. 6 a).

6) El principio de no discriminación, aplicable también en el contexto de la reducción del riesgo de desastres, refleja la igualdad inherente de todas las personas y la determinación de que no cabe hacer entre ellas distinción alguna que conlleve un perjuicio. Los motivos prohibidos de discriminación no son exhaustivos y entre ellos figuran el origen étnico, el sexo, la nacionalidad, las convicciones políticas, la raza, la religión y la discapacidad<sup>72</sup>. La Comisión determinó que la no discriminación debía recogerse como un principio autónomo, habida cuenta de su importancia para el tema que se examina. Este es el enfoque adoptado también por el Instituto de Derecho Internacional en su resolución de 2003 sobre la asistencia humanitaria, en la que se dispone que el ofrecimiento y la prestación de asistencia humanitaria se harán “sin discriminación alguna por motivos prohibidos”<sup>73</sup>. Las Directrices IDRL especifican asimismo que la asistencia debe prestarse a las víctimas de los desastres sin “discriminación alguna (por ejemplo, por razones de nacionalidad, raza, etnia, creencias religiosas, clase, género, discapacidad, edad u opiniones políticas)”<sup>74</sup>.

7) El principio de no discriminación no debe entenderse de forma que excluya la posibilidad de la “discriminación positiva”, cuando proceda. La oración “teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables” del proyecto de artículo 6 refleja esa idea. El término “vulnerables” abarca tanto a grupos como a personas individuales. Por ello, se prefirió el término neutro “vulnerables” a “grupos vulnerables” o “personas vulnerables”. Se utilizó el modificador “especialmente” en reconocimiento del hecho de que las víctimas de los desastres son, por definición, vulnerables. La formulación específica de “especialmente vulnerables” procede del artículo 4, párrafo 3 a), de las Directrices IDRL, que hace referencia a las necesidades “de las mujeres y de los grupos particularmente vulnerables, que pueden abarcar a niños, personas desplazadas, ancianos, personas con discapacidades y personas que viven con el VIH y otras enfermedades debilitantes”<sup>75</sup>. También se recoge un modificador en ese sentido en la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, que hace referencia al requisito de tener en cuenta las necesidades de los “más vulnerables”<sup>76</sup>. Asimismo, en su resolución 69/135, de 12 de diciembre de 2014, la Asamblea General:

“Solicita a los Estados Miembros, las organizaciones humanitarias competentes del sistema de las Naciones Unidas y demás agentes humanitarios pertinentes que se aseguren de que en todos los aspectos de la respuesta humanitaria, incluida la preparación para casos de desastre y la evaluación de las necesidades, se tengan en cuenta las necesidades humanitarias y vulnerabilidades específicas de todos los componentes de la población afectada, en particular de las niñas, los niños, las mujeres, las personas de edad y las personas con discapacidad, entre otras cosas en el diseño y la aplicación de programas relativos a la reducción del riesgo de desastres, la asistencia humanitaria y la recuperación, y en la reconstrucción posterior a emergencias humanitarias, y, a este respecto, alienta a que se procure asegurar la incorporación de la perspectiva de género...”<sup>77</sup>

<sup>72</sup> Véanse, entre otros, Convenios de Ginebra de 1949, art. 3, párr. 1, común a todos ellos; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 2. Véanse también Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 5, y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, núm. 39481, pág. 3), art. 7.

<sup>73</sup> Resolución sobre la asistencia humanitaria (véase la nota 18 *supra*), art. II, párr. 3.

<sup>74</sup> Directrices IDRL (véase la nota 17 *supra*), art. 4, párr. 2 b).

<sup>75</sup> *Ibid.*, art. 4, párr. 3 a).

<sup>76</sup> Resolución sobre la asistencia humanitaria (véase la nota 18 *supra*), art. II, párr. 3.

<sup>77</sup> Véase el párr. 32.

La Comisión decidió no incluir una lista de grupos vulnerables en el propio artículo debido al carácter relativo de la vulnerabilidad. Lo importante no era tanto determinar los subgrupos de personas especialmente vulnerables dentro del conjunto general de personas afectadas o potencialmente afectadas por un desastre como reconocer que el principio de no discriminación incluye la obligación positiva de prestar atención específica a las necesidades de los especialmente vulnerables. La expresión “especialmente vulnerables” se ha dejado abierta de manera deliberada a fin de incluir no solo las categorías de personas que suelen asociarse al concepto, como se mencionó antes, sino también a otras personas que podrían encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad a raíz de un desastre, como los no nacionales.

8) La Comisión entendió la referencia a “teniendo en cuenta” en un sentido amplio, a fin de abarcar también, entre otras cosas, la accesibilidad a información y la participación de la comunidad, incluida la intervención de los grupos vulnerables en la concepción, aplicación, supervisión y evaluación, y la asistencia en caso de desastre, así como en la preparación ante la posibilidad de un desastre.

9) La Comisión era consciente de que los desastres a menudo afectan a las mujeres, las niñas, los niños y los hombres de manera diferente. En muchos contextos, las desigualdades de género limitan la influencia y el control de las mujeres y las niñas sobre las decisiones que rigen sus vidas, y su acceso a recursos como capital, alimentos, insumos agrícolas, tierra y propiedades, tecnologías, educación, salud, vivienda segura y empleo. Con frecuencia se ven desproporcionadamente afectadas y expuestas a riesgos, incluida una mayor pérdida de vidas y medios de subsistencia, y a la violencia de género durante los desastres y después estos. Se reconoce cada vez más que las mujeres y las niñas —al igual que los hombres y los niños— tienen aptitudes y capacidad de preparación para las crisis, respuesta ante ellas y recuperación de ellas como actores y asociados para la reducción del riesgo de desastres y la acción humanitaria. La capacidad y los conocimientos de las mujeres y las niñas desempeñan un papel importante en la resiliencia, tanto individual como comunitaria. La relevancia de adoptar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género en materia de gestión del riesgo de desastres se ha reconocido, entre otros instrumentos, en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres<sup>78</sup> y en el Marco de Sendai<sup>79</sup>.

## **Artículo 7**

### **Deber de cooperar**

En la aplicación del presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas, con los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia.

---

<sup>78</sup> A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2, párr. 13 d): “Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación”.

<sup>79</sup> Párr. 19 d): “La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad”. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. En este contexto, debería prestarse especial atención a la mejora del trabajo voluntario organizado de los ciudadanos”.

## Comentario

1) La cooperación internacional efectiva es indispensable para la protección de las personas en caso de desastre. El deber de cooperar está bien arraigado como principio del derecho internacional y se puede encontrar en numerosos instrumentos internacionales. La Carta de las Naciones Unidas lo consagra, también en el contexto humanitario en el que se ubica la protección de las personas en caso de desastre. El Artículo 1, párrafo 3, de la Carta establece claramente que uno de los propósitos de la Organización es:

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

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

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

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

El Artículo 56 de la Carta dice lo siguiente:

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

El deber general de cooperar fue reiterado como uno de los principios del derecho internacional en la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas en los términos siguientes:

“Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias.”<sup>80</sup>

2) La cooperación adquiere un significado especial en relación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos asumidas por los Estados. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona explícitamente la cooperación internacional como medio de hacer efectivos los derechos que dicho

<sup>80</sup> Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1.

instrumento consagra<sup>81</sup>. Así lo ha reiterado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones generales relativas a la aplicación de derechos concretos garantizados por el Pacto<sup>82</sup>. La cooperación internacional adquirió especial relevancia en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, que reafirma las obligaciones internacionales existentes en lo que respecta a las personas con discapacidad “en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales”<sup>83</sup>.

3) En cuanto a la cooperación en la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre, en su resolución 46/182 la Asamblea General reconoció que:

“La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales....”<sup>84</sup>

Además, con respecto a la cooperación en el contexto de la reducción de los riesgos, el párrafo 19 a) de los principios rectores del Marco de Sendai dispone lo siguiente: “Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral”. Asimismo, hay gran cantidad de instrumentos de especial relevancia para la protección de las personas en caso de desastre que ponen de manifiesto la importancia de la cooperación internacional en la lucha contra los efectos de los desastres. Además de ser en sí mismas expresiones de cooperación, esos instrumentos reflejan en general el principio de cooperación en relación con aspectos concretos de la gestión de desastres en el texto del propio instrumento. Habitualmente, en los acuerdos bilaterales ello se refleja en el título del instrumento, que denota cooperación o asistencia (mutua)<sup>85</sup>. Además, en la inmensa mayoría de los casos, el deber de cooperar se recoge entre los objetivos del propio instrumento o se considera como un factor que puede repercutir positivamente en el logro de tales objetivos. Una vez más el Convenio de Tampere resulta pertinente a este respecto, ya que el párrafo 21 de su preámbulo indica que las partes desean “facilitar la cooperación internacional para mitigar el impacto de las catástrofes”. Otro ejemplo puede encontrarse en un acuerdo entre Francia y Malasia:

“Convencidos de la necesidad de que los órganos competentes de ambas Partes cooperen en la esfera de la prevención de los riesgos graves y de la protección de las poblaciones, los bienes y el medio ambiente....”<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Arts. 11, 15, 22 y 23.

<sup>82</sup> Véanse, en particular, las observaciones generales núm. 2 (E/1990/23-E/C.12/1990/3, anexo III), núm. 3 (E/1991/23-E/C.12/1990/8, anexo III), núm. 7 (E/1998/22-E/C.12/1997/10, anexo IV), núm. 14 (E/2001/22-E/C.12/2000/21) y núm. 15 (E/2003/22-E/C.12/2002/13, anexo IV).

<sup>83</sup> Art. 11.

<sup>84</sup> Anexo, párr. 5.

<sup>85</sup> Véase A/CN.4/590/Add.2 para consultar una amplia lista de instrumentos pertinentes. Para otra tipología de instrumentos a los efectos del derecho internacional relativo a la respuesta en caso de desastre, véase Horst Fischer, “International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae”, en *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Ginebra, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2003), págs. 24 a 44.

<sup>86</sup> Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre Cooperación en Materia de Prevención y Gestión de Desastres y de Protección Civil, 25 de mayo de 1998, párrafo 4 del preámbulo.

4) No obstante, no debe entenderse que la cooperación disminuya el papel principal del Estado afectado, reconocido en el proyecto de artículo 10, párrafo 2. Además, el principio de cooperación debe entenderse como un aspecto complementario de la obligación de las autoridades del Estado afectado de ocuparse de las personas afectadas por desastres naturales y emergencias similares que se produzcan en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control (proyecto de artículo 10, párrafo 1)<sup>87</sup>.

5) Una característica fundamental de la prestación de socorro y asistencia en caso de desastre es la cooperación internacional no solo entre Estados sino también con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. La importancia de la función de esas organizaciones se viene reconociendo desde hace algún tiempo. En su resolución 46/182, la Asamblea General confirmó que:

“Las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que actúan de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios deberían seguir aportando su importante contribución a la tarea de complementar los esfuerzos de los países.”<sup>88</sup>

En su resolución 2008/36, de 25 de julio de 2008, el Consejo Económico y Social reconoció:

“... los beneficios que genera la colaboración y la coordinación con los agentes humanitarios competentes para la eficacia de la respuesta humanitaria y [alentó] a las Naciones Unidas a seguir procurando reforzar las alianzas en el plano mundial con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales humanitarias competentes y los demás participantes del Comité Permanente entre Organismos.”<sup>89</sup>

6) El proyecto de artículo 7 reconoce la importancia fundamental de la cooperación internacional en relación con las actividades internacionales de asistencia para el socorro en caso de desastre y la reducción del riesgo de desastres. Refleja una obligación jurídica para las diversas partes interesadas. La naturaleza de la obligación de cooperar puede variar según el actor y el contexto en que se pida y se ofrezca la asistencia. Esta naturaleza se aborda en disposiciones específicas (de ahí la fórmula introductoria “[e]n la aplicación del presente proyecto de artículos”), en particular en los proyectos de artículo 8, relativo a la respuesta a los desastres, y 9, sobre la reducción del riesgo de desastres. La Comisión insertó la expresión “según proceda”, que califica a todo el proyecto de artículo, tanto en el sentido de referencia a normas específicas existentes que establecen la naturaleza de la obligación de cooperar entre los diversos actores mencionados en el proyecto de artículo, como de indicador de un margen de maniobra a la hora de determinar, sobre el terreno, cuando “procede”, o no, cooperar. No establece el nivel de cooperación previsto, sino los actores con los que debe tener lugar la cooperación.

7) Además de la cooperación entre Estados, el proyecto de artículo 7 también prevé la cooperación con los actores que presten asistencia. Se hace referencia expresa a la cooperación con las Naciones Unidas, en reconocimiento de la función esencial que desempeña la Organización en la coordinación de la asistencia para el socorro. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) tiene un mandato especial, de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, de ayudar en la coordinación de la asistencia internacional. En virtud de esa resolución, la Asamblea creó el puesto de alto nivel de Coordinador del Socorro de

<sup>87</sup> Véanse también resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 4, y Declaración de Hyogo, A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. 1, resolución 1, párr. 4.

<sup>88</sup> Véase anexo, párr. 5.

<sup>89</sup> Párr. 7.

Emergencia como único coordinador de las Naciones Unidas para emergencias complejas y desastres naturales. El Coordinador del Socorro de Emergencia atiende las solicitudes de asistencia de emergencia de los Estados Miembros afectados que requieren una reacción coordinada, actúa como coordinador central en lo referente a las operaciones de las Naciones Unidas de socorro en casos de emergencia y facilita información consolidada, incluida alerta temprana sobre casos de emergencia.

8) La referencia a “otros actores que presten asistencia” retoma la definición que figura en el proyecto de artículo 3, apartado d), que incluye a las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales o entidades pertinentes. La Comisión consideró apropiado destacar uno de esos grupos de entidades, a saber, los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en reconocimiento del importante papel desempeñado por ese Movimiento en la cooperación internacional en el contexto de las situaciones abarcadas por el proyecto de artículos. La referencia a los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja incluye al Comité Internacional de la Cruz Roja, ya que el proyecto de artículos también puede aplicarse en emergencias complejas relacionadas con conflictos armados<sup>90</sup>. Como se indica en el párrafo 18) del comentario del proyecto de artículo 3, la categoría “otros actores que presten asistencia” es deliberadamente amplia. En la reducción del riesgo de desastres, la cooperación con otros actores se consagra en el párrafo 19 b) del Marco de Sendai, que establece que “[p]ara la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los Gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes”, y en el párrafo 19 d), que dispone que “[l]a reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad”.

9) Las formas de cooperación en la fase de respuesta se abordan en el proyecto de artículo 8, y la reducción del riesgo, en el proyecto de artículo 9.

### **Artículo 8**

#### **Formas de cooperación en la respuesta a los desastres**

La cooperación en la respuesta a los desastres incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones, y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.

#### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 8 trata de aclarar las diversas formas que puede revestir la cooperación entre los Estados afectados, los Estados que presten asistencia y otros actores que presten asistencia en el contexto de la respuesta a los desastres. En términos generales, la cooperación está consagrada en el proyecto de artículo 7 como un principio rector y un deber fundamental con respecto al tema que se examina, ya que desempeña un papel central en las actividades de socorro en caso de desastre. El papel esencial de la cooperación se presta a un enunciado más detallado de los tipos de cooperación pertinentes en este contexto. Por ello, el presente proyecto de artículo tiene por objeto profundizar en el significado del proyecto de artículo 7, sin crear ninguna obligación jurídica adicional.

2) La lista de las formas de cooperación que figura en el proyecto de artículo 8 —la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones, y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos— se inspira de manera general en la segunda

<sup>90</sup> Véase *infra* el párr. 8) del comentario del art. 18.

oración del párrafo 4 del artículo 17 de los artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos. Ese párrafo explica la obligación general de cooperar que figura en el artículo 7 de ese proyecto de artículos describiendo la cooperación necesaria en situaciones de emergencia<sup>91</sup>. La segunda oración del párrafo 4 del artículo 17 dice lo siguiente:

“Dicha cooperación podrá incluir la coordinación de las acciones y las comunicaciones internacionales de emergencia, así como el suministro de personal, equipos y provisiones para responder a emergencias, conocimientos científicos y técnicos y asistencia humanitaria.”<sup>92</sup>

Dado que esa disposición se ha redactado específicamente con referencia a un contexto conexo —a saber, la necesidad de cooperación en caso de una situación de emergencia que afecte a un acuífero transfronterizo—, la Comisión consideró que su formulación era un punto de partida útil para la redacción del proyecto de artículo 8. No obstante, el texto del proyecto de artículo 8 se adaptó para reflejar debidamente el contexto y el objeto del presente proyecto de artículos y para garantizar que tuviera en cuenta las principales esferas de cooperación que se contemplan en los instrumentos internacionales que regulan la respuesta a los desastres. Puede encontrarse una formulación similar en la Declaración de la ASEAN sobre Asistencia Mutua en Casos de Desastre Natural, de 26 de junio de 1976, que dispone lo siguiente:

“Los Estados Miembros cooperarán, dentro de sus respectivas capacidades, para mejorar los cauces de comunicación entre ellos en lo relativo a las alertas de desastres, el intercambio de expertos y personas en formación, el intercambio de información y documentación y la distribución de suministros médicos, servicios y asistencia de socorro.”<sup>93</sup>

De manera análoga, al explicar los ámbitos en que convendría que las Naciones Unidas asumieran una función de coordinación y promovieran la cooperación, en la resolución 46/182 de la Asamblea General se pide coordinación en lo que se refiere al “personal especializado y los grupos de especialistas técnicos, así como... los suministros, el equipo y los servicios de socorro...”<sup>94</sup>.

3) El comienzo del proyecto de artículo 8 confirma que las formas de cooperación a que se hace alusión son las pertinentes en la fase de respuesta cuando se produce un desastre o en la fase de recuperación posterior al desastre. Por su carácter, se refieren al suministro o la facilitación de asistencia para el socorro a las personas afectadas. La cooperación en la fase previa al desastre, en particular la prevención de los desastres, la preparación para los desastres y la mitigación de sus efectos, se aborda en el proyecto de artículo 9. En cuanto al proyecto de artículo 8, que debe leerse conjuntamente con los demás proyectos de artículo, está orientado al objeto del tema en su conjunto, que se expone en el proyecto de artículo 2, a saber, “facilitar una respuesta adecuada y efectiva a los desastres [...] a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos”. En el contexto del tema que se examina, el objetivo último del deber de cooperar, y por tanto de cualquiera de las formas de cooperación a que se hace referencia en el proyecto de artículo 8, es la protección de las personas afectadas por los desastres.

4) Si bien en el proyecto de artículo se destacan formas de cooperación específicas, la lista no pretende ser exhaustiva, sino ilustrar los principales ámbitos en que la cooperación

<sup>91</sup> Resolución 63/124 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 2008, anexo (para consultar los comentarios correspondientes, véase *Anuario...*, 2008, vol. II (segunda parte), cap. IV, secc. E.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *ASEAN Documents Series 1976*.

<sup>94</sup> Anexo, párr. 27.

puede ser apropiada según las circunstancias. El carácter no exhaustivo de la lista se pone de relieve con el uso del término “incluye” y su equivalente en los demás idiomas oficiales. La Comisión determinó que las formas destacadas en el artículo son las principales esferas en las que puede requerirse la cooperación y son lo suficientemente amplias como para abarcar una gran variedad de actividades de cooperación. Así pues, la cooperación puede incluir las actividades mencionadas, pero no se limita a ellas; no se excluyen otras formas de cooperación no especificadas en el presente proyecto de artículo, como el apoyo financiero, la transferencia de tecnología que abarque, entre otras, la tecnología relativa a las imágenes de satélite, la capacitación, el intercambio de información, los ejercicios de simulación conjuntos y la planificación, así como las evaluaciones de las necesidades y el planteamiento general de la situación.

5) Dado que el proyecto de artículo 8 ilustra posibles formas de cooperación, no pretende imponer a los Estados afectados ni a otros actores que presten asistencia ninguna obligación jurídica adicional de realizar determinadas actividades. No obstante, la cooperación también puede tener lugar en el contexto de obligaciones existentes. Por ejemplo, cuando se produce un desastre, el Estado afectado puede tener el deber de informar o notificar lo sucedido a otros Estados y actores que prestan asistencia cuyo mandato es reunir información, proporcionar alerta temprana y coordinar la asistencia prestada por la comunidad internacional. Ese deber se prevé en el artículo 17 de los artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, aprobado en 2001, que dispone lo siguiente:

“El Estado de origen deberá notificar sin demora y por los medios más rápidos de que disponga al Estado que pueda resultar afectado por cualquier situación de emergencia relacionada con una actividad comprendida en el ámbito de aplicación de los presentes artículos y facilitarle toda la información pertinente disponible.”<sup>95</sup>

6) Las formas que puede revestir la cooperación dependerán necesariamente de una serie de factores, como la naturaleza del desastre, las necesidades de las personas afectadas y la capacidad del Estado afectado y de otros actores que presten asistencia. Al igual que el propio principio de cooperación, las formas de cooperación del proyecto de artículo 8 pretenden ser de carácter recíproco, ya que la cooperación no es un acto unilateral, sino que implica la colaboración de múltiples partes<sup>96</sup>. Así pues, el proyecto de artículo no pretende establecer una lista de actividades que puede llevar a cabo un Estado que presta asistencia, sino más bien de ámbitos en que puede ser conveniente armonizar los esfuerzos mediante consultas tanto por parte del Estado afectado como de otros actores que presten asistencia.

7) La cooperación en los ámbitos mencionados ha de estar en conformidad con los demás proyectos de artículo. Por ejemplo, al igual que ocurre con el proyecto de artículo 7, las formas de cooperación indicadas en el proyecto de artículo 8 han de ser compatibles con el proyecto de artículo 10, que otorga al Estado afectado el papel principal en la asistencia para el socorro en caso de desastre, en razón de su soberanía. La cooperación también debe ajustarse a la exigencia del consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa (proyecto de artículo 13), así como al reconocimiento de que el Estado afectado puede establecer condiciones apropiadas para la prestación de la asistencia externa, en particular en lo que respecta a las necesidades identificadas de las personas afectadas por un desastre y la calidad de la asistencia (proyecto de artículo 14). La cooperación guarda relación asimismo con el proyecto de artículo 15, en que se reconoce la función del Estado afectado en la facilitación de la prestación pronta y efectiva de asistencia a las personas afectadas por

<sup>95</sup> Resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo (para consultar los comentarios correspondientes, véase *Anuario...*, 2001, vol. II (segunda parte), cap. V, secc. E).

<sup>96</sup> Véase *supra* el párr. 6) del comentario del proyecto de art. 7.

un desastre. Así, y dado que el proyecto de artículo 8 no crea ninguna nueva obligación jurídica, la relación entre el Estado afectado, el Estado que presta asistencia y otros actores que presten asistencia en lo que respecta a las formas de cooperación antes mencionadas se regulará de conformidad con lo establecido en las demás disposiciones del presente proyecto de artículos.

8) La asistencia humanitaria figura deliberadamente como la primera de las formas de cooperación mencionadas en el proyecto de artículo 8 porque la Comisión considera que ese tipo de cooperación tiene una importancia fundamental en el contexto de la prestación de socorro en caso de desastre. La segunda categoría —la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones— pretende ser suficientemente amplia para abarcar la mayoría de las actividades de cooperación en la fase de prestación de socorro en caso de desastre y puede incluir la coordinación logística, la supervisión y la facilitación de las actividades, así como el traslado de personal y equipo para responder al desastre y el intercambio de información sobre el desastre. Si bien el intercambio de información figura con frecuencia en instrumentos que destacan la cooperación en la fase anterior al desastre como una forma preventiva de reducir el riesgo de desastres<sup>97</sup>, la comunicación y la información también son pertinentes en la fase de respuesta en caso de desastre para hacer un seguimiento de la evolución de la situación y facilitar la coordinación de las operaciones de socorro entre los diversos actores implicados. Varios instrumentos se ocupan de la comunicación y el intercambio de información en el contexto de la prestación de socorro en caso de desastre<sup>98</sup>. La mención de “la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos” hace referencia a la provisión de todos los recursos necesarios para las operaciones de respuesta a los desastres. La referencia a “personal” puede entrañar la puesta a disposición de equipos médicos, equipos de búsqueda y salvamento, ingenieros y especialistas técnicos, traductores e intérpretes u otras personas que participen en actividades de socorro en nombre de uno de los actores pertinentes —el Estado afectado, el Estado que presta asistencia o los otros actores que presten asistencia—, así como la cooperación entre ellos. El término “recursos” incluye conocimientos especializados científicos, técnicos y médicos, así como equipos, herramientas, medicamentos u otros objetos que puedan ser útiles para las actividades de socorro.

## **Artículo 9**

### **Reducción del riesgo de desastres**

1. Todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos.

2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

<sup>97</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN, art. 18, párr. 1.

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, el Convenio de Tampere, art. 3 (donde se insta a “la instalación de equipo de telecomunicaciones terrenales y por satélite para predecir y observar peligros naturales, peligros para la salud y catástrofes, así como para proporcionar información en relación con estos eventos” y “el intercambio entre los Estados partes y entre estos y otros Estados, entidades no estatales y organizaciones intergubernamentales de información acerca de peligros naturales, peligros para la salud y catástrofes, así como la comunicación de dicha información al público, particularmente a las comunidades amenazadas”); y las Directrices de Oslo (véase la nota 28 *supra*), párr. 54. Véase también el debate en el memorando de la Secretaría, A/CN.4/590, párrs. 158 a 174.

## Comentario

1) El proyecto de artículo 9 se ocupa del deber de reducir el riesgo de desastres. Está integrado por dos párrafos. El párrafo 1 establece la obligación básica de reducir el riesgo de desastres adoptando ciertas medidas, y el párrafo 2 presenta una lista indicativa de esas medidas.

2) Como se indica en el proyecto de artículo 2, la reducción del riesgo de desastres se inscribe en el objeto del presente proyecto de artículos. El concepto de reducción del riesgo de desastres tiene su origen en una serie de resoluciones de la Asamblea General y ha sido desarrollado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en Yokohama en 1994<sup>99</sup>, el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai, así como en varias sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres.

3) En la cuarta sesión<sup>100</sup> de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, en 2013, se señalaba en el resumen final del Presidente que “cada vez más se reconoce que la prevención y la reducción del riesgo de desastres son una obligación jurídica que abarca las evaluaciones del riesgo, el establecimiento de sistemas de alerta temprana y el derecho a acceder a información sobre el riesgo”. En la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, “los Estados también reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia”<sup>101</sup>. El Marco de Sendai indicó que “[e]s urgente y fundamental prever el riesgo de desastres, planificar medidas y reducirlo para proteger de manera más eficaz a las personas, las comunidades y los países” y se pedía “a todos los niveles [...] asegurar la rendición de cuentas cuando se originen nuevos riesgos”<sup>102</sup>. Además, el Marco de Sendai estableció, como principio, que “[c]ada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral”<sup>103</sup>. Por último, con el objetivo de lograr “[l]a reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”<sup>104</sup>, el Marco de Sendai indicó que “debe perseguirse el objetivo siguiente: [p]revenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”<sup>105</sup>.

4) La propia Comisión se basa en los principios fundamentales de soberanía del Estado y no injerencia, y se inspira en los principios que emanan del derecho internacional de los derechos humanos, que incluye las obligaciones adquiridas por los Estados de respetar y proteger los derechos humanos, en particular el derecho a la vida. La protección conlleva una obligación positiva de los Estados de adoptar las medidas necesarias y apropiadas con objeto de evitar los daños de desastres inminentes. Así se confirma en decisiones de

<sup>99</sup> Véase la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos (A/CONF.172/9), cap. I, resolución I, anexo I.

<sup>100</sup> Ginebra, 19 a 23 de mayo de 2013.

<sup>101</sup> Véase la Declaración de Sendai en la resolución 69/283 de la Asamblea General, de 3 de junio de 2015, anexo I [se omite la nota a pie de página].

<sup>102</sup> Véase Marco de Sendai, párrs. 5 y 6.

<sup>103</sup> Véase Marco de Sendai (principios rectores), párr. 19 a).

<sup>104</sup> Véase Marco de Sendai (resultado previsto y objetivo), párr. 16.

<sup>105</sup> Véase el objetivo del Marco de Sendai, párr. 17.

tribunales internacionales, en particular las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos *Öneryıldız c. Turquía*<sup>106</sup> y *Budayeva y otros c. Rusia*<sup>107</sup>, que afirmaron el deber de adoptar medidas preventivas. Además, el proyecto de artículo 9 se inspira en una serie de principios del derecho internacional ambiental, como el principio de “diligencia debida”.

5) Un fundamento jurídico importante del proyecto de artículo 9 es la práctica generalizada de los Estados que refleja su compromiso con la reducción del riesgo de desastres. Los Estados y las organizaciones internacionales han adoptado acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales sobre la reducción del riesgo de desastres, por ejemplo: el Acuerdo de París (2015)<sup>108</sup>; Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)<sup>109</sup>; la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015)<sup>110</sup>; las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) (2014)<sup>111</sup>; el Acuerdo de la ASEAN<sup>112</sup>; el Plan de Acción de Beijing para la Reducción del Riesgo de Desastres en Asia (2005)<sup>113</sup>; la Declaración de Delhi sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Asia (2007)<sup>114</sup>; la Declaración de Kuala Lumpur sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Asia (2008)<sup>115</sup>; la Declaración de Incheon sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en la Región de Asia y el Pacífico, de 2010<sup>116</sup>; la Hoja de Ruta Regional de Incheon y el Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres a través de la Adaptación al Cambio Climático en Asia y en el Pacífico<sup>117</sup>, que reafirman el Marco de Acción de Hyogo y proponen iniciativas para la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres en Asia, teniendo en cuenta los aspectos vulnerables de la región; la declaración titulada “El camino a seguir: un desarrollo resiliente al clima y los desastres en el Pacífico”, de la Plataforma del Pacífico para la Gestión del Riesgo de Desastres (2014)<sup>118</sup>; el Marco de Cooperación sobre el

<sup>106</sup> *Öneryıldız v. Turkey* [GC], demanda núm. 48939/99, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2004-XII.

<sup>107</sup> *Budayeva and Others v. Russia*, demandas núms. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2008-II.

<sup>108</sup> Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21<sup>er</sup> período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, adición: decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes (FCCC/CP/2015/10/Add.1), decisión 1/CP.21, anexo.

<sup>109</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015.

<sup>110</sup> Resolución 69/313 de la Asamblea General, de 27 de julio de 2015, anexo.

<sup>111</sup> Resolución 69/15 de la Asamblea General, de 14 de noviembre de 2014, anexo.

<sup>112</sup> El Acuerdo de la ASEAN es el primer tratado internacional relativo a la reducción del riesgo de desastres que se elaboró después de la aprobación del Marco de Acción de Hyogo.

<sup>113</sup> Aprobado en la Conferencia Asiática sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Asia, celebrada en Beijing del 27 al 29 de septiembre de 2005. Puede consultarse en <http://nidm.gov.in/amcdrr/beijing.pdf> (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>114</sup> Aprobada en la Segunda Conferencia Ministerial Asiática sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Nueva Delhi los días 7 y 8 de noviembre de 2007. Puede consultarse en <http://nidm.gov.in/amcdrr/declaration.asp> (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>115</sup> Aprobada en la Tercera Conferencia Ministerial Asiática sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Kuala Lumpur del 2 al 4 de diciembre de 2008. Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/3089\\_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf](http://www.preventionweb.net/files/3089_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>116</sup> Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/16327\\_finalincheondeclaration1028.pdf](http://www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>117</sup> Véase [www.unisdr.org/files/20382\\_summaryof4hamcdrr.pdf](http://www.unisdr.org/files/20382_summaryof4hamcdrr.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>118</sup> Aprobada en el sexto período de sesiones de la Plataforma del Pacífico para la Gestión del Riesgo de Desastres, celebrada en Suva del 2 al 4 de junio de 2014. Puede consultarse en [www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PPDRM\\_2014\\_Chairs\\_Summary.pdf](http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PPDRM_2014_Chairs_Summary.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

Fortalecimiento de la Cooperación Regional de las Autoridades Encargadas de la Gestión de Desastres de Asia Central y la Región del Cáucaso Meridional en la Esfera de la Reducción del Riesgo de Desastres (2015)<sup>119</sup>; la Estrategia Regional de África para la Reducción del Riesgo de Desastres<sup>120</sup>, elaborada en 2004 por la Unión Africana, a la que siguió un programa de acción para su aplicación (inicialmente previsto para 2005-2010, pero que después se amplió hasta 2015)<sup>121</sup>; el Proyecto de Ley de Reducción del Riesgo de Desastres y Gestión de Desastres de la Comunidad de África Oriental (2013)<sup>122</sup>; cuatro sesiones de la Plataforma Regional Africana para la Reducción del Riesgo de Desastres, la más reciente celebrada en 2013<sup>123</sup>; la Declaración de Yaundé sobre la Aplicación del Marco de Sendai en África (2015)<sup>124</sup>; la Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres (2020)<sup>125</sup>; la Declaración de Sharm el-Sheikh sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (2014)<sup>126</sup>; la Declaración de Asunción “Lineamientos para un Plan de Acción Regional sobre la Implementación del Marco de Sendai 2015-2030” (2016)<sup>127</sup>; la Declaración de Aqaba sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en las Ciudades (2013)<sup>128</sup>; el Protocolo del Parlamento Latinoamericano sobre Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe (2013)<sup>129</sup>; el Comunicado de Guayaquil de la IV sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas (2014)<sup>130</sup>; el Comunicado de Nayarit sobre las Líneas de Acción para Fortalecer

- <sup>119</sup> Aprobado por la Reunión Ministerial Regional de Autoridades encargadas de la Gestión de los Desastres de los Países de Asia Central y del Cáucaso Meridional, celebrada en Bishkek el 30 de enero de 2015. Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/42374\\_frameworkofcooperationregionaldrrca.pdf](http://www.preventionweb.net/files/42374_frameworkofcooperationregionaldrrca.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>120</sup> Puede consultarse en [www.unisdr.org/files/4038\\_africaregionalstrategy1.pdf](http://www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>121</sup> Programa de Acción Ampliado para la Aplicación de la Estrategia Regional Africana para la Reducción del Riesgo de Desastre (2006-2015). Puede consultarse en [www.unisdr.org/files/19613\\_bookletpoaenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/19613_bookletpoaenglish.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>122</sup> Puede consultarse en [www.unisdr.org/files/48230\\_eacdrbill.pdf](http://www.unisdr.org/files/48230_eacdrbill.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>123</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Africa seeks united position on disaster risk reduction”, 13 de febrero de 2013. Puede consultarse en [www.unisdr.org/archive/31224](http://www.unisdr.org/archive/31224).
- <sup>124</sup> Aprobada por la Cuarta Reunión de Alto Nivel sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Yaundé el 23 de julio de 2015. Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/43907\\_43907yaoundedeclarationen.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43907_43907yaoundedeclarationen.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>125</sup> Aprobada por el Consejo de Ministros Árabes Encargados del Medio Ambiente en su 22º período de sesiones, celebrado en El Cairo los días 19 y 20 de diciembre de 2010. Puede consultarse en [www.unisdr.org/files/18903\\_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf](http://www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>126</sup> Aprobada en la Segunda Conferencia Árabe sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sharm el-Sheikh (Egipto) del 14 al 16 de septiembre de 2014. Puede consultarse en [www.unisdr.org/files/42726\\_42726sharmdeclarationpublicationfin.pdf](http://www.unisdr.org/files/42726_42726sharmdeclarationpublicationfin.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>127</sup> Aprobada en la Primera Reunión Ministerial y de Autoridades de Alto Nivel sobre la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas, celebrada en Asunción los días 8 y 9 de junio de 2016. Puede consultarse en <http://www.eird.org/ran-sendai-2016/docs/declaracion-sendai-americas.pdf> (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>128</sup> Aprobada en la Primera Conferencia Árabe sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Aqaba (Jordania) del 19 al 21 de marzo. Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/31093\\_aqabadeclarationenglishfinaldraft.pdf](http://www.preventionweb.net/files/31093_aqabadeclarationenglishfinaldraft.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>129</sup> <http://eird.org/americas/noticias/protocolo-sobre-gestion-del-riesgo.pdf> (consultado el 4 de julio de 2016).
- <sup>130</sup> La IV sesión se celebró en Guayaquil (Ecuador) del 27 al 29 de mayo de 2014. Puede consultarse en [http://eird.org/pr14/docs/Comunicado\\_Guayaquil\\_PR14\\_V29May14.pdf](http://eird.org/pr14/docs/Comunicado_Guayaquil_PR14_V29May14.pdf).

la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas (2011)<sup>131</sup>; el Resultado de la Reunión Ministerial Europea sobre la Reducción del Riesgo de Desastres: Hacia un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 – Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2014)<sup>132</sup>; la Sexta Reunión Anual del Foro Europeo para la Reducción del Riesgo de Desastres – Hoja de ruta para la aplicación del Marco de Sendai (2015)<sup>133</sup>; la declaración conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores del Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental titulada “Solidaridad en Acción” (2013)<sup>134</sup>; el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (2013)<sup>135</sup>; la resolución 6 sobre el fortalecimiento de los marcos jurídicos para la respuesta a los desastres, la reducción del riesgo de desastres y los primeros auxilios, aprobada por la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2015)<sup>136</sup>; y el Plan de Acción de la Comisión Europea sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2016)<sup>137</sup>.

6) El reconocimiento de ese compromiso se pone de manifiesto además por el hecho de que los Estados hayan incorporado medidas de reducción del riesgo de desastres en los marcos nacionales jurídicos y de políticas. Según una recopilación de informes sobre los progresos de los países en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo<sup>138</sup> y otras fuentes, en 2016, un total de 64 Estados o zonas, repartidos por todos los continentes y regiones, incluidos los lugares más propensos a sufrir desastres, comunicaron que habían establecido políticas específicas para la reducción del riesgo de desastres. Estos son: Alemania; Anguila; Argelia; Argentina; Armenia; Bangladesh; Bolivia (Estado Plurinacional de); Brasil; Cabo Verde; Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; Côte d’Ivoire; Cuba; Estados Unidos de América; ex República Yugoslava de Macedonia; Fiji; Finlandia; Georgia; Ghana; Guatemala; Honduras; India; Indonesia; Islas Cook; Islas Marshall; Islas Vírgenes Británicas; Italia; Japón; Kenya; Líbano; Madagascar; Malasia; Malawi; Maldivas; Marruecos; Mauricio; México; Mongolia; Mozambique; Nepal; Nicaragua; Nigeria; Noruega; Nueva Zelanda; Panamá; Paraguay; Perú; Polonia; República Árabe Siria; República Democrática Popular Lao; República Dominicana; República Unida de Tanzania; Saint Kitts y Nevis; Samoa; Santa Lucía; Senegal; Sri Lanka; Suecia; Suiza; Tailandia; Vanuatu y Venezuela (República Bolivariana de). Más recientemente, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres identificó

<sup>131</sup> Aprobado en la Segunda Sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, celebrada en Nayarit (México), del 15 al 17 de marzo de 2011. Puede consultarse en [http://www.unisdr.org/files/18603\\_comunicadonayarit230311spanishrevis.pdf](http://www.unisdr.org/files/18603_comunicadonayarit230311spanishrevis.pdf).

<sup>132</sup> Aprobado en la Reunión Ministerial Europea celebrada en Milán (Italia) el 8 de julio de 2014. Puede consultarse en <http://www.eird.org/ran-sendai-2016/docs/declaracion-sendai-americas.pdf> (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>133</sup> La Sexta Reunión Anual se celebró en París del 7 al 9 de octubre de 2015. Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/43847\\_efdrrroadmap20152020final.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43847_efdrrroadmap20152020final.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>134</sup> Aprobada por los Ministros en Ohrid (ex República Yugoslava de Macedonia) el 31 de mayo de 2013. Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/31414\\_solidarityinactionjointstatement.pdf](http://www.preventionweb.net/files/31414_solidarityinactionjointstatement.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>135</sup> Decisión núm. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 347.

<sup>136</sup> La Conferencia se celebró en Ginebra del 8 al 10 de diciembre de 2015. Puede consultarse en [http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/04/32IC-Res6-legal-frameworks-for-disaster\\_EN.pdf](http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/04/32IC-Res6-legal-frameworks-for-disaster_EN.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>137</sup> Véase SWD(2016) 205, de 16 de junio de 2016. Puede consultarse en [http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sendai\\_swd\\_2016\\_205\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sendai_swd_2016_205_0.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>138</sup> Marco de Acción de Hyogo (véase la nota 78 *supra*), prioridad de acción 1, indicador clave 1.1.

93 Estados<sup>139</sup> que habían adoptado plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres, que, de conformidad con el Marco de Sendai, son foros de coordinación gubernamental integrados por actores pertinentes “para, entre otras cosas, detectar los riesgos sectoriales y multisectoriales de desastres, crear conciencia y aumentar el conocimiento del riesgo de desastres mediante el intercambio y la difusión de información y datos no confidenciales sobre el riesgo de desastres, contribuir a los informes sobre los riesgos de desastres locales y nacionales y coordinar esos informes, coordinar las campañas de sensibilización pública sobre el riesgo de desastres, facilitar y apoyar la cooperación multisectorial local (por ejemplo, entre las autoridades locales), y contribuir a la creación de planes nacionales y locales de gestión del riesgo de desastres y a la presentación de informes sobre dichos planes, así como a todas las políticas pertinentes para la gestión del riesgo de desastres”<sup>140</sup>. Varios países han aprobado leyes que se ocupan específicamente de la reducción del riesgo de desastres, ya sea como legislación independiente o como parte de un marco jurídico más amplio sobre la gestión del riesgo de desastres y la respuesta a los desastres, incluidos los siguientes: Argelia<sup>141</sup>, Camboya<sup>142</sup>, Camerún<sup>143</sup>, China<sup>144</sup>, El Salvador<sup>145</sup>, Eslovenia<sup>146</sup>, Estados Unidos de América<sup>147</sup>, Estonia<sup>148</sup>, Filipinas<sup>149</sup>, Francia<sup>150</sup>, Georgia<sup>151</sup>, Guatemala<sup>152</sup>, Haití<sup>153</sup>, Hungría<sup>154</sup>, India<sup>155</sup>, Indonesia<sup>156</sup>, Italia<sup>157</sup>, Madagascar<sup>158</sup>, Namibia<sup>159</sup>, Nueva Zelandia<sup>160</sup>,

<sup>139</sup> Para consultar la lista de Estados que han adoptado plataformas nacionales, véase [www.unisdr.org/partners/countries](http://www.unisdr.org/partners/countries).

<sup>140</sup> Véase Marco de Sendai, párr. 27 g).

<sup>141</sup> Ley núm. 04-20, de 25 de diciembre de 2004, de Prevención de Riesgos y Gestión de Desastres en el Marco del Desarrollo Sostenible.

<sup>142</sup> Ley de Gestión de Desastres núm. NS/RKM/0715/007. Aprobada por el Senado el 30 de junio de 2015. Puede consultarse en [www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/Cambodia%20DM%20Law\\_English.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/Cambodia%20DM%20Law_English.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>143</sup> Camerún, Decreto núm. 037/PM, de 19 de marzo de 2003, relativo al Establecimiento, la Organización y las Funciones de un Observatorio Nacional sobre Desastres.

<sup>144</sup> Ley de la República Popular China de Respuesta de Emergencia (2007). Puede consultarse en [www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2009-02/20/content\\_1471589.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2009-02/20/content_1471589.htm) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>145</sup> Ley de Protección Civil y Prevención y Mitigación de Desastres (2005).

<sup>146</sup> Ley de Protección contra los Desastres Naturales y de Otra Índole (2006).

<sup>147</sup> Ley de Mitigación de Desastres, de 2000.

<sup>148</sup> Ley de Preparación para Situaciones de Emergencia (2000).

<sup>149</sup> Ley de Filipinas de Gestión del Riesgo de Desastres, de 2006.

<sup>150</sup> Ley núm. 2003-699 de Prevención de los Riesgos Tecnológicos y Naturales y Reparación de los Daños (2003).

<sup>151</sup> Ley de Seguridad Pública. Documento núm. 2467-IIb. Puede consultarse en <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2363013> (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>152</sup> Ley núm. 109-96 del Coordinador Nacional para la Reducción de Desastres (1996).

<sup>153</sup> Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (2001).

<sup>154</sup> Ley núm. LXXIV de Gestión y Organización para la Prevención de Desastres y de Accidentes Graves con Sustancias Peligrosas (1999).

<sup>155</sup> Ley núm. 53 de Gestión de Desastres (2005).

<sup>156</sup> Ley núm. 24 de Gestión de Desastres, de 2007.

<sup>157</sup> Decreto sobre el Establecimiento de una Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (2008).

<sup>158</sup> Decreto núm. 2005-866 por el que se establece el Procedimiento de Aplicación de la Ley núm. 2003-010, de 5 de septiembre de 2003, de Política Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (2005).

<sup>159</sup> Ley de Gestión del Riesgo de Desastres (2012).

<sup>160</sup> Orden del Plan Nacional de Gestión de Emergencias de Defensa Civil 2005 (SR 2005/295).

Pakistán<sup>161</sup>, Perú<sup>162</sup>, República de Corea<sup>163</sup>, República Dominicana<sup>164</sup>, Sudáfrica<sup>165</sup> y Tailandia<sup>166</sup>.

7) El proyecto de artículo 9 debe leerse junto con las normas de aplicabilidad general del presente proyecto de artículos, incluidas las que se refieren principalmente a la respuesta ante un desastre.

8) El párrafo 1 empieza con las palabras “[t]odo Estado”. La Comisión optó por esa fórmula en lugar de “los Estados” para unificarla con los proyectos de artículo ya aprobados, en los que se había tenido cuidado de señalar el Estado o los Estados que tenían el deber jurídico de actuar. En contraposición a los proyectos de artículo que se refieren directamente a la respuesta a los desastres, en los que hay una distinción entre el Estado o los Estados afectados y otros Estados, en la fase anterior al desastre la obligación en cuestión incumbe a cada Estado. Además, del párrafo 2 se desprende claramente que la obligación de reducir el riesgo conlleva la adopción de medidas principalmente en el ámbito nacional. Cualquiera de esas medidas que requiera una interacción entre los Estados o con otros actores que presten asistencia se recoge en el artículo 7. En otras palabras, la obligación corresponde a cada Estado de manera individual. Así pues, la Comisión decidió no utilizar la expresión “los Estados” también para evitar que quedara implícita de alguna forma una obligación colectiva.

9) El empleo del verbo en futuro indica la existencia de una obligación jurídica internacional de actuar en la manera descrita en el párrafo y es la forma más sucinta de transmitir el sentido de dicha obligación jurídica. Si bien cada Estado tiene la misma obligación, la cuestión de los diferentes niveles de capacidad entre los Estados para dar cumplimiento a esa obligación se resuelve con la expresión “adoptando las medidas apropiadas”.

10) La obligación consiste en “reducir el riesgo de desastres”. La Comisión aprobó esta fórmula en reconocimiento del hecho de que el planteamiento actual de la comunidad internacional, reflejado en varios pronunciamientos importantes, en particular, y más recientemente, en el Marco de Sendai, es que la atención debe centrarse en la reducción del riesgo de daños ocasionados por un peligro, que es diferente de la prevención y la gestión de los desastres en sí. Así pues, en el párrafo 1 se hace hincapié en la reducción del riesgo de desastres. Esto se logra adoptando una serie de medidas con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos. El deber que se establece es de conducta, no de resultado; en otras palabras, no consiste en prevenir o mitigar completamente un desastre, sino en reducir el riesgo de los daños que puede causar.

11) La expresión “adoptando las medidas apropiadas” indica la conducta concreta que se requiere. Además de la especificación acerca de la legislación y otras normas que se hace en el párrafo 13) *infra*, las “medidas” que se deben adoptar se califican con el adjetivo “apropiadas”, que se ajusta a la práctica común. Por tanto, el uso del término “apropiadas” sirve para especificar que no se está haciendo referencia a cualquier medida general, sino a

<sup>161</sup> Ley de Gestión de Desastres Nacionales, de 2010. Véase también la declaración oficial del Gobierno del Pakistán en el tercer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, de 2011, que puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf](http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf).

<sup>162</sup> Ley núm. 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2011).

<sup>163</sup> Ley de Contramedidas contra Desastres Nacionales (1995) y Ley de Gestión de Desastres Nacionales (2010).

<sup>164</sup> Decreto núm. 874-09 que aprueba el reglamento de aplicación de la Ley núm. 147-02 sobre Gestión de Riesgos y deroga los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto núm. 932-03 (2009).

<sup>165</sup> Ley núm. 57 de Gestión de Desastres, de 2002.

<sup>166</sup> Ley de Prevención y Mitigación de Desastres (2007).

medidas específicas y concretas con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos. La determinación de lo que se entiende por “apropiadas” en un determinado caso debe hacerse en términos del objetivo que han de cumplir las medidas adoptadas, es decir, “con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos” a fin de reducir el riesgo. Ello deberá evaluarse en el contexto más amplio de la capacidad y la disponibilidad de recursos que tenga el Estado en cuestión, como ya se ha señalado en el párrafo 9) *supra*. Así pues, la referencia a “adoptando las medidas apropiadas” pretende indicar la naturaleza relativa de la obligación. El requisito fundamental de la debida diligencia es inherente a la noción de “apropiadas”. Se entiende además que la cuestión de la efectividad de las medidas está implícita en esa fórmula.

12) El párrafo indica, con la expresión “incluso mediante legislación y otras normas”, el contexto específico en el que se adoptarán las medidas correspondientes. El resultado previsto consiste en una serie de medidas concretas adoptadas generalmente en el contexto de un marco legislativo o normativo. Así pues, en el caso de los Estados que aún no dispongan de dicho marco, la obligación general de reducir el riesgo de desastres incluiría también la obligación de establecer dicho marco jurídico a fin de poder adoptar las medidas “apropiadas”. La expresión “legislación y otras normas” debe entenderse en términos generales a fin de abarcar el mayor número posible de manifestaciones de disposiciones legislativas, al reconocerse de manera general que esas medidas jurídicas son la forma más común y efectiva para facilitar (de ahí el uso de la palabra “mediante”) la adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional.

13) El empleo del término “incluso” indica que, si bien la “legislación y otras normas” tal vez sean los métodos principales, puede haber otras disposiciones con arreglo a las cuales podrían adoptarse esas medidas. Se optó por utilizar “incluso” para evitar que se interpretara que siempre se requeriría la aprobación y aplicación de legislación y otras normas específicas. Con ello se da un margen de discrecionalidad a cada Estado para que decida el marco jurídico aplicable, en el entendimiento de que la existencia de un marco jurídico que prevea la adopción de las “medidas apropiadas” es un requisito *sine qua non* para la reducción del riesgo de desastres.

14) La expresión “mediante legislación y otras normas” recoge una referencia a la necesidad de velar por que los mecanismos de aplicación y rendición de cuentas por incumplimiento se definan en los ordenamientos jurídicos internos. Esas cuestiones, pese a su importancia, no son las únicas que pueden ser objeto de legislación y otras normas en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres.

15) La última oración, a saber, “con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos”, sirve para describir el propósito de las medidas “apropiadas” que los Estados deben adoptar durante la fase previa al desastre para hacer frente a la exposición, la vulnerabilidad y las características del peligro, con la finalidad última de reducir el riesgo de desastres. La oración refleja la fórmula empleada en los principales instrumentos sobre la reducción del riesgo de desastres. La Comisión fue consciente de que la adopción de una formulación diferente podía dar lugar a interpretaciones *a contrario* indeseadas respecto de los tipos de actividad esperados en el proyecto de artículo. Asimismo, la Comisión consideró que esa cláusula también contribuiría a la meta del Marco de Sendai de evitar que se produzcan nuevos riesgos y reducir los existentes, y de ese modo reforzar la resiliencia.

16) La *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres* preparada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres en 2009<sup>167</sup> ilustra el significado de cada uno de los tres términos utilizados —prevención, mitigación y preparación:

<sup>167</sup> Véase [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

“Prevención [es] [l]a evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos.

[...] La prevención (es decir, la prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación. [...] Con mucha frecuencia, no es posible evitar por completo las pérdidas y las tareas se transforman en aquellas relativas a la mitigación. Por esta razón, al menos en parte, algunas veces los términos de prevención y de mitigación se utilizan de forma indistinta en su acepción informal.”

“Mitigación [es] [l]a disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines.

[...] A menudo, no se pueden prevenir en su totalidad todos los impactos adversos de las amenazas, pero se pueden disminuir considerablemente su escala y severidad mediante diversas estrategias y acciones. [...] Se debe tener presente que en las políticas relativas al cambio climático se define la ‘mitigación’ de forma diferente, puesto que se utiliza el término para abordar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que son la fuente del cambio climático.”<sup>168</sup>

“Preparación [es] [e]l conocimiento y las capacidades que desarrollan los Gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza.

[...] La preparación es una acción que se lleva a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres. Su objetivo principal es desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficaz todos los tipos de emergencia y lograr transiciones metódicas y ordenadas desde la respuesta hasta una recuperación sostenida. La preparación se basa en el análisis sensato del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculos apropiados con los sistemas de alerta temprana [...] [Las medidas que se adopten] deben recibir el apoyo de las capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias formales.”

La Comisión es consciente de que la Asamblea General puede perfilar más la interpretación de las condiciones antes mencionadas a partir de las conclusiones del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre los Indicadores y la Terminología relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres, establecido en virtud de su resolución 69/284, de 3 de junio de 2015.

17) El párrafo 2 enumera tres categorías de medidas de reducción del riesgo de desastres, a saber: la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana. Como se señala en el párrafo 3) *supra*, esas tres medidas se destacaron en el resumen del Presidente en la conclusión de la cuarta sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en mayo de 2013. La Comisión decidió referirse expresamente a los tres ejemplos enumerados, que reflejan los tipos más destacados de labor de reducción del riesgo de desastres que existen en la actualidad. La importancia de esas medidas se confirmó con su inclusión en el Marco de Sendai. El término “incluyen” indica que la lista no es exhaustiva. La enumeración de las tres medidas no quiere decir que no existan otras actividades orientadas a la reducción

<sup>168</sup> La Comisión es consciente de la discrepancia que existe en la concordancia entre las versiones en inglés y en francés respecto del uso oficial en las Naciones Unidas del término “mitigación”.

del riesgo de desastres que se estén llevando a cabo en la actualidad, o que puedan llevarse a cabo en el futuro.

18) Las medidas prácticas estructurales y no estructurales que pueden adoptarse son innumerables y dependen de las circunstancias sociales, ambientales, financieras, culturales y de otro tipo que sean relevantes. La práctica en los sectores público y privado, así como los instrumentos, como el Marco de Sendai, proporcionan un gran número de ejemplos, entre los que cabe citar: las actividades de preparación y formación a nivel de la comunidad; el establecimiento de marcos de gestión del riesgo de desastres; la planificación para emergencias; la creación de mecanismos de vigilancia; los controles del uso de la tierra; las normas sobre construcción; la gestión de los ecosistemas; los sistemas de drenaje; las redes de seguridad social que se ocupan de la vulnerabilidad y la resiliencia; la divulgación de información sobre los riesgos; las inversiones con conocimiento del riesgo; y los seguros.

19) Las tres medidas consecutivas enumeradas en el párrafo 2 tienen en común una característica particular: son fundamentales para desarrollar y aplicar muchas de las demás medidas, si no todas ellas, en lo que se refiere a los marcos normativos y la definición de prioridades o la planificación de inversiones, tanto en el sector público como en el privado.

20) La primera medida —las evaluaciones del riesgo— se refiere a la obtención de información sobre los peligros, la exposición y la vulnerabilidad, así como de las tendencias del riesgo de desastres. Por tanto, es el primer paso hacia la adopción de cualquier medida sensata para reducir el riesgo de desastres. Sin una comprensión suficientemente fundada de las circunstancias y los factores que dan lugar al riesgo de desastres, así como de sus características, no se puede definir ni adoptar ninguna medida efectiva. Las evaluaciones del riesgo llevan también a que se examinen más de cerca las realidades locales y la participación de las comunidades locales.

21) La segunda medida —la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores— es el siguiente paso. La reducción del riesgo de desastres requiere la participación de todos los actores de los sectores público y privado y de la sociedad civil. La recopilación y difusión deben propiciar el acceso sin trabas a información sobre riesgos y pérdidas anteriores, lo cual permite adoptar medidas y decisiones eficaces. Con ello, todos los interesados pueden asumir la responsabilidad por los actos que realicen y determinar las prioridades de planificación e inversión con conocimiento del riesgo; también promueve la transparencia en las operaciones y el escrutinio y control públicos. La Comisión desea insistir en la conveniencia de que se difunda información sobre riesgos y pérdidas anteriores a la que pueda accederse sin trabas, ya que refleja la tendencia prevaleciente centrándose en la importancia del acceso público a dicha información. Aun reconociendo la importancia de esa tendencia, la Comisión entendió que era mejor abordarla en el comentario y no en el texto del párrafo 2, pues convertirla en un requisito legal para todos los Estados podría ser gravoso para algunos.

22) La tercera medida se refiere a los sistemas de alerta temprana, que son fundamentales tanto para poner en marcha como para llevar a cabo planes de emergencia, limitando de ese modo la exposición a los peligros; por ello, son imprescindibles para lograr una preparación y una respuesta efectivas.

23) Como se ha señalado en el párrafo 8) *supra*, el proyecto de artículo 9 se refiere a la adopción de las medidas previstas en el Estado. Cualquier componente interestatal estaría recogido en el deber de cooperar establecido en el proyecto de artículo 7. Por ello, el alcance de todo deber jurídico internacional en relación con cualquiera de las medidas enumeradas y no enumeradas que puedan adoptarse para reducir el riesgo de desastres se determinará en los correspondientes acuerdos o arreglos específicos que cada Estado haya celebrado con otros actores con los que tenga el deber de cooperar.

## Artículo 10

### Papel del Estado afectado

1. El Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control.

2. El Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicha asistencia para el socorro.

### Comentario

1) El proyecto de artículo 10 va dirigido al Estado afectado en el contexto de la protección de las personas en caso de desastre en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control. La palabra “papel” del título es un término amplio que pretende abarcar también la “función” del Estado. El párrafo 1 recoge la obligación del Estado afectado de proteger a las personas y de prestarles asistencia para el socorro en caso de desastre. El párrafo 2 afirma el papel principal que corresponde al Estado afectado en la respuesta a los desastres en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control.

2) El proyecto de artículo 10 se basa en el principio fundamental de soberanía puesto de relieve en el preámbulo del presente proyecto de artículos. Tanto el principio de soberanía como su corolario, el de no intervención, inspiran la Carta de las Naciones Unidas<sup>169</sup> y numerosos instrumentos jurídicos internacionales y pronunciamientos judiciales<sup>170</sup>. En el contexto de la asistencia para el socorro en caso de desastre, en la resolución 46/182 de la Asamblea General se 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”<sup>171</sup>.

3) El deber del Estado afectado de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre en su territorio, reconocido en el párrafo 1, se deriva de su soberanía. Se ha insertado la referencia adicional a “o en un territorio bajo su jurisdicción o control” a fin de ajustar el texto al sentido ampliado de la expresión “Estado afectado” en el proyecto de artículo 3, apartado b).

<sup>169</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 2, párrs. 1 (“La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”) y 7 (“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”).

<sup>170</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General (que establece, entre otras cosas, que “[t]odos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional”; “[e]l uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención”; y “[l]os Estados deben conducir sus relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial, de conformidad con los principios de la igualdad soberana y la no intervención”). La Corte Internacional de Justicia ha afirmado que “entre Estados independientes, el respeto de la soberanía nacional es una de las bases esenciales de las relaciones internacionales” (véase *Corfu Channel* (nota 66 *supra*), pág. 35).

<sup>171</sup> Anexo, párr. 3.

4) La idea del vínculo entre los derechos soberanos y los deberes correspondientes del Estado fue expresada en particular por el Magistrado Álvarez en su opinión disidente en la causa relativa al *Canal de Corfú*:

“Entendemos por soberanía el conjunto de derechos y atribuciones que un Estado posee en su territorio, con exclusión de todos los demás Estados, y también en sus relaciones con otros Estados.

La soberanía confiere derechos a los Estados y les impone obligaciones.”<sup>172</sup>

5) En el párrafo 1 se destaca que el Estado afectado es el actor al que corresponde el deber de proteger a las personas que se encuentren en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control. La Comisión consideró que el término “deber” era más adecuado que el de “responsabilidad”, ya que este podía malinterpretarse habida cuenta de su empleo en otros contextos.

6) El párrafo 2 refleja también el papel principal que desempeña el Estado en la respuesta a los desastres. Por las razones anteriormente expuestas, la Comisión decidió emplear la palabra “papel” en lugar de “responsabilidad” al referirse a la posición del Estado afectado. El término “papel” se adoptó inspirándose en la resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que se afirma, entre otras cosas, que “corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio”<sup>173</sup>. También se consideró que el empleo del término “papel” en lugar de “responsabilidad” daba cierta flexibilidad a los Estados a la hora de coordinar las actividades de respuesta a los desastres. La fórmula, que implica la obligación de los Estados de dirigir o controlar las actividades de respuesta en caso de desastre, puede, por otra parte, ser demasiado restrictiva para aquellos Estados que prefieran tener un papel más limitado en la coordinación de la respuesta a los desastres porque, por ejemplo, se encuentren con recursos limitados.

7) La primacía del Estado afectado se basa también en el reconocimiento de larga data en derecho internacional de que es el Estado el que se encuentra en la mejor posición para calibrar la gravedad de una situación de emergencia y determinar las políticas de respuesta adecuadas. La afirmación recogida en el párrafo 2 de que corresponde al Estado afectado el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la asistencia para el socorro en caso de desastre debe leerse en conjunción con el deber de cooperar previsto en el proyecto de artículo 7. En este contexto, en el párrafo 2 del proyecto de artículo 10 se confirma que el Estado afectado tendrá la posición principal en las relaciones de cooperación con otros actores pertinentes que se prevén en el proyecto de artículo 7.

8) La referencia a “la dirección, el control, la coordinación y la supervisión” de la asistencia para el socorro en caso de desastre proviene del artículo 4, párrafo 8, del Convenio de Tampere<sup>174</sup>. La fórmula del Convenio de Tampere está ganando adeptos en el ámbito de la asistencia para el socorro en caso de desastre y representa una redacción más

<sup>172</sup> *Corfu Channel* (véase la nota 66 *supra*), opinión disidente del Magistrado Álvarez, págs. 39 y ss., en especial pág. 43. Véase también la opinión del árbitro Max Huber en *Island of Palmas (the Netherlands/United States of America)*, laudo de 4 de abril de 1928, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, pág. 839 (“Como ya se ha dicho, la soberanía territorial conlleva el derecho exclusivo a llevar a cabo las actividades del Estado. Este derecho tiene como corolario un deber: la obligación de proteger dentro del territorio los derechos de otros Estados...”).

<sup>173</sup> Anexo, párr. 4.

<sup>174</sup> Convenio de Tampere (que establece que “[n]ada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará el derecho de los Estados partes a dirigir, controlar, coordinar y supervisar, al amparo de su legislación nacional, la asistencia de telecomunicaciones proporcionada de acuerdo con el presente Convenio dentro de su territorio”).

actual<sup>175</sup>. La fórmula refleja la posición de que el Estado afectado ejerce el control sobre la forma de llevar a cabo las operaciones de socorro, que deberá estar en conformidad con el derecho internacional, incluido el presente proyecto de artículos. Ese control que ejerce el Estado afectado no debe considerarse una injerencia indebida en las actividades de un actor que preste asistencia.

9) La Comisión se apartó del Convenio de Tampere al decidir no incluir una referencia a la “legislación nacional” en la mención del papel principal del Estado afectado. En el contexto del Convenio de Tampere, la referencia a la legislación nacional indica que la coordinación adecuada requiere que esta se ajuste al derecho interno del Estado afectado. La Comisión decidió no incluir esta referencia ante la posibilidad de que el derecho interno del Estado afectado no siempre regule o establezca la posición principal del Estado en situaciones de respuesta a los desastres.

### **Artículo 11**

#### **Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa**

El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar la asistencia, según proceda, de otros Estados, de las Naciones Unidas y de otros potenciales actores que presten asistencia.

### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 11 aborda la situación particular en la que un desastre supera manifiestamente la capacidad nacional de respuesta de un Estado. En estas circunstancias, el Estado afectado tiene el deber de buscar asistencia, según proceda, de otros Estados, de las Naciones Unidas y de otros potenciales actores que presten asistencia conforme a la definición del artículo 3, apartado d). El deber recogido en el proyecto de artículo 11 es una especificación de los proyectos de artículo 7 y 10. El párrafo 1 del proyecto de artículo 10 estipula que el Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control. El proyecto de artículo afirma la obligación del Estado afectado de hacer todo lo posible por prestar asistencia a las personas que se encuentran en un territorio bajo su jurisdicción o control. El deber de cooperar está también subyacente en el deber del Estado afectado de buscar asistencia en la medida en que el desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta. El proyecto de artículo 7 afirma que el deber de cooperar incumbe no solo a los potenciales Estados que presten asistencia u otros potenciales actores que presten asistencia, sino también a los Estados afectados cuando dicha cooperación proceda. La Comisión considera que, cuando la capacidad nacional del Estado afectado se ve manifiestamente superada, buscar asistencia es procedente y necesario.

2) El proyecto de artículo subraya que el deber de buscar asistencia solo surge en la medida en que se ve manifiestamente superada la capacidad nacional de respuesta del Estado afectado. La expresión “en la medida en que” aclara que no siempre cabe calificar de suficiente o insuficiente en términos absolutos la capacidad nacional de respuesta del

<sup>175</sup> Véanse por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN, art. 3, párr. 2 (que establece que “la parte que solicite o reciba asistencia ejercerá la dirección, el control, la coordinación y la supervisión generales de dicha asistencia en su territorio”); y la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, núm. 24643, pág. 133, art. 3 a) (que establece, entre otras cosas, que, a menos que se acuerde otra cosa, “la dirección, el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia serán responsabilidad, dentro de su territorio, del Estado solicitante”).

Estado afectado. Esa capacidad puede verse manifiestamente superada en relación con un aspecto de las operaciones de socorro en caso de desastre, aunque el Estado siga teniendo capacidad para realizar otras operaciones. En general, las palabras “en la medida en que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta” hacen referencia a la situación en la que parece probable que un desastre supere manifiestamente la capacidad nacional de respuesta del Estado afectado. Este enfoque flexible y proactivo se ajusta al propósito fundamental del proyecto de artículos expresado en el proyecto de artículo 2. El enfoque facilita una respuesta adecuada y efectiva a los desastres que se ajuste a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos. El reconocimiento del deber de los Estados en estas circunstancias refleja la preocupación de la Comisión por que se preste de manera oportuna y efectiva asistencia para el socorro en caso de desastre.

3) La Comisión considera que el deber de buscar asistencia recogido en el proyecto de artículo 11 también dimana de las obligaciones que incumben al Estado afectado en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario. El recurso al apoyo internacional puede ser un elemento necesario del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado respecto de las personas cuando los recursos del Estado afectado son insuficientes para afrontar las necesidades de protección. Si bien esto puede ocurrir también sin que se produzca ningún desastre, como se menciona en el comentario del proyecto de artículo 5, en el contexto de los desastres hay directamente involucrados una serie de derechos humanos, como el derecho a la vida, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al agua potable, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado<sup>176</sup>. La Comisión observa que el Comité de Derechos Humanos ha señalado (véase la observación general núm. 6 sobre el derecho a la vida) que el deber del Estado respecto de la efectividad del derecho a la vida va más allá del mero respeto e incluye el deber de proteger el derecho mediante la adopción de medidas positivas<sup>177</sup>. El derecho a la vida es inderogable con arreglo a lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aun en el caso de “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”<sup>178</sup>, entre las que cabe incluir “una catástrofe natural” de conformidad con la observación general núm. 29 del Comité de Derechos Humanos<sup>179</sup>. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se afirma que, para hacer efectivo el derecho a la alimentación:

“Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”<sup>180</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló, en su observación general núm. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto), que en el caso de que un Estado parte aduzca que la falta de recursos le impide facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que la necesitan:

“el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas

<sup>176</sup> Véanse los ejemplos citados en *Anuario...*, 2008, vol. II (primera parte), documento [A/CN.4/598](#), párr. 26.

<sup>177</sup> Informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo séptimo período de sesiones, Suplemento núm. 40 (A/37/40)*, anexo V, párr. 5.

<sup>178</sup> Véase el art. 4, párr. 1.

<sup>179</sup> Informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 40 (A/56/40)*, vol. I, anexo VI, párr. 5.

<sup>180</sup> Véase el art. 11.

obligaciones mínimas. [...] El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.”<sup>181</sup>

Así pues, la Comisión observa que las “medidas apropiadas” que debe adoptar un Estado incluyen buscar asistencia internacional cuando las condiciones en ese Estado sean tales que no pueda hacerse efectivo el derecho a la alimentación.

4) La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño<sup>182</sup> y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contienen referencias específicas a la protección de los derechos en caso de desastre. En el artículo 23 de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño se afirma que los Estados adoptarán “todas las medidas apropiadas” para garantizar que los niños que soliciten o tengan el estatuto de refugiado, así como los que sean desplazados internos a consecuencia de sucesos como los “desastres naturales”, puedan “recibir la protección y la asistencia humanitaria apropiadas para el goce de los derechos recogidos en la Carta y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario en los que los Estados sean parte”. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace referencia a la obligación de los Estados respecto de las personas con discapacidad en caso de desastre:

“Los Estados partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.”<sup>183</sup>

La expresión “todas las medidas necesarias” puede incluir el recurso a la posible asistencia de miembros de la comunidad internacional en caso de que se vea manifiestamente superada la capacidad nacional del Estado afectado. Este enfoque se ajustaría al principio rector de humanidad aplicado en el ordenamiento jurídico internacional. La Corte Internacional de Justicia afirmó, en la causa relativa al *Canal de Corfú*, que entre los principios generales y bien arraigados se encuentran “las consideraciones elementales de humanidad, aún más exigibles en tiempos de paz que de guerra”<sup>184</sup>. El proyecto de artículo 6 afirma el carácter fundamental del principio de humanidad en la respuesta a los desastres.

5) La Comisión entiende que el deber de “buscar” asistencia es más adecuado que el deber de “solicitar” asistencia en el contexto del proyecto de artículo 11. La formulación empleada por la Comisión se hace eco del deber mencionado en la resolución sobre la asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, en la que se dice lo siguiente:

<sup>181</sup> *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, períodos de sesiones 20º y 21º, Suplemento núm. 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11)*, anexo V, pág. 102, párr. 17.

<sup>182</sup> *Human Rights: A Compilation of International Instruments*, vol. II, *Regional Instruments* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.97.XIV.1), secc. C, núm. 39.

<sup>183</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>184</sup> *Corfu Channel* (véase la nota 66 *supra*), pág. 22. (en donde se señala que “las obligaciones de las autoridades de Albania consistían en notificar, para bien de la navegación en general, la existencia de un campo de minas en las aguas territoriales albanesas y en advertir a los buques de guerra británicos que se aproximaban del peligro inminente al que se exponían debido al campo de minas. Estas obligaciones dimanaban, no de la Convención núm. VIII de La Haya de 1907, que es aplicable en tiempos de guerra, sino de ciertos principios generales y bien establecidos, a saber: las consideraciones elementales de humanidad, aún más exigibles en tiempos de paz que de guerra...”).

“Cuando el Estado afectado no pueda prestar suficiente asistencia humanitaria a las víctimas que se encuentren bajo su jurisdicción o control *de facto*, buscará la asistencia de las organizaciones internacionales competentes y/o de terceros Estados.”<sup>185</sup>

De manera similar, en las Directrices IDRL se estipula lo siguiente:

“El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería buscar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados.”<sup>186</sup>

Además, los principios rectores anexos a la resolución 46/182 de la Asamblea General parecen también respaldar el deber de los Estados afectados de buscar la cooperación internacional cuando una emergencia supere su capacidad de respuesta:

“La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales.”<sup>187</sup>

6) La formulación alternativa de “solicitar” se incorpora en las Directrices de Oslo, en las que se señala que “[s]i se necesita asistencia internacional, el Estado afectado deberá solicitarla o dar su consentimiento lo antes posible al principio del desastre para que dicha asistencia sea lo más eficaz posible”<sup>188</sup>. La Comisión considera que una “solicitud” de asistencia implica que el Estado afectado da su consentimiento en el momento en que dicha solicitud es aceptada por un Estado u otro actor que preste asistencia. En cambio, en opinión de la Comisión, el deber de “buscar” asistencia conlleva un enfoque negociado, más amplio, de la prestación de asistencia internacional. El término “buscar” entraña el inicio proactivo por el Estado afectado de un proceso mediante el que puede llegarse a un acuerdo. Por ello, el proyecto de artículo 11 impone al Estado afectado el deber de adoptar medidas positivas, de manera activa, para buscar asistencia cuando el desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta.

7) El Estado afectado se encontrará, en principio, en las mejores condiciones para determinar la gravedad de una situación de desastre y los límites de su capacidad nacional de respuesta. Dicho esto, esta evaluación y la evaluación de la gravedad de un desastre han de llevarse a cabo de buena fe. El principio de buena fe se enuncia en la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas<sup>189</sup>, que estipula que “todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe” las obligaciones que ha contraído “en virtud de la Carta de las Naciones Unidas”<sup>190</sup>, “las obligaciones contraídas en virtud de los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos”<sup>191</sup>, y “las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos con arreglo a los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos”<sup>192</sup>. La evaluación de buena fe de la gravedad de un desastre forma parte del deber del Estado afectado de

<sup>185</sup> Resolución sobre la asistencia humanitaria (véase la nota 18 *supra*), art. III, párr. 3.

<sup>186</sup> Directrices IDRL (véase la nota 17 *supra*), directriz 3, párr. 2.

<sup>187</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 5.

<sup>188</sup> Directrices de Oslo (véase nota 28 *supra*), párr. 58.

<sup>189</sup> Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> *Ibid.*

asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre, de conformidad con lo dispuesto en el proyecto de artículo 10, párrafo 1.

8) La expresión “según proceda” fue adoptada por la Comisión para hacer hincapié en la facultad discrecional del Estado afectado de elegir, entre otros Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia, la que sea más apropiada para sus necesidades específicas. El término refleja además que el deber de buscar asistencia no implica que el Estado esté obligado a buscar asistencia de todas las fuentes enumeradas en el proyecto de artículo 11. Así pues, la expresión “según proceda” refuerza el hecho de que el Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre, como se indica en el proyecto de artículo 10, párrafo 2.

9) La existencia del deber de buscar asistencia cuando se vea manifiestamente superada la capacidad nacional no supone que los Estados afectados no deban buscar asistencia en situaciones de desastre de menor magnitud. La Comisión considera que la cooperación en la prestación de asistencia en todas las etapas del socorro en caso de desastre es fundamental para la facilitación de una respuesta adecuada y efectiva a los desastres y constituye una manifestación práctica del principio de solidaridad. Aun cuando el Estado afectado sea capaz de prestar la asistencia necesaria y esté dispuesto a hacerlo, la cooperación y la asistencia de actores internacionales asegurará en muchos casos una respuesta más adecuada, rápida y amplia ante los desastres y una mayor protección de las personas afectadas.

#### **Artículo 12** **Ofrecimientos de asistencia externa**

1. En caso de desastre, los Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia podrán ofrecer asistencia al Estado afectado.

2. Cuando un Estado afectado formule una solicitud de asistencia externa a otro Estado, a las Naciones Unidas o a otro potencial actor que preste asistencia, estos deberán, sin demora, considerar debidamente dicha solicitud e informar al Estado afectado de la decisión adoptada al respecto.

#### **Comentario**

1) En el proyecto de artículo 12 se reconoce el interés de la comunidad internacional en la protección de las personas en caso de desastre, que debe considerarse complementario de la función principal del Estado afectado consagrada en el proyecto de artículo 10. Es una expresión de los principios de solidaridad y cooperación destacados en el preámbulo, en los que se basa todo el conjunto del proyecto de artículos sobre el tema, si bien el segundo de esos principios se enuncia de manera específica en los proyectos de artículo 7 a 9.

2) El proyecto de artículo 12 solo se refiere a los “ofrecimientos” de asistencia, no a su “prestación” efectiva. Esos ofrecimientos, ya sean unilaterales o en respuesta a una solicitud, son esencialmente voluntarios y no deben interpretarse como un reconocimiento de la existencia de un deber jurídico de prestar asistencia. El ofrecimiento de asistencia tampoco impone al Estado afectado la correspondiente obligación de aceptarlo. De conformidad con el principio de la soberanía de los Estados y el papel principal del Estado afectado, destacados en el preámbulo y que informan el conjunto del proyecto de artículos, el Estado afectado puede aceptar en todo o en parte, o no aceptar, los ofrecimientos de asistencia de Estados o de actores no estatales, con arreglo a las condiciones establecidas en el proyecto de artículo 13.

3) Los ofrecimientos de asistencia han de ajustarse a los principios enunciados en el presente proyecto de artículos, en particular en el proyecto de artículo 6. Esos ofrecimientos de asistencia no pueden considerarse una injerencia en los asuntos internos del Estado afectado. Esta conclusión concuerda con la declaración del Instituto de Derecho Internacional en su resolución de 1989 sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados:

“El ofrecimiento por un Estado, un grupo de Estados, una organización internacional o un órgano humanitario imparcial como el Comité Internacional de la Cruz Roja de alimentos o artículos médicos a otro Estado en cuyo territorio se vea gravemente amenazada la vida o la salud de la población no puede considerarse una injerencia ilegítima en los asuntos internos de ese Estado.”<sup>193</sup>

4) En el proyecto de artículo 12 se aborda la cuestión de los ofrecimientos de asistencia a Estados afectados por quienes más frecuentemente realizan ese tipo de ofrecimientos cuando ocurre un desastre, a saber, los Estados, las Naciones Unidas y otros actores que presten asistencia. La expresión “otro actor que preste asistencia”, a la que califica la palabra “potencial”, se define en el proyecto de artículo 3, apartado d), en el sentido de que designa una organización intergubernamental competente o una organización no gubernamental o entidad pertinente. Las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales no solo tienen derecho, como se establece en sus instrumentos constitutivos, a ofrecer asistencia al Estado afectado, sino que también se las alienta a que lo hagan.

5) Las organizaciones no gubernamentales u otras entidades, por su naturaleza, ubicación y conocimientos especializados, pueden estar en condiciones de proporcionar asistencia en la respuesta a un desastre concreto. La participación de organizaciones no gubernamentales u otras entidades en las operaciones de socorro no es una novedad en derecho internacional. En los Convenios de Ginebra de 1949 ya se establecía que, en situaciones de conflicto armado:

“Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.”<sup>194</sup>

Del mismo modo, en el Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949 se dispone lo siguiente:

“Las sociedades de socorro establecidas en el territorio de la Alta Parte Contratante, tales como las organizaciones de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos), podrán ofrecer sus servicios para el desempeño de sus funciones tradicionales en relación con las víctimas del conflicto armado. La población civil puede, incluso por propia iniciativa, ofrecerse para recoger y cuidar los heridos, enfermos y náufragos.”<sup>195</sup>

La Asamblea General destacó la importante contribución de las organizaciones no gubernamentales u otras entidades que actúan con fines estrictamente humanitarios a la respuesta en caso de desastre en su resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, sobre la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares. En dicha resolución, la Asamblea, entre otras cosas, invitó a todos los Estados afectados a “facilitar la prestación por dichas organizaciones de asistencia humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, para lo cual es indispensable el acceso a las víctimas” e hizo un llamamiento “a todos los Estados para que

<sup>193</sup> Instituto de Derecho Internacional, *Yearbook*, vol. 63, parte II, reunión de Santiago de Compostela (1989), págs. 339 y ss., en especial pág. 345, art. 5.

<sup>194</sup> Véase, por ejemplo, Convenio de Ginebra I, art. 3, párr. 2.

<sup>195</sup> Véase el art. 18, párr. 1.

presten apoyo a dichas organizaciones, donde sea necesario, en sus actividades de asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares”<sup>196</sup>.

6) El empleo del verbo “podrán” en el párrafo 1 tiene por objeto destacar que, en el contexto de los ofrecimientos de asistencia externa, lo importante es la posibilidad que tienen todos los potenciales actores que prestan asistencia de hacer un ofrecimiento de asistencia, con independencia del fundamento jurídico en el que puedan basar su acción.

7) El párrafo 2 se inspira en el artículo 3 e) del Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil, de 2000, que establece que “[l]os Estados destinatarios examinarán y responderán cuanto antes las ofertas y solicitudes de asistencia”<sup>197</sup>. El párrafo tiene por objeto equilibrar mejor el texto del proyecto de artículos en su conjunto imponiendo a los Estados u otros potenciales actores que presten asistencia una obligación compensatoria cuando reciben una solicitud de asistencia externa del Estado afectado. Se trata de una obligación paralela a la del proyecto de artículo 13, párrafo 3, a saber, la obligación del Estado afectado de hacer saber su decisión sobre un ofrecimiento recibido en tiempo oportuno. No obstante, la obligación se ha formulado de manera diferente en cada uno de los dos artículos a fin de reconocer que la situación de un Estado afectado por un desastre comprendido en el ámbito de aplicación del presente proyecto de artículos es diferente de la de un Estado u otro actor que preste asistencia.

8) El párrafo 2 tiene tres componentes. En primer lugar, la búsqueda de asistencia externa por el Estado afectado activa la aplicación de la disposición. Mientras que, en el proyecto de artículo 11, el deber que incumbe al Estado afectado es un deber general de “buscar” asistencia, este párrafo se refiere a la hipótesis en que el Estado afectado “formule una solicitud de asistencia externa a” la lista de potenciales actores citados. Se trata de una especificación importante porque limita la aplicación de la disposición a solicitudes específicas, y no solicitudes generales de asistencia.

9) En segundo lugar, la disposición se refiere al conjunto de destinatarios de la solicitud de asistencia, a saber, otros Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia, en una referencia cruzada a la definición del proyecto de artículo 3, apartado d). Las Naciones Unidas son objeto de mención especial debido al papel fundamental que desempeñan en la recepción de solicitudes de asistencia.

10) En tercer lugar, el párrafo 2 impone al destinatario o destinatarios de la solicitud específica una obligación estructurada en dos partes: primero, considerar debidamente la solicitud; y, segundo, informar al Estado afectado de la decisión adoptada al respecto. Ambas obligaciones contienen la expresión “sin demora”, que es una referencia temporal. La formulación de la obligación de “considerar debidamente” la solicitud se basa en el texto similar del artículo 19 de los artículos sobre la protección diplomática aprobados en 2006<sup>198</sup>. La palabra “debidamente” no se entiende tanto en el sentido de rapidez, concepto que ya se refleja en la expresión “sin demora”, como en referencia a que se realice un examen detenido de la solicitud.

<sup>196</sup> Véase la resolución 43/131 de la Asamblea General, párrs. 4 y 5.

<sup>197</sup> Véanse también el acuerdo de la ASEAN, art. 4 c) (“Para alcanzar el objetivo del presente Acuerdo, las Partes responderán prontamente a las solicitudes de asistencia de una Parte afectada”); y el Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la SAARC [Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional] (Malé, 26 de mayo de 2011), art. 4.

<sup>198</sup> Resolución 62/67 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007 (para consultar el comentario correspondiente, véase *Anuario...*, 2006, vol. II (segunda parte), cap. IV, secc. E).

### Artículo 13

#### Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa

1. La prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado.
2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.
3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia externa de conformidad con el presente proyecto de artículos, el Estado afectado hará saber, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento en tiempo oportuno.

#### Comentario

- 1) El proyecto de artículo 13 se ocupa del consentimiento del Estado afectado para la prestación de asistencia externa. En general, establece un régimen de consentimiento cualificado de los Estados afectados en relación con las operaciones de socorro en caso de desastre. El párrafo 1 refleja el principio fundamental de que la prestación de asistencia internacional para el socorro depende del consentimiento del Estado afectado. El párrafo 2 estipula que el consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente, y el párrafo 3 impone al Estado afectado el deber de hacer saber su decisión sobre el ofrecimiento de asistencia externa en tiempo oportuno.
- 2) El principio de que la prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado es fundamental en derecho internacional. Así, en el párrafo 3 de los principios rectores que figuran en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General se dice que “la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado”<sup>199</sup>. El Convenio de Tampere estipula que “[l]os Estados partes no proporcionarán ninguna asistencia de telecomunicaciones en aplicación del presente Convenio sin el consentimiento del Estado parte solicitante”<sup>200</sup>, y en el Acuerdo de la ASEAN se dice que “la asistencia externa o los ofrecimientos de asistencia solo tendrán lugar a solicitud de la parte afectada o con el consentimiento de esta”<sup>201</sup>. El reconocimiento del requisito del consentimiento del Estado para la prestación de asistencia externa se corresponde con la posición adoptada en el proyecto de artículo 10, párrafo 2, de que el Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la asistencia para el socorro en caso de desastre en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control.
- 3) El reconocimiento, en el párrafo 2, de que el derecho del Estado afectado a rechazar un ofrecimiento no es ilimitado pone de manifiesto el carácter dual de la soberanía, que conlleva tanto derechos como obligaciones. Este enfoque se refleja en el párrafo 1 del proyecto de artículo 10, en el que se afirma que el Estado afectado “tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control”.
- 4) La Comisión considera que el deber del Estado afectado de asegurar, en caso de desastre, la protección y la asistencia de las personas que se encuentren en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control tiene por objeto proteger la vida y la dignidad de las personas afectadas por el desastre y garantizar el acceso de la asistencia humanitaria a las personas que lo necesiten. Este deber es fundamental para garantizar el derecho a la vida de los que se encuentren en el territorio del Estado afectado o en un territorio bajo su

<sup>199</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 3.

<sup>200</sup> Véase el art. 4, párr. 5.

<sup>201</sup> Véase el art. 3, párr. 1.

jurisdicción o control<sup>202</sup>. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que el derecho a la vida reconocido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluye la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para proteger ese derecho<sup>203</sup>. Por consiguiente, el rechazo de un ofrecimiento de asistencia podría constituir en determinadas circunstancias una vulneración del derecho a la vida. La Asamblea General reafirmó en sus resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988, y 45/100, de 14 de diciembre de 1990, que “dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana”<sup>204</sup>.

5) El reconocimiento de que la discrecionalidad del Estado afectado en lo que se refiere al consentimiento no es ilimitada se refleja en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>205</sup>. Los Principios Rectores, que la antigua Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General acogieron con satisfacción en resoluciones aprobadas por unanimidad y que el Secretario General ha descrito como “norma básica internacional para proteger” a los desplazados internos, establecen lo siguiente<sup>206</sup>:

“[La aceptación del ofrecimiento de asistencia humanitaria] no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.”<sup>207</sup>

El Instituto de Derecho Internacional se ocupó en dos ocasiones de la cuestión del consentimiento en el contexto de la asistencia humanitaria. En el artículo 5, párrafo 2, de su resolución de 1989 sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, se dice, en el texto francés, que es el auténtico, lo siguiente:

“*Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires.*” (Los Estados en cuyo territorio existan tales situaciones de necesidad [o la vida o la salud de la población se vean gravemente amenazadas] no rechazarán arbitrariamente ofrecimientos de socorro humanitario.)<sup>208</sup>

En 2003, el Instituto de Derecho Internacional volvió a examinar esta cuestión y estipuló en su resolución sobre la asistencia humanitaria, bajo el epígrafe “*Duty of affected States not arbitrarily to reject a bona fide offer of humanitarian assistance*” (Deber de los Estados afectados de no rechazar arbitrariamente un ofrecimiento de asistencia humanitaria de buena fe), lo siguiente:

<sup>202</sup> Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6, párr. 1.

<sup>203</sup> Observación general núm. 6 (véase la nota 177 *supra*), párr. 5 (“La expresión ‘el derecho a la vida es inherente a la persona humana’ no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas”).

<sup>204</sup> Resolución 43/131 de la Asamblea General, párrafo 8 del preámbulo; y resolución 45/100 de la Asamblea General, párrafo 6 del preámbulo.

<sup>205</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

<sup>206</sup> A/59/2005, párr. 210.

<sup>207</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, principio 25, párr. 2.

<sup>208</sup> Instituto de Derecho Internacional, *Yearbook*, vol. 63, parte II (deliberaciones del Instituto durante las sesiones plenarias), reunión de Santiago de Compostela (1989), págs. 339 y ss., en especial pág. 345. El texto en francés se ha redactado con una formulación imperativa, mientras que en la traducción al inglés dice: “*States in whose territories these emergency situations exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance*”. La oración aclaratoria “*où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé*” procede del art. 5, párr. 1, de esa resolución.

“Los Estados afectados están obligados a no rechazar de manera arbitraria e injustificada un ofrecimiento de buena fe cuya intención sea exclusivamente la prestación de asistencia humanitaria, ni denegar el acceso a las víctimas. En particular, no podrán rechazar un ofrecimiento ni denegar dicho acceso si con ello es probable que estén poniendo en peligro derechos humanos fundamentales de las víctimas o ello equivaliera a una contravención de la prohibición de dejar morir de hambre a civiles como método de guerra.”<sup>209</sup>

6) En el contexto de los conflictos armados, el Consejo de Seguridad ha instado con frecuencia a las partes en el conflicto a permitir el acceso de la ayuda humanitaria y, en varias ocasiones, ha adoptado medidas en relación con las operaciones de socorro humanitario<sup>210</sup>. En respuesta a la crisis humanitaria provocada por el conflicto en Siria, el Consejo de Seguridad ha adoptado un enfoque más proactivo. En la resolución 2139 (2014), de 22 de febrero, condenó todos los casos de denegación del acceso de la ayuda humanitaria y recordó que “la denegación arbitraria del acceso humanitario y la privación de objetos indispensables para la supervivencia de los civiles, incluso obstaculizando deliberadamente el suministro de socorro y el acceso, puede constituir una violación del derecho internacional humanitario”<sup>211</sup>. En la resolución 2165 (2014), de 14 de julio de 2014, el Consejo de Seguridad decidió autorizar a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución a utilizar rutas a través de las líneas del conflicto y los cruces fronterizos especificados a fin de prestar asistencia humanitaria a las personas necesitadas, con la notificación de las Naciones Unidas a las autoridades sirias<sup>212</sup>.

7) El término “denegará” conlleva un elemento temporal en la determinación de la arbitrariedad. Tanto el rechazo de la asistencia como el hecho de que el Estado afectado no haga saber su decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 3, en un plazo razonable, pueden considerarse arbitrarios. Este punto de vista se refleja en las resoluciones de la Asamblea General 43/131<sup>213</sup> y 45/100<sup>214</sup>, cada una de las cuales contiene los siguientes párrafos en el preámbulo:

“Preocupada por las dificultades con que pueden tropezar las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares para recibir asistencia humanitaria,

Convencida de que, en la prestación de asistencia humanitaria, en particular en el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, para lo cual es indispensable tener acceso a las víctimas, la acción rápida permite evitar que el número de esas víctimas aumente trágicamente,”

Asimismo, el Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil de 2000 estipula que los Estados partes, en relación con la prestación de asistencia en caso de desastre, se comprometen a respetar el principio de que “[l]os Estados destinatarios examinarán y responderán cuanto antes a las ofertas y solicitudes de asistencia”<sup>215</sup>.

<sup>209</sup> Resolución sobre la asistencia humanitaria (véase la nota 18 *supra*), art. VIII, párr. 1.

<sup>210</sup> En relación con el norte del Iraq, en la resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad, de 5 de abril de 1991; en relación con Bosnia y Herzegovina, en la resolución 770 (1992), de 13 de agosto de 1992, y la resolución 781 (1992), de 9 de octubre de 1992; y en relación con Somalia, en la resolución 794 (1992), de 3 de diciembre de 1992.

<sup>211</sup> Resolución 2139 (2014) del Consejo de Seguridad, de 22 de febrero de 2014, párr. 10 del preámbulo.

<sup>212</sup> Resolución 2165 (2014) del Consejo de Seguridad, de 14 de julio de 2014, párr. 2 de la parte dispositiva.

<sup>213</sup> Párrafos 9 y 10 del preámbulo.

<sup>214</sup> Párrafos 8 y 9 del preámbulo.

<sup>215</sup> Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil, art. 3 e), también citado en el párr. 7) del comentario del proyecto de art. 12.

8) El término “arbitrariamente” hace referencia a las razones en que se basa la decisión del Estado afectado para denegar el consentimiento. La determinación de si la denegación del consentimiento es arbitraria deberá realizarse en cada caso concreto, aunque como norma general cabe mencionar varios principios. En primer lugar, la Comisión considera que la denegación del consentimiento para la asistencia externa no será arbitraria cuando el Estado tenga capacidad, y disposición, para proporcionar una respuesta adecuada y efectiva a un desastre con sus propios recursos. En segundo lugar, la denegación del consentimiento para recibir asistencia de una fuente externa no será arbitraria cuando el Estado afectado haya aceptado asistencia apropiada y suficiente de otras fuentes. En tercer lugar, la denegación del consentimiento no será arbitraria cuando el ofrecimiento en cuestión no se haga con arreglo al presente proyecto de artículos. En particular, el proyecto de artículo 6 estipula que la asistencia humanitaria se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación. En cambio, cuando el ofrecimiento de asistencia se haga con arreglo al proyecto de artículos y no existan otras fuentes de asistencia, cabría inferir fundadamente que la decisión de denegar el consentimiento es arbitraria.

9) En 2013, el Secretario General pidió a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios que siguiera analizando la cuestión de la denegación arbitraria del consentimiento para las operaciones de socorro humanitario. De conformidad con el documento de orientación resultante<sup>216</sup>, la denegación del consentimiento es arbitraria si: a) el consentimiento se deniega en circunstancias que dan lugar al incumplimiento por un Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional; b) la denegación del consentimiento vulnera los principios de necesidad y proporcionalidad; o c) el consentimiento se deniega de una forma que es irrazonable, injusta, imprevisible o inapropiada por cualquier otro motivo. Aun cuando la orientación se refiere a las situaciones de conflicto armado, ofrece una perspectiva útil para establecer factores que permitan determinar cuándo la denegación del consentimiento puede considerarse “arbitraria”. Es evidente que, en la ley y en la práctica, las situaciones de conflicto armado son distintas de los desastres. No obstante, en el contexto de la denegación arbitraria del consentimiento, la cuestión jurídica subyacente reviste aspectos similares en ambos tipos de situación.

10) La discrecionalidad del Estado afectado para determinar la forma más apropiada de asistencia es un aspecto de su papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la asistencia para el socorro en caso de desastre, previsto en el proyecto de artículo 10, párrafo 2. Esta discrecionalidad debe ejercerse de buena fe, con arreglo a las obligaciones internacionales del Estado afectado<sup>217</sup>. La Comisión alienta a los Estados afectados a que den argumentos en los casos en que denieguen el consentimiento para la prestación de asistencia. La aportación de argumentos es fundamental para determinar la buena fe en la decisión del Estado afectado de denegar el consentimiento. La inexistencia de argumentos puede reforzar la idea de que la denegación del consentimiento es arbitraria.

<sup>216</sup> D. Akande y E. Gillard, *Oxford Guidance on the Law Regulating Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*, documento encargado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, que lo publicará más adelante en 2016.

<sup>217</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo, párr. 1 (donde se señala, entre otras cosas que “cada Estado tiene el deber de cumplir de buena fe” las obligaciones que ha contraído “en virtud de la Carta de las Naciones Unidas”, “las obligaciones contraídas en virtud de los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos”, y “las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos con arreglo a los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos”).

11) En este sentido, en derecho internacional se acepta generalmente que la buena fe tiene por objeto, entre otras cosas, limitar el ejercicio admisible de los derechos y la discrecionalidad. La Corte Internacional de Justicia y los tribunales arbitrales internacionales han examinado esta función de la buena fe en diversos casos<sup>218</sup>. Así, la buena fe es un límite que acota la soberanía y el ejercicio de la discrecionalidad, tanto en los casos en que la decisión de un Estado requiere la toma en consideración de factores políticos, como cuando se trata de examinar el cumplimiento de las obligaciones de un tratado. Este es el caso, aún más, cuando la disposición del tratado en cuestión impone obligaciones positivas de actuar de determinada manera, como, por ejemplo, en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos mencionadas anteriormente.

12) En el párrafo 3, la Comisión optó por la fórmula “hará saber [...] su decisión sobre ese ofrecimiento en tiempo oportuno” a fin de ofrecer cierto margen de flexibilidad a los Estados afectados para determinar la mejor forma de dar una respuesta a los ofrecimientos de asistencia. Se reconoce que un deber riguroso de responder oficialmente a cada ofrecimiento de asistencia puede imponer una carga demasiado pesada a los Estados afectados en situaciones de desastre. A fin de compensarlo, se indica que la decisión debe ser oportuna para que el actor o los actores que ofrecen la asistencia externa tengan la oportunidad de reaccionar adecuadamente. La Comisión considera que con el enunciado actual se abarca una amplia gama de posibles formas de responder, incluida una comunicación general de la decisión del Estado afectado sobre todos los ofrecimientos de asistencia. El párrafo es aplicable tanto a las situaciones en que el Estado afectado acepte la asistencia como a las situaciones en que el Estado afectado deniegue su consentimiento.

13) La Comisión entiende que el alcance de la expresión “cuando sea posible” es limitado. Con ella se hace referencia a situaciones extremas en las que un Estado no puede adoptar una decisión respecto del consentimiento debido a la inexistencia de un Gobierno que actúe o a circunstancias de incapacidad equivalentes. Así, se pretende transmitir el sentido de flexibilidad general en que se basa la disposición. La expresión también limita la aplicabilidad de las palabras “en tiempo oportuno”. La Comisión considera además que el Estado afectado puede hacer saber su decisión en la forma en que considere más adecuada si las circunstancias excepcionales a que se hace referencia en este párrafo no son aplicables.

#### **Artículo 14** **Condiciones de prestación de la asistencia externa**

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ser conformes con el presente proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado. Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones, el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia buscada.

---

<sup>218</sup> *Admission of a State to the United Nations (Charter, Art 4)*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1948*, págs. 57 y ss., en especial págs. 63 y 64; *Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco*, fallo de 27 de agosto de 1952, *I.C.J. Reports 1952*, págs. 176 y ss., en especial pág. 212; *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, fallo, *I.C.J. Reports 2008*, págs. 177 y ss., en especial pág. 229, párr. 145; y *The North Atlantic Coast Fisheries Case (Great Britain, United States of America)*, *Reports of International Arbitral Awards*, 7 de septiembre de 1910, vol. XI, pág. 188.

## Comentario

- 1) El proyecto de artículo 14 se refiere al establecimiento por el Estado afectado de condiciones para la prestación de asistencia externa en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control. Afirma el derecho del Estado afectado a establecer condiciones para esa asistencia que sean conformes con el presente proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno. En el proyecto de artículo se indica la forma de determinar dichas condiciones. La naturaleza de las condiciones debe guiarse por las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y por la calidad de la asistencia. También se exige que, al formular tales condiciones, el Estado afectado indique el alcance y el tipo de la asistencia buscada.
- 2) El proyecto de artículo desarrolla el principio consagrado en el proyecto de artículo 10, en que se reconoce el papel principal del Estado afectado en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la prestación de asistencia para el socorro en caso de desastre en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control. Al utilizar la expresión “puede establecer condiciones”, que se ajusta al carácter voluntario de la prestación de asistencia, el proyecto de artículo 14 reconoce el derecho del Estado afectado a imponer condiciones para esa asistencia, preferentemente antes de que ocurra el desastre, pero también con respecto a formas concretas de asistencia por actores específicos durante la fase de respuesta. La Comisión habla de asistencia “externa” porque el alcance de la disposición abarca la asistencia de terceros Estados o de otros actores que presten asistencia, pero no la procedente de fuentes internas, como las organizaciones no gubernamentales nacionales.
- 3) El proyecto de artículo limita el derecho del Estado afectado a condicionar la asistencia, que debe ejercerse de conformidad con las normas jurídicas aplicables. En la segunda oración se describe el marco jurídico en el que pueden imponerse las condiciones, a saber, “el presente proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado”. La Comisión incluyó las palabras “el presente proyecto de artículos” para destacar que todas las condiciones deben estar en conformidad con los principios enunciados en el proyecto de artículos, sin necesidad de volver a enumerar los principios humanitarios y jurídicos que ya se abordan en otras disposiciones, en particular, la soberanía, la buena fe y los principios humanitarios enunciados en el proyecto de artículo 6, esto es, la humanidad, la neutralidad, la imparcialidad y la no discriminación.
- 4) La referencia al derecho interno pone de relieve la autoridad de las leyes nacionales en la zona afectada de que se trate. No obstante, no supone la existencia previa de legislación nacional (derecho interno) que aborde las condiciones específicas impuestas por un Estado afectado en caso de desastre. Si bien no se exige que haya legislación nacional específica para poder establecer condiciones, estas deben ser conformes con la legislación nacional pertinente vigente en el Estado afectado, según lo previsto en el proyecto de artículo 15.
- 5) Tanto el Estado afectado como el actor que preste asistencia deben cumplir las normas aplicables del derecho interno del Estado afectado. El Estado afectado solo puede imponer condiciones que sean conformes con esas leyes y el actor que preste asistencia debe cumplir esas leyes en todo momento durante toda la asistencia. Esta reciprocidad no se especifica en el proyecto de artículo, ya que es inherente al principio más amplio del respeto del derecho interno. Los acuerdos internacionales vigentes corroboran la afirmación de que los actores que presten asistencia deben respetar el derecho interno. Por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN dispone en su artículo 13, párrafo 2, que “los integrantes de las operaciones de asistencia deberán respetar y acatar todas las leyes y otras normas nacionales”. Otros acuerdos internacionales también exigen que los actores que presten

asistencia respeten el derecho interno<sup>219</sup> o actúen de acuerdo con la legislación del Estado afectado<sup>220</sup>.

6) El deber de los actores que presten asistencia de respetar el derecho interno conlleva la obligación de exigir que los integrantes de la operación de socorro respeten la legislación y otras normas internas del Estado afectado<sup>221</sup>, que el director de la operación de socorro adopte todas las medidas apropiadas para asegurar el respeto de la legislación y otras normas internas del Estado afectado<sup>222</sup> y que el personal que preste asistencia coopere con las autoridades nacionales<sup>223</sup>. La obligación de respetar el derecho interno y cooperar con las autoridades del Estado afectado concuerda con el principio fundamental de soberanía del Estado afectado y con el principio de cooperación.

7) El derecho a condicionar la asistencia es el reconocimiento de un derecho del Estado afectado a rechazar la asistencia no deseada o innecesaria y a determinar qué asistencia es apropiada y en qué momento. En la tercera oración del proyecto de artículo se explica cómo deben ser las condiciones establecidas por los Estados afectados, a saber, que deben “tener en cuenta” no solo las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre, sino también la calidad de la asistencia. No obstante, la expresión “tener en cuenta” no significa que las condiciones relativas a las necesidades identificadas y a la calidad de la asistencia sean las únicas que los Estados pueden establecer para la prestación de asistencia externa.

8) La Comisión incluyó el término “identificadas” para señalar que las necesidades deben ser evidentes en el momento de establecer las condiciones y que las necesidades pueden cambiar a medida que evoluciona la situación sobre el terreno y se dispone de más información. Esto significa que las condiciones no deben ser arbitrarias, sino que deben tener por objeto proteger a los afectados por un desastre. La utilización de la palabra “identificadas” indica que debe haber algún proceso por el que se pongan de manifiesto las necesidades, que puede revestir la forma de una evaluación de las necesidades, preferentemente también en consulta con los actores que presten asistencia. Sin embargo, el procedimiento para identificar las necesidades no está predeterminado y el Estado afectado puede utilizar el que más le convenga. Se trata de un requisito flexible que se puede satisfacer en función de las circunstancias del desastre y de las capacidades del Estado afectado. En ningún caso deben las necesidades identificadas impedir o demorar la prestación de asistencia pronta y efectiva. La disposición de la tercera oración tiene por objeto atender “las necesidades esenciales de las personas afectadas” en caso de desastre, como se señala en el proyecto de artículo 2, y debe considerarse que refuerza la protección

<sup>219</sup> Véanse, por ejemplo, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, *OAS Official Records* (OEA/Ser.A/49 (SEPF), arts. VIII y XI, párr. d); y la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, art. 8, párr. 7.

<sup>220</sup> *Ibid.*; y el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes en la Cooperación Económica del Mar Negro sobre Colaboración en Materia de Asistencia y Respuesta de Emergencia en Casos de Desastre Natural o Provocados por el Hombre (1998), arts. 5 y 9. Puede consultarse en [www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf](http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).

<sup>221</sup> Véase, por ejemplo, el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, de 17 de marzo de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2105, núm. 36605, pág. 457, anexo X, párr. 1) (“El personal que intervenga en la operación de asistencia actuará de conformidad con la legislación pertinente de la Parte requirente”).

<sup>222</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN, art. 13, párr. 2 (“El director de la operación de asistencia tomará todas las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de las leyes y otras normas nacionales”).

<sup>223</sup> Véase, por ejemplo, MacAlister-Smith, *International Guidelines* (nota 71 *supra*), párr. 22 b) (“En todo momento durante las operaciones de asistencia humanitaria el personal que preste asistencia [...] cooperará con la autoridad competente designada por el Estado receptor”).

de los derechos y las necesidades de las personas afectadas por desastres. La referencia a las “necesidades” en ambos proyectos de artículo es lo suficientemente amplia como para abarcar las necesidades especiales de las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas y los grupos vulnerables o desfavorecidos.

9) La inclusión de la palabra “calidad” tiene por objeto asegurar que los Estados afectados tengan derecho a rechazar la asistencia que no sea necesaria o que pueda ser perjudicial. Las condiciones pueden incluir restricciones por razones de seguridad, nutrición e idoneidad cultural, entre otras.

10) El proyecto de artículo 14 incluye una referencia al “alcance y el tipo de la asistencia requerida”, que está en consonancia con acuerdos internacionales anteriores que contienen una disposición similar<sup>224</sup>. Con el uso de las palabras “deberá indicar”, el proyecto de artículo hace recaer sobre el Estado afectado la responsabilidad de especificar el tipo y el alcance de la asistencia buscada al establecer condiciones para la asistencia. Al mismo tiempo, esto implica que, una vez determinados, el alcance y el tipo de esa asistencia se comunicarán a los actores que puedan prestarla, lo que facilitaría las consultas. Con ello aumentará la eficiencia del proceso de asistencia y se asegurará la prestación oportuna de una asistencia adecuada a quienes la necesitan.

11) La Comisión estudió varias posibilidades a fin de determinar el verbo adecuado para modificar el término “condiciones”. La decisión de la Comisión de utilizar dos palabras distintas, “establecer” y “formular”, es una opción estilística que no implica diferenciación en el sentido de ambos usos.

### **Artículo 15**

#### **Facilitación de la asistencia externa**

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

- a) el personal de socorro, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y
- b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la fiscalidad, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho nacional.

#### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 15 se refiere a la facilitación de la asistencia externa, lo que incluye velar por que el derecho interno prevea la prestación de asistencia pronta y efectiva. A tal efecto, requiere además, en el párrafo 2, que el Estado afectado se asegure de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles para los actores que presten asistencia.

2) El proyecto de artículo establece que el Estado afectado “tomará las medidas necesarias” para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia. La frase “tomará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno” puede referirse, entre otras, a

<sup>224</sup> Véase, por ejemplo, el art. 4, párr. 2, del Convenio de Tampere (“El Estado parte que solicite asistencia de telecomunicaciones especificará el alcance y el tipo de asistencia requerida”).

medidas legislativas, ejecutivas o administrativas. También puede tratarse de medidas adoptadas en virtud de legislación de emergencia, así como de ajustes o exenciones temporales admisibles de la aplicabilidad de determinada legislación o norma nacional, según proceda. Asimismo, pueden ser medidas prácticas destinadas a facilitar la asistencia externa, siempre y cuando no estén prohibidas por el derecho nacional. Con esa formulación del proyecto de artículo, la Comisión alienta a los Estados a que permitan la no aplicabilidad temporal de la legislación nacional que pueda obstaculizar innecesariamente la asistencia en caso de desastre, así como la inclusión en su derecho interno de disposiciones apropiadas de facilitación a fin de no crear ninguna incertidumbre jurídica en el período crítico posterior a un desastre, cuando se hacen necesarias esas disposiciones de emergencia. Algunas medidas de facilitación también pueden seguir siendo necesarias incluso cuando ya no se necesite asistencia, a fin de garantizar que la retirada, el traspaso, la salida y/o la repatriación del personal de socorro o la reexportación del equipo y los bienes no utilizados una vez concluida la asistencia externa sean eficientes y apropiados. Esto se pone de relieve con el uso de la expresión “disposición ulterior” en el párrafo 1 b). Si bien el proyecto de artículo 15 se centra en el Estado afectado, la facilitación en beneficio de las personas afectadas por los desastres implica que un Estado de tránsito probablemente adopte las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para asegurar la prestación efectiva de asistencia externa.

3) En el proyecto de artículo se dan algunos ejemplos de ámbitos de asistencia en que el derecho interno debe posibilitar la adopción de medidas apropiadas. La utilización de las palabras “en particular” antes de los ejemplos indica que no se trata de una lista exhaustiva, sino de una ilustración de los diversos ámbitos que puede ser necesario abordar en el derecho interno para facilitar una asistencia pronta y efectiva. Puede encontrarse orientación sobre esas medidas en los instrumentos pertinentes, como las Directrices IDRL de 2007 y la Ley modelo de 2013 para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial<sup>225</sup>.

4) En el apartado a) se hace referencia a servicios para el personal de socorro. Los ámbitos mencionados en el apartado proporcionan orientación sobre la mejor forma de facilitar la tarea al personal. La concesión de privilegios e inmunidades a los actores que presten asistencia es una importante medida prevista en muchos acuerdos internacionales para alentar la ayuda de personal de asistencia extranjero<sup>226</sup>. Es preciso prever la exención o la expedición de visados y permisos de entrada y de trabajo para asegurar la pronta prestación de asistencia<sup>227</sup>. Si no se establece un régimen especial, los trabajadores pueden verse retenidos en las fronteras o imposibilitados para trabajar de forma legal durante los días críticos posteriores a un desastre, o bien obligados a salir y volver a entrar continuamente para no exceder el período de estancia previsto en sus visados. La libertad de circulación supone la capacidad de los trabajadores de moverse libremente por la zona afectada por el desastre a fin de desempeñar debidamente las funciones acordadas de

---

<sup>225</sup> Elaboradas por la FICR, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Unión Interparlamentaria, 2013.

<sup>226</sup> Véase, por ejemplo, el Convenio Marco, art. 4, párr. 5 (“El Estado Beneficiario concederá, en el marco de las legislaciones nacionales, todos los privilegios, inmunidades y servicios que hagan falta para prestar la asistencia”).

<sup>227</sup> La Liga de Sociedades de la Cruz Roja lleva mucho tiempo señalando que “la obtención de visados para los delegados y equipos encargados de las operaciones de socorro en caso de desastre sigue siendo un largo procedimiento que a menudo retrasa el envío de esos delegados y equipos”, lo cual provoca una demora en la prestación de asistencia vital que el Estado afectado tiene el deber de proporcionar. Resolución 13 aprobada por el Consejo de Gobernadores de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja en su 33<sup>er</sup> período de sesiones, Ginebra, 28 de octubre a 1 de noviembre de 1975.

manera específica<sup>228</sup>. La restricción innecesaria de la circulación del personal de socorro inhibe la capacidad de los trabajadores de ofrecer una asistencia flexible.

5) En el apartado b) se hace referencia al equipo y los bienes definidos en el proyecto de artículo 3, apartado g), que incluyen los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y los demás objetos para prestar asistencia para el socorro en caso de desastre. La Comisión pretende que esta categoría incluya también a los perros de búsqueda, que suelen considerarse como bienes y equipo, en lugar de crear una categoría separada para los animales. Los bienes y el equipo son esenciales para la facilitación de asistencia efectiva y las leyes nacionales deben ser flexibles para atender las necesidades de las personas afectadas por desastres y garantizar su pronto suministro. Es preciso prever la exención o relajación de la reglamentación aduanera y los aranceles, así como de la fiscalidad, a fin de reducir los costos y evitar que los bienes lleguen con retraso<sup>229</sup>. El equipo y los bienes que sufren retrasos pueden perder rápidamente su utilidad y los procedimientos ordinarios establecidos para proteger los intereses económicos de un Estado pueden convertirse en un obstáculo para unos equipos de ayuda que pueden salvar vidas o prestar el socorro necesario. Por consiguiente, los Estados pueden reducir o eliminar los requisitos de inspección en las fronteras, o establecer prioridades entre ellos, respecto del equipo y los bienes de los Estados u otros actores que presten asistencia. Las normas nacionales también pueden regular los derechos de sobrevuelo y aterrizaje, las herramientas, la reducción al mínimo de la documentación necesaria para la importación y el tránsito de bienes y equipo, y el reconocimiento temporal de los vehículos de matriculación extranjera. El apartado b) no contiene una lista exhaustiva de posibles medidas destinadas a facilitar la asistencia externa en relación con el equipo y los bienes. Por ejemplo, habida cuenta de la función esencial de las telecomunicaciones en las situaciones de emergencia, a menudo será necesario reducir o limitar las normas que restringen la utilización de equipo de telecomunicaciones o del espectro de radiofrecuencias, conforme a lo previsto en el Convenio de Tampere de 1998.

6) En el segundo párrafo del proyecto de artículo se exige que toda la legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles para los actores que presten asistencia. Con las palabras “fácilmente accesibles” se exige que se facilite el acceso a esas leyes, incluida, cuando sea necesario, su traducción a otros idiomas, sin imponer al Estado afectado la carga de proporcionar esa información por separado a todos los actores que presten asistencia. Este párrafo también confirma la importancia de que los Estados promulguen normas internas sobre la facilitación de la asistencia externa antes de los desastres, como se prevé en el proyecto de artículo 9, párrafo 1.

### **Artículo 16**

#### **Protección del personal de socorro, el equipo y los bienes**

El Estado afectado deberá adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro y del equipo y los bienes que se encuentren en su territorio, o en un territorio bajo su jurisdicción o control, con el fin de proporcionar asistencia externa.

<sup>228</sup> Véase M. El Baradei y otros, *Model Rules for Disaster Relief Operations*, Policy and Efficacy Studies núm. 8 (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.82.XV.PE/8), anexo A, norma 16, en que se establece que el Estado afectado permitirá que “el personal de socorro acceda libremente a las zonas afectadas por el desastre y circule libremente por ellas, según resulte necesario para el desempeño de sus funciones acordadas específicamente”.

<sup>229</sup> Esto se pone de relieve en diversos tratados internacionales. Véanse, por ejemplo, el Convenio de Tampere, art. 9, párr. 4; y el Acuerdo de la ASEAN, art. 14, párr. b.

### Comentario

- 1) El proyecto de artículo 16 establece la obligación del Estado afectado de adoptar las medidas que serían apropiadas, dadas las circunstancias, para asegurar la protección del personal de socorro y del equipo y los bienes destinados a la prestación de asistencia externa. Teniendo en cuenta las situaciones, a menudo caóticas, que suelen provocar los desastres, las consideraciones de seguridad en relación con esas personas y objetos podrían obstaculizar la realización de actividades para apoyar a las víctimas y, por tanto, reducir la probabilidad de que sus necesidades fundamentales sean debidamente atendidas.
- 2) Así pues, este proyecto de artículo complementa el proyecto de artículo 15 al establecer un conjunto coherente de obligaciones con arreglo a las cuales se espera que el Estado afectado realice una serie de actividades necesarias para garantizar a los Estados y otros actores que presten asistencia la posibilidad de proporcionar una asistencia eficaz y rápida. No obstante, el enfoque y el planteamiento de ambas disposiciones difieren en cierto modo. El proyecto de artículo 15 pone de relieve la necesidad de que el Estado afectado establezca un ordenamiento jurídico interno que permita facilitar la asistencia externa, principalmente mediante la adopción de una serie de medidas legislativas y otras normas. Por otra parte, la cuestión de la protección del personal de socorro y de su equipo y sus bienes se ha abordado tradicionalmente —y por razones normativas de peso en razón de su naturaleza y del tipo de medidas que han de adoptarse— como una cuestión específica que merece su propio tratamiento por separado, como se hace en el presente proyecto de artículo.
- 3) Las medidas que debe adoptar el Estado afectado pueden variar en su contenido e implicar diferentes formas de comportamiento de los Estados debido a la influencia del contexto en la naturaleza de la obligación de que se trate. En particular, la flexibilidad inherente al concepto de “medidas apropiadas” sugiere que el Estado afectado puede asumir diferentes obligaciones en función de los actores implicados en potenciales amenazas al personal de socorro, el equipo y los bienes.
- 4) Un requisito preliminar para el Estado afectado es evitar que la actuación de sus órganos repercuta negativamente en las actividades de socorro. En este caso, el deber impuesto al Estado afectado es no causar daños al personal, el equipo y los bienes utilizados para la prestación de asistencia externa mediante actos realizados por sus órganos.
- 5) En segundo lugar, el proyecto de artículo 16 contempla la adopción de una serie de medidas para evitar que actores no estatales lleven a cabo actividades perjudiciales, por ejemplo con objeto de aprovecharse de las inestables condiciones de seguridad que pueden provocar los desastres para enriquecerse ilícitamente con actividades delictivas dirigidas contra el personal de socorro, el equipo y los bienes utilizados en caso de desastre. No se espera que el Estado afectado logre evitar, cualesquiera que sean las circunstancias, la comisión de actos perjudiciales, sino que se esfuerce por lograr el objetivo buscado por la obligación de que se trate. En particular, las palabras “medidas apropiadas” dejan al Estado afectado un margen de discrecionalidad para decidir las medidas que ha de adoptar a este respecto. Se exige que el Estado actúe de manera diligente para tratar de evitar los sucesos perjudiciales que puedan provocar agentes no estatales. Las medidas que adopten los Estados para hacer todo lo que esté en su mano por lograr el objetivo previsto dependen del contexto. Por consiguiente, en el proyecto de artículo 16 no se enumeran los medios para lograr el resultado perseguido, ya que esta obligación puede adoptar un carácter dinámico según la evolución de la situación.
- 6) Diversas circunstancias podrían ser pertinentes para evaluar la idoneidad de las medidas que se adopten en una situación de desastre en cumplimiento de esta obligación. Entre ellas cabe citar las dificultades con que pueda encontrarse un Estado al tratar de

desempeñar sus actividades ordinarias debido a la caótica situación creada por la magnitud del desastre y el deterioro de su situación económica, y el nivel de los recursos a disposición del Estado en cuestión, que podrían haberse visto gravemente afectados por el desastre, así como su capacidad para controlar algunas zonas afectadas por el desastre. Lo mismo se aplica a las condiciones de seguridad de la zona de operaciones de que se trate y la actitud y el comportamiento de los actores humanitarios que participen en las operaciones de socorro. De hecho, incluso si se exige a los actores externos que consulten y cooperen con el Estado afectado sobre las cuestiones de protección y seguridad, estos podrían ignorar la función rectora atribuida a las autoridades locales, con el consiguiente aumento del riesgo para su seguridad. Además, si se cometen actos perjudiciales contra el personal de socorro, el equipo y los bienes, el Estado afectado los afrontará ejerciendo su competencia inherente para reprimir los delitos cometidos en la zona en que se produzca un desastre.

7) Los actores humanitarios internacionales pueden contribuir también al logro del objetivo buscado adoptando, en la planificación y ejecución de sus operaciones, una serie de medidas de mitigación con miras a reducir su vulnerabilidad frente a amenazas de seguridad. Esto puede lograrse, por ejemplo, mediante la elaboración de códigos de conducta adecuados, la organización de actividades de capacitación y la facilitación de información apropiada sobre las condiciones en que su personal ha de actuar y las normas de conducta que ha de cumplir. En todo caso, la adopción de esas medidas de mitigación no debe interferir con la toma de medidas autónomas por el Estado afectado.

8) Al mismo tiempo, hay que hacer hincapié en que los riesgos de seguridad deben evaluarse teniendo presente el carácter de las misiones de socorro y la necesidad de garantizar a las víctimas una respuesta adecuada y efectiva al desastre. El proyecto de artículo 16 no debe malinterpretarse en el sentido de que impone obstáculos excesivos y desproporcionados a las actividades de socorro. Como ya se ha destacado con respecto al proyecto de artículo 15, las medidas que, por consideraciones de seguridad, pueden adoptarse para restringir la circulación del personal de socorro no deben inhibir innecesariamente la capacidad de esos actores para prestar asistencia a las víctimas de desastres.

9) Del mismo modo, la posibilidad de recurrir a escoltas armadas en las operaciones de socorro en caso de desastre para disipar las preocupaciones en materia de seguridad debe evaluarse estrictamente de acuerdo con las mejores prácticas desarrolladas en esta esfera por los principales actores humanitarios. Merecen especial atención las Directrices no vinculantes del Comité Permanente entre Organismos sobre la Utilización de Escoltas Armadas para los Convoyes Humanitarios<sup>230</sup>, de 2013, que tienen por objeto ayudar a los actores competentes a evaluar de manera adecuada la toma de esas decisiones tan delicadas. Como se explica en el documento, por regla general los convoyes humanitarios no utilizarán escoltas armadas, a menos que se den circunstancias excepcionales que hagan necesario su empleo. Para acogerse a la excepción, los actores pertinentes deben considerar las consecuencias de la utilización de escoltas armadas y sus posibles alternativas, teniendo especialmente en cuenta que las preocupaciones en materia de seguridad imperantes en las situaciones de desastre pueden ser mucho menos graves que las que se plantean en otros casos.

10) El proyecto de artículo 16 prevé la protección del “personal de socorro y del equipo y los bienes”, es decir, las personas y objetos pertinentes calificados como tales en el proyecto de artículo 3, apartados f) y g), que participan en la prestación de asistencia externa. Como se destaca en otras disposiciones del actual proyecto de artículos, principalmente en los proyectos de artículo 10 y 13, la asistencia externa está supeditada al

<sup>230</sup> Aprobadas por el Comité Permanente entre Organismos el 27 de febrero de 2013.

consentimiento del Estado afectado, que ejerce el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de esas actividades. Por tanto, una vez que el Estado afectado ha solicitado asistencia o ha aceptado los ofrecimientos de asistencia de otros Estados, procurará garantizar la protección prevista en el proyecto de artículo 16.

11) Este enfoque amplio es pertinente para el adecuado cumplimiento de la obligación establecida en el proyecto de artículo 16. Son las autoridades nacionales las que están en las mejores condiciones de garantizar un marco de seguridad adecuado para llevar a cabo las actividades de socorro. En particular, deben 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 actores extranjeros, teniendo en cuenta esos problemas.

12) De conformidad con el proyecto de artículo 3, apartado f), el personal de socorro que podría beneficiarse del proyecto de artículo 16 puede ser el personal civil o militar enviado, según sea el caso, por un Estado u otro actor que preste asistencia, a saber, una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental o entidad pertinente, que preste asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último. Por tanto, todas estas categorías son pertinentes en lo que se refiere a la aplicación del proyecto de artículo 16. La referencia a la “asistencia externa” refleja la posición, que también se afirma en el comentario del proyecto de artículo 14<sup>231</sup>, de que los artículos solo regulan las actividades de actores que son externos respecto del Estado afectado.

13) El equipo y los bienes definidos en el proyecto de artículo 3, apartado g), relacionados con las actividades del personal de socorro, también se benefician de la aplicación del proyecto de artículo 16. Con independencia de su origen, al estar a disposición de los Estados o de los otros actores que presten asistencia, el equipo y los bienes quedarán comprendidos en el ámbito de aplicación del proyecto de artículo 16. Esos objetos también podrían adquirirse directamente en el mercado interno del Estado afectado. La fórmula “que se encuentren en su territorio, o en un territorio bajo su jurisdicción o control” tiene por objeto aclarar este aspecto.

### **Artículo 17**

#### **Terminación de la asistencia externa**

El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia podrán terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento. El Estado o actor que se proponga la terminación deberá notificarlo oportunamente. El Estado afectado y, cuando proceda, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia deberán celebrar consultas sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades.

#### **Comentario**

1) El proyecto de artículo 17 se refiere a la cuestión de la terminación de la asistencia externa. La disposición consta de tres oraciones. En la primera oración se confirma el derecho básico de los actores interesados, a saber, el Estado afectado, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia, a terminar la asistencia externa en cualquier momento. La segunda oración establece el requisito de que las partes que se propongan la terminación de la asistencia lo notifiquen oportunamente. En la tercera oración se hace referencia al requisito de que el Estado afectado y, cuando proceda, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia celebren consultas sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades. Se entiende que

<sup>231</sup> Véase, *supra*, el párr. 2) del comentario del proyecto de art. 14.

la referencia a la terminación de la asistencia incluye la terminación tanto total como parcial. El proyecto de artículo 17 también contiene una referencia expresa a las Naciones Unidas entre los potenciales actores que presten asistencia debido a su papel central en la prestación de asistencia para el socorro.

2) Cuando un Estado afectado acepta un ofrecimiento de asistencia, mantiene el control sobre la duración de dicha asistencia. En el proyecto de artículo 10, párrafo 2, se reconoce de manera explícita que el Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la asistencia para el socorro en caso de desastre en su territorio. En el proyecto de artículo 13, por su parte, se exige el consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa, con la aclaración de que el consentimiento no se denegará arbitrariamente. De ambas disposiciones se desprende que el Estado afectado puede retirar su consentimiento y poner así fin a la asistencia externa.

3) El proyecto de artículo 17 no reconoce únicamente al Estado afectado el derecho a terminar la asistencia de manera unilateral. A este respecto, la Comisión reconoce que los propios Estados que presten asistencia, las Naciones Unidas y otros actores que presten asistencia pueden necesitar poner fin a sus actividades de asistencia. Así pues, el proyecto de artículo 17 preserva el derecho de cualquiera de las partes a terminar la asistencia que se preste.

4) El proyecto de artículo 17 debe interpretarse a la luz del objeto del proyecto de artículos, que se indica en el proyecto de artículo 2. Así, las decisiones relativas a la terminación de la asistencia deben tomarse teniendo en cuenta las necesidades de las personas afectadas por el desastre, es decir, si esas necesidades han sido atendidas y en qué medida, de manera que la terminación de la asistencia externa no perjudique a las personas afectadas por un desastre, ya que una decisión prematura de poner fin a la asistencia podría ser un revés para la recuperación.

5) La Comisión prevé que puede ser necesario poner fin a las operaciones por múltiples razones y en diferentes fases de la prestación de asistencia. Las operaciones de socorro pueden llegar a un estadio en que el Estado afectado o uno o más actores que presten asistencia crean que deben ponerles fin. Entre las circunstancias que pueden dar lugar a la terminación, cabe citar los casos en que los recursos de un Estado u otros actores que presten asistencia se hayan agotado o en que se produzca otro desastre que haga necesario desviar los recursos. Del mismo modo, los Estados afectados deben poder terminar la asistencia que ya no resulte pertinente o se haya apartado de los ofrecimientos iniciales. El proyecto de artículo 17 es flexible y permite que la duración de la asistencia se ajuste en función de las circunstancias, si bien dejando implícito que las partes deben consultarse de buena fe. Este proyecto está redactado en términos bilaterales, pero no excluye la posibilidad de que sean varios los actores que presten asistencia externa.

6) En el artículo 9, párrafo 2, del proyecto de artículos de la Comisión sobre el estatuto del correo diplomático y de la valija diplomática no acompañada por un correo diplomático y el proyecto de protocolos de firma facultativa relativos al mismo, de 1989<sup>232</sup>, se afirma que “[e]l correo diplomático no podrá ser designado entre personas que tengan la nacionalidad del Estado receptor excepto con el consentimiento de ese Estado, que podrá retirarlo en cualquier momento”. Según el comentario correspondiente, “[l]as palabras ‘en cualquier momento’ no tienen por objeto legitimar ninguna retirada arbitraria del consentimiento”<sup>233</sup>.

7) En la segunda oración se establece el requisito de que la parte que se proponga la terminación de la asistencia externa lo notifique. La notificación oportuna es necesaria para

<sup>232</sup> *Anuario...*, 1989, vol. II (segunda parte), párr. 72.

<sup>233</sup> *Ibid.*, párr. 4) del comentario del proyecto de art. 9.

garantizar un cierto grado de estabilidad de la situación, de manera que ninguna parte se vea perjudicada por una terminación brusca de la asistencia. La disposición se ha redactado de modo flexible para prever la notificación antes o después del proceso de consulta o durante este. No se imponen limitaciones de procedimiento al proceso de notificación. No obstante, la notificación debe tener lugar “oportunamente” según las circunstancias, incluidas la forma y el momento, preferentemente temprano, de la notificación.

8) El requisito de celebrar consultas incluido en la tercera oración refleja, como se destaca en el preámbulo, el espíritu de solidaridad y cooperación implícito en todo el proyecto de artículos y el principio de cooperación consagrado en los proyectos de artículo 7 y 8. La palabra “modalidades” se refiere a los procedimientos que deben seguirse para terminar la asistencia. Si bien no siempre es posible que la terminación sea de mutuo acuerdo, la celebración de consultas sobre las modalidades permitiría a las partes de que se trate facilitar una terminación amistosa y eficiente. La referencia a la expresión “cuando proceda” aclara que quienes celebran las consultas previas son, de un lado, el Estado afectado y, del otro, cualquier otro actor (ya sea un Estado que presta asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia) que proporcione la asistencia.

### **Artículo 18**

#### **Relación con otras normas de derecho internacional**

1. El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables.
2. El presente proyecto de artículos no será de aplicación en la medida en que la respuesta en caso de desastre se rija por las normas del derecho internacional humanitario.

#### **Comentario**

1) El proyecto del artículo 18 se refiere a la relación entre el proyecto de artículos y otras normas de derecho internacional. Trata de aclarar la interacción entre el proyecto de artículos y determinadas normas de derecho internacional que, bien se ocupan del mismo tema que el proyecto de artículos, bien no se refieren directamente a los desastres pero serían de aplicación en situaciones contempladas en el proyecto de artículos.

2) La referencia a “otras normas” en el título tiene por objeto salvaguardar la continuidad en la aplicación de las obligaciones existentes en relación con las cuestiones reguladas por el presente proyecto de artículos. La expresión “otras normas de derecho internacional aplicables”, en el párrafo 1, es deliberadamente flexible, sin calificar esas otras normas de “especiales” en relación con el proyecto de artículos, ya que pueden o no serlo en función de su contenido.

3) El párrafo 1 pretende abarcar diferentes formas de “otras normas de derecho internacional aplicables”. En particular, pueden ser tanto normas más detalladas consagradas en tratados cuyo alcance está comprendido *ratione materiae* en el del presente proyecto de artículos (por ejemplo, tratados regionales o bilaterales sobre asistencia mutua en caso de desastre), como las incluidas en tratados que se ocupan de otro tema pero contienen normas específicas sobre situaciones de desastre<sup>234</sup>.

4) Este proyecto de artículo también se ocupa, en el párrafo 1, de la interacción entre el presente proyecto de artículos y las normas de derecho internacional que, si bien no se refieren directamente a los desastres, pueden ser aplicadas en caso de desastre. Ejemplos de

<sup>234</sup> Véase, por ejemplo, secc. 5, art. F, del anexo del Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional de 1965 (modificado en 1978), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1110, núm. 8564, págs. 318 y ss., en especial pág. 320.

ello serían las disposiciones sobre el derecho de los tratados, en particular las relativas a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento y el cambio fundamental de las circunstancias, así como las normas sobre la responsabilidad de los Estados y las organizaciones internacionales y la responsabilidad de las personas. La disposición confirma que esa categoría de normas no queda desplazada por el presente proyecto de artículos.

5) La cláusula “sin perjuicio” que figura en el proyecto de artículo 18 también se aplica a las normas de derecho internacional consuetudinario. De hecho, el proyecto de artículos no aborda todas las cuestiones que pueden ser pertinentes en caso de desastre. Tampoco pretende impedir el desarrollo ulterior de normas de derecho internacional consuetudinario en la materia. Como tal, el proyecto de artículo se inspira en el párrafo del preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>235</sup>, que dispone que “las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención”.

6) Asimismo, es preciso tener en cuenta que el derecho de los tratados también puede contener normas de aplicación general no referidas directamente a los desastres. Por consiguiente, la Comisión consideró que la fórmula “otras normas de derecho internacional aplicables” era la más apropiada para indicar todas las normas de derecho internacional que podían interactuar con el proyecto de artículos, ya que expresaba la idea de que la cláusula “sin perjuicio” recogida en el proyecto de artículo 18 es de aplicación a todas las categorías de normas de derecho internacional.

7) El párrafo 2 se ocupa de manera específica de la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. Esta disposición está formulada con la intención de aclarar la relación, dando precedencia a las normas del derecho internacional humanitario.

8) La Comisión consideró la posibilidad de incluir la exclusión explícita de la aplicabilidad del proyecto de artículos en situaciones de conflicto armado como un elemento más de la definición de “desastre” (proyecto de artículo 3, apartado a)), a fin de evitar toda interpretación en el sentido de que el conflicto armado quedaría incluido en el ámbito de aplicación siempre y cuando se cumplieran los criterios que determinan el umbral recogidos en el proyecto de artículo 3. Este planteamiento no se adoptó porque una exclusión categórica podría ser contraproducente, en particular en situaciones de “emergencias complejas”, cuando sobreviene un desastre en una zona en la que hay un conflicto armado. La exclusión categórica de la aplicación del proyecto de artículos por la coincidencia del desastre con un conflicto armado iría en detrimento de la protección de las personas afectadas por el desastre, especialmente cuando este sea anterior al conflicto armado<sup>236</sup>.

9) En tales situaciones, las normas del derecho internacional humanitario deben aplicarse como *lex specialis*, mientras que las disposiciones contenidas en el presente proyecto de artículos seguirían siendo aplicables “en la medida” en que las cuestiones jurídicas que se planteen a raíz de un desastre no queden abarcadas por las normas del derecho internacional humanitario. Así, el presente proyecto de artículos contribuiría a llenar las lagunas jurídicas en la protección de las personas afectadas por desastres ocurridos durante un conflicto armado mientras que el derecho internacional humanitario prevalecerá en las situaciones que se rijan tanto por el proyecto de artículos como por el derecho internacional humanitario. En particular, no debe interpretarse que el presente proyecto de artículos representa un obstáculo para la capacidad de las organizaciones humanitarias de llevar a cabo, en tiempos de conflicto armado (ya sea internacional o no

<sup>235</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232, pág. 331.

<sup>236</sup> Véase *supra* el párr. 10) del comentario del proyecto de art. 3, apartado a).

internacional), incluso si coincide con un desastre, sus actividades humanitarias de conformidad con el mandato que les haya sido encomendado por el derecho internacional humanitario.