

PERMANENT MISSION OF  
ECUADOR TO THE  
UNITED NATIONS

Ministerio  
de Relaciones Exteriores  
y Movilidad Humana

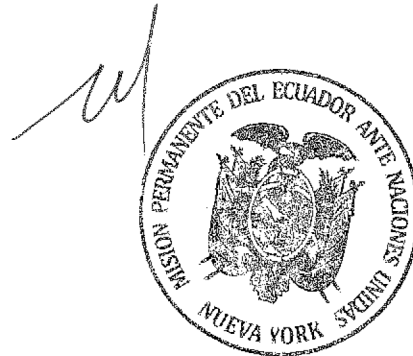
No. 4-2-21/2015

The Permanent Mission of Ecuador to the United Nations presents its compliments to the Executive Office of the Secretary General and has the honor to attach herewith a copy of the report presented by the Secretariat of Risk Management with several comments under Chapter V on the protection of people in disaster.

The Permanent Mission of Ecuador hopes these commentaries will contribute to the following discussion of the International Law Commission to complement and expand the vision of the current document.

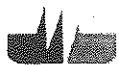
The Permanent Mission of Ecuador avails itself of this opportunity to renew to the Executive Office of the Secretary General the assurances of its high consideration.

- New York, 11 February 2015



To the Executive Office of  
The Secretary General  
United Nations  
New York

Attn: Mr. Vijay Nambiar



**COMENTARIOS AL INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL**  
**PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE**  
**69° ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU**

• **ARTÍCULO 3 [3]**

***“Definición de desastre***

*Se entiende por “desastre” un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”.*

**Comentario:**

El Manual del Comité de Gestión de Riesgos de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador, define desastre<sup>1</sup> como *“una perturbación de mayor gravedad que la emergencia, cuya ocurrencia o inminencia se encuentra asociada con factores de origen natural o antrópico. Su manejo excede la capacidad de la comunidad o sociedad afectadas para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos”.*

Y, para el Marco de Acción de Hyogo<sup>2</sup>, *“... abarca los desastres causados por amenazas de origen natural y los desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos. Refleja, por tanto, un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres que prevé amenazas múltiples y la posible relación entre ellos, que puede tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicas, culturales y ambientales, como se subraya en la Estrategia de Yokohama”.*

En este sentido, se cree conveniente añadir a la definición de desastre al concepto de factor causante asociado al mismo, esto con el fin de que la mencionada definición dé el enfoque integral de la gestión de riesgos.

• **ARTÍCULO 4.**

***“Términos empleados***

***A los efectos del presente proyecto de artículos:***

***a) “Estado afectado” es el Estado en cuyo territorio o bajo la jurisdicción o el control del cual las personas, los bienes o el medio ambiente resultan afectados por un desastre;***

<sup>1</sup> Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Edición Junio 2014, página 100 literal 13.

<sup>2</sup> Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005, Pg. 6, referencia bibliográfica 3.



**b) "Estado que presta asistencia" es un Estado que presta asistencia a un Estado afectado a su solicitud o con su consentimiento;**

**c) "otro actor que presta asistencia" es una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental pertinente o cualquier otra entidad o individuo extranjeros al Estado afectado, que presta asistencia a ese Estado a su solicitud o con su consentimiento;**

**d) "asistencia externa" es el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por los Estados u otros actores que prestan asistencia para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres;**

**e) "personal de socorro" es el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en casos de desastre o reducir el riesgo de desastres;**

**f) "equipo y bienes" son 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 y demás objetos para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres".**

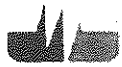
#### **Comentario:**

Se recomienda incrementar el glosario añadiendo la definición "Países en tránsito"<sup>3</sup>, que se indica a continuación:

*"Si la asistencia humanitaria tiene que pasar por un país que no es el beneficiario final y esta se encuentra en calidad de tránsito se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:*

- *El país donante enviará la documentación necesaria para "carga en tránsito" al país que no es beneficiario final.*
- *El país donante coordinará con el país de tránsito facilidades para el manejo de la asistencia humanitaria, por ejemplo bodegas temporales, seguridad, o la agilización de los trámites.*
- *El país donante informará al país de tránsito y al de destino final los datos de identificación del personal que acompaña la carga para fines migratorios.*
- *Los costos logísticos y otros, que se generen en el traslado de la asistencia humanitaria en el país de tránsito serán asumidos por el país donante".*

<sup>3</sup> Guía de operación para Asistencia Mutua frente a Desastres de los países miembros de la Comunidad Andina, Pg:30



• **ARTÍCULO 7 [6]**

*“Principios humanitarios*

*La respuesta a los desastres se llevará a cabo con arreglo a 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:**

Incluir además el *principio de protección de evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones*<sup>4</sup> y el *principio humanitario de independencia*.

El *principio de independencia* fue añadido a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad por la resolución de la Asamblea General de la ONU 58/114, 2003<sup>5</sup>: *“Reconociendo que la independencia, es decir que los objetivos humanitarios estén desligados de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente pueda tener respecto de zonas en las que se estén ejecutando medidas humanitarias, también es un principio rector importante de la prestación de asistencia humanitaria”.*

El *principio de protección de evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones* es el primero de los cuatro principios básicos de protección reflejados en la Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, en donde abarca los siguientes elementos:

- *“El tipo de asistencia humanitaria y el entorno en el cual se presta no exponen a las personas a peligros físicos, a la violencia o a otras violaciones de sus derechos.*
- *Las actividades de asistencia y protección no socavan la capacidad de autoprotección de la población afectada.*
- *Las organizaciones humanitarias tratan información sensible sin poner en peligro la seguridad de los informantes ni de otras personas que puedan ser identificadas a partir de la información”.*

En la Guía para Gobiernos 2011<sup>5</sup> se destaca además que existe *“Otro concepto importante de la acción humanitaria es el “de no hacer daño”.* Por lo tanto, la acción humanitaria comprende:

- *“Evitar que se agraven las disparidades y la discriminación entre las poblaciones afectadas a causa de la crisis.*
- *Abstenerse de crear o agravar la degradación del medio ambiente.*

<sup>4</sup> Proyecto Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, edición 2011, Pag. 37.  
<sup>5</sup> <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/58/114>



- *Tratar de no provocar o agravar conflictos o situaciones de inseguridad en las poblaciones afectadas.*
- *Tener en cuenta las necesidades especiales de los grupos más vulnerables.”*

• **ARTÍCULO 11 [16].**

***“Deber de reducir el riesgo de desastres***

1. ***Todo Estado reducirá el riesgo de desastres adoptando las medidas necesarias y apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como 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”.***

**Comentario:**

Incluir en el comentario 5 del proyecto de artículo 11 el Comunicado de Guayaquil de la IV Sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres (2014)<sup>6</sup>.

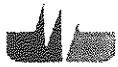
La Constitución de la República del Ecuador establece la gestión del riesgo de la siguiente manera:

**Artículo 389.-<sup>7</sup>**

*“El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.*

*El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:*

1. *Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.*
2. *Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.*



3. *Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión.*
4. *Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.*
5. *Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.*
6. *Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.*
7. *Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo”.*

• **ARTÍCULO 13 [10].**

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

***El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar asistencia de otros Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes, según proceda”.***

**Comentario:**

Complementar el proyecto de artículos referente a las obligaciones del Estado Afectado incluyendo la recomendación de la figura de Llamamiento Internacional o similar dentro de la solicitud de asistencia humanitaria.

A continuación, se describe brevemente la modalidad de cooperación internacional en caso de emergencia de acuerdo al Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencias y Desastre a:

*“2. Ecuador como país asistente de la Cooperación Internacional en momentos de emergencia o desastre...Para que esta modalidad de cooperación se pueda implementar, es necesario que exista en poder de la Cancillería ecuatoriana, una solicitud de asistencia Internacional proveniente del Gobierno Constitucional del país afectado, indicando las necesidades, características y condiciones del llamamiento...”.*

Para finalizar, de forma adicional se recomienda incluir en el conjunto de artículos el tema de la protección de las personas desplazadas en situaciones de desastres, así como determinar de forma general las obligaciones de las organizaciones internacionales competentes y profundizar en la medida de lo posible



en el significado y especialmente en el alcance de los conceptos de asistencia, mitigación, preparación, prevención y recuperación.

**a) PERSONAS DESPLAZADAS.**

Se destaca la ausencia de proyecto de artículos que hagan referencia al desplazamiento de personas afectadas por desastres, por lo que se recomienda la inclusión de artículos en los que se reconozca el derecho a la protección y a la seguridad de las personas desplazadas, tanto a nivel interno como transfronterizo, en situaciones de desastres, el cual se menciona en *el proyecto de artículo 5 [7] Dignidad humana, Comentario 6, los "Principios rectores de los desplazamientos internos"*.

**b) OBLIGACIONES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES COMPETENTES**

Ausencia de proyecto de artículos que hagan referencia expresa a las obligaciones de las organizaciones internacionales competentes, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja; y, organizaciones no gubernamentales pertinentes.

**c) CONCEPTOS DE ASISTENCIA, MITIGACIÓN, PREPARACIÓN, PREVENCIÓN, Y RECUPERACIÓN.**

Conscientes de que los conceptos de socorro, asistencia humanitaria, preparación, respuesta y recuperación son conceptos que están en evolución y que en la actualidad no hay un consenso claro entre los autores y organizaciones sobre su alcance, resaltamos la tendencia más reciente de considerar la conectividad entre las distintas acciones que cada proceso conlleva. En este sentido, invitamos a reflejar dicha conectividad en el conjunto de proyectos de artículo a la vez que se realice un esfuerzo por clarificar el significado y alcance de los mismos.

Por lo anteriormente expuesto, a continuación se detalla para su consideración las definiciones dadas por Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) y por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.

**Definiciones según la EIRD<sup>6</sup>:**

- *"Asistencia/respuesta: Provisión de ayuda o intervención durante o inmediatamente después de un desastre, tendente a preservar de la vida y cubrir las necesidades básicas de*

<sup>6</sup> Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres. <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>



*subsistencia de la población afectada. Cubre un ámbito temporal inmediato, a corto plazo, o prolongado”.*

- **“Mitigación:** *Medidas estructurales y no-estructurales emprendidas para limitar el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental”.*
- **“Preparación:** *Actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas, incluyendo la emisión oportuna y efectiva de sistemas de alerta temprana y la evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada”.*
- **“Prevención:** *Actividades tendentes a evitar el impacto adverso de amenazas, y medios empleados para minimizar los desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados con dichas amenazas.*

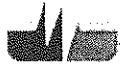
*Dependiendo de la viabilidad social y técnica y de consideraciones de costo/beneficio, la inversión en medidas preventivas se justifica en áreas afectadas frecuentemente por desastres. En este contexto, la concientización y educación pública relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, contribuyen a cambiar la actitud y los comportamientos sociales, así como a promover una “cultura de prevención”.*




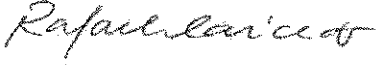
- **“Recuperación:** *Decisiones y acciones tomadas luego de un desastre con el objeto de restaurar las condiciones de vida de la comunidad afectada, mientras se promueven y facilitan a su vez los cambios necesarios para la reducción de desastres.*  
*La recuperación (rehabilitación y reconstrucción) es una oportunidad para desarrollar y aplicar medidas para reducir el riesgo de desastres”.*

**Según 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:**

- **“Socorro en casos de desastre:** *se entiende los bienes y servicios suministrados para subvenir a las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas por un desastre”.*
- **“Asistencia para la recuperación inicial:** *se entiende los bienes y servicios destinados a restaurar o mejorar las condiciones de vida de que disfrutaban las comunidades afectadas por un desastre antes de que éste ocurriera, incluidas las iniciativas para reforzar la resiliencia y reducir el riesgo, que se han de suministrar por un plazo inicial, conforme lo determine el Estado afectado, una vez que se haya atendido a las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas por un desastre”.*





<p><b>Elaborado por:</b></p>  <p>Econ. Patricia Cornejo García Analista de Asistencia Humanitaria</p>	<p><b>Revisado por:</b></p>  <p>Abog. Jesica Yamile Pincay Stracuzzi Analista Coordinación General de Asesoría Jurídica</p>
<p><b>Aprobado por:</b></p>  <p>Ing. Daniela Villacreses Directora de Asistencia Humanitaria</p>	<p><b>Aprobado por:</b></p>  <p>Abog. Rafael Urbano Caicedo Saverio Coordinador General de Asesoría Jurídica</p>



# General Assembly

Distr.: Limited  
15 May 2014  
English  
Original: English, French and  
Spanish

---

## International Law Commission

Sixty-sixth session

Geneva, 5 May–6 June and 7 July–8 August 2014

### Protection of persons in the event of disasters

#### Texts and titles of the draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading

### Protection of persons in the event of disasters

#### Article 1 [1]<sup>1</sup>

##### Scope

The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters.

#### Article 2 [2]

##### Purpose

The purpose of the present draft articles is to facilitate an adequate and effective response to disasters that meets the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.

#### Article 3 [3]

##### Definition of disaster

“Disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.

#### Article 4

##### Use of terms

For the purposes of the present draft articles:

---

<sup>1</sup> The numbers of the draft articles, as previously provisionally adopted by the Commission, are indicated in square brackets.



(a) “affected State” means the State in the territory or otherwise under the jurisdiction or control of which persons, property or the environment are affected by a disaster;

(b) “assisting State” means a State providing assistance to an affected State at its request or with its consent;

(c) “other assisting actor” means a competent intergovernmental organization, or a relevant non-governmental organization or any other entity or individual external to the affected State, providing assistance to that State at its request or with its consent;

(d) “external assistance” means relief personnel, equipment and goods, and services provided to an affected State by assisting States or other assisting actors for disaster relief assistance or disaster risk reduction;

(e) “relief personnel” means civilian or military personnel sent by an assisting State or other assisting actor for the purpose of providing disaster relief assistance or disaster risk reduction;

(f) “equipment and goods” means supplies, tools, machines, specially trained animals, foodstuffs, drinking water, medical supplies, means of shelter, clothing, bedding, vehicles and other objects for disaster relief assistance or disaster risk reduction.

#### **Article 5 [7]**

##### **Human dignity**

In responding to disasters, States, competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations shall respect and protect the inherent dignity of the human person.

#### **Article 6 [8]**

##### **Human rights**

Persons affected by disasters are entitled to respect for their human rights.

#### **Article 7 [6]**

##### **Humanitarian principles**

Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable.

#### **Article 8 [5]**

##### **Duty to cooperate**

In accordance with the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, and with the United Nations and other competent intergovernmental organizations, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the International Committee of the Red Cross, and with relevant non-governmental organizations.

#### **Article 9 [5 bis]**

##### **Forms of cooperation**

For the purposes of the present draft articles, cooperation includes humanitarian assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, equipment and goods, and scientific, medical and technical resources.

**Article 10 [5 *ter*]****Cooperation for disaster risk reduction**

Cooperation shall extend to the taking of measures intended to reduce the risk of disasters.

**Article 11 [16]****Duty to reduce the risk of disasters**

1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking the necessary and appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters.
2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems.

**Article 12 [9]****Role of the affected State**

1. The affected State, by virtue of its sovereignty, has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory.
2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief and assistance.

**Article 13 [10]****Duty of the affected State to seek external assistance**

To the extent that a disaster exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from among other States, the United Nations, other competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations, as appropriate.

**Article 14 [11]****Consent of the affected State to external assistance**

1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State.
2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily.
3. When an offer of assistance is extended in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make its decision regarding the offer known.

**Article 15 [13]****Conditions on the provision of external assistance**

The affected State may place conditions on the provision of external assistance. Such conditions shall be in accordance with the present draft articles, applicable rules of international law, and the national law of the affected State. Conditions shall take into account the identified needs of the persons affected by disasters and the quality of the assistance. When formulating conditions, the affected State shall indicate the scope and type of assistance sought.

**Article 16 [12]**

**Offers of external assistance**

In responding to disasters, States, the United Nations, and other competent intergovernmental organizations have the right to offer assistance to the affected State. Relevant non-governmental organizations may also offer assistance to the affected State.

**Article 17 [14]**

**Facilitation of external assistance**

1. The affected State shall take the necessary measures, within its national law, to facilitate the prompt and effective provision of external assistance regarding, in particular:

(a) civilian and military relief personnel, in fields such as privileges and immunities, visa and entry requirements, work permits, and freedom of movement; and

(b) equipment and goods, in fields such as customs requirements and tariffs, taxation, transport, and disposal thereof.

2. The affected State shall ensure that its relevant legislation and regulations are readily accessible, to facilitate compliance with national law.

**Article 18**

**Protection of relief personnel, equipment and goods**

The affected State shall take the appropriate measures to ensure the protection of relief personnel, equipment and goods present in its territory for the purpose of providing external assistance.

**Article 19 [15]**

**Termination of external assistance**

The affected State and the assisting State, and as appropriate other assisting actors, shall consult with respect to the termination of external assistance and the modalities of termination. The affected State, the assisting State, or other assisting actor wishing to terminate shall provide appropriate notification.

**Article 20**

**Relationship to special or other rules of international law**

The present draft articles are without prejudice to special or other rules of international law applicable in the event of disasters.

**Article 21 [4]**

**Relationship to international humanitarian law**

The present draft articles do not apply to situations to which the rules of international humanitarian law are applicable.