



Asamblea General

Distr. general
7 de mayo de 2009
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

61° período de sesiones

Ginebra, 4 de mayo a 5 de junio
y 6 de julio a 7 de agosto de 2009

Segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre

Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina,
Relator Especial

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Definición del alcance del tema	6
A. <i>Ratione materiae</i>	6
1. Derechos y necesidades en la protección de las personas en casos de desastre	6
2. La doble naturaleza de la protección de las personas en los casos de desastre	7
B. <i>Ratione personae</i> : Estados y agentes no estatales	11
C. <i>Ratione temporis</i> : actuación antes del desastre, durante el desastre propiamente dicho y después del desastre	11
Proyecto de artículo 1: Alcance	12
D. Definición de desastre	12
Proyecto de artículo 2: Definición de desastre	16
III. Solidaridad y cooperación	17
IV. Labor futura	27



I. Introducción*

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

2. El informe preliminar se ocupó, de manera general, del alcance del tema, a fin de delimitarlo adecuadamente³. A tal efecto, presentó una exposición amplia de las cuestiones jurídicas más pertinentes que implica, agrupando el análisis en torno a tres ejes: *ratione materiae* (que comprende el concepto y clasificación de los desastres⁴ y el concepto de protección de las personas⁵), *ratione personae*⁶ y *ratione temporis*⁷. Revestía especial interés la posibilidad de un enfoque del tema basado en los derechos, que el Relator Especial examinó sin perjuicio del resultado de los debates posteriores⁸. También se evaluaron las fuentes del derecho aplicables a la protección y la asistencia internacionales en casos de desastre⁹ y se presentaron algunas ideas preliminares sobre la forma definitiva que resultaría apropiada para los trabajos¹⁰.

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

4. La Comisión prestó atención a la noción de “deber de proteger”, cuya pertinencia en relación con el presente tema algunos miembros seguían sin ver clara, en particular en el contexto de los desastres¹⁵. Por último, se examinaron las fuentes pertinentes en relación con el estudio del tema y se resaltó la importancia de que los trabajos de la Comisión no repitiesen innecesariamente labores anteriores sobre el

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

¹ A/CN.4/598.

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/62/10)*, párr. 375.

³ A/CN.4/598/, párr. 9.

⁴ *Ibid.*, párrs. 44 a 49.

⁵ *Ibid.*, párrs. 50 a 55.

⁶ *Ibid.*, párr. 56.

⁷ *Ibid.*, párrs. 57 y 58.

⁸ *Ibid.*, párrs. 12, 26 y 51.

⁹ *Ibid.*, párrs. 21 a 42.

¹⁰ *Ibid.*, párrs. 59 y 60.

¹¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/63/10)*, párr. 216.

¹² *Ibid.*, párrs. 227 a 229.

¹³ *Ibid.*, párrs. 230 a 240.

¹⁴ *Ibid.*, párrs. 241 a 246.

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 247 a 250, en especial párr. 248.

tema efectuadas en otros ámbitos¹⁶, por ejemplo las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas en 2007 por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), en su 30ª Conferencia¹⁷.

5. En octubre y noviembre de 2008, durante el sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó también el informe preliminar y el debate celebrado sobre él en la Comisión de Derecho Internacional. En conexión con el análisis del capítulo IX del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 60º período de sesiones (A/63/10), más de 20 Estados y la FICR presentaron sus opiniones sobre las cuestiones propuestas en el informe del Relator Especial. Todas las delegaciones compartieron la opinión del Relator Especial sobre la importancia y oportunidad de la tarea en su conjunto y todas estuvieron de acuerdo en las complejidades particulares del tema, que justifican que la Comisión les conceda una atención especial en su tratamiento. Se alcanzó un acuerdo provisional con respecto al resultado final de la labor: aunque algunos Estados se mostraron partidarios de unas directrices no obligatorias¹⁸, ninguno se opuso a la propuesta de que la labor revistiera la forma de proyectos de artículo, cuya fuerza obligatoria definitiva podría decidirse en una etapa posterior.

6. Se alcanzó un consenso similar con respecto a algunas limitaciones del alcance *ratione materiae*. Todas las delegaciones que se refirieron a la cuestión apoyaron que los conflictos armados quedasen excluidos de la materia que se había de estudiar¹⁹. Asimismo, a diversas delegaciones les pareció innecesario trazar una línea divisoria estricta entre los desastres provocados por el hombre y los desastres naturales, particularmente si las dos causas producían efectos similares²⁰. No obstante, algunas de esas delegaciones propusieron que, por cuestiones metodológicas, se podría comenzar la labor examinando los desastres naturales y pasar después a otros tipos de desastres²¹.

7. También se debatieron en la Sexta Comisión las limitaciones al alcance *ratione temporis*. En diversas intervenciones²² se propuso la idea de limitar, en principio, la labor de la Comisión a dos fases de una situación de desastre: el desastre propiamente dicho

¹⁶ Ibid., párrs. 251 a 256.

¹⁷ Pueden consultarse en: www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advocacy/guidelines.asp.

¹⁸ Por ejemplo, Alemania (A/C.6/63/SR.22, párr. 60), la India (A/C.6/63/SR.23, párr. 21) y el Reino Unido (A/C.6/63/SR.23, párr. 64).

¹⁹ Por ejemplo, Finlandia (en nombre de los países nórdicos) (A/C.6/63/SR.22, párr. 54), la India (A/C.6/63/SR.23, párr. 19), el Japón (A/C.6/63/SR.23, párr. 41), la República de Corea (A/C.6/63/SR.23, párr. 24), Polonia (A/C.6/63/SR.24, párr. 55), España (A/C.6/63/SR.23, párr. 37) y el Reino Unido (A/C.6/63/SR.23, párr. 63).

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

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

²² Por ejemplo, Austria (A/C.6/63/SR.23, párr. 9), Francia (A/C.6/63/SR.24, párr. 80), la República de Corea (A/C.6/63/SR.23, párr. 24) y Nueva Zelanda (A/C.6/63/SR.24, párr. 11).

(respuesta) y la etapa posterior (recuperación inicial), sin perjuicio de que en el futuro se continúen examinando las cuestiones de la preparación en la fase previa al desastre.

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

9. En el informe sobre la labor realizada en su 60º período de sesiones, la Comisión indicó que acogería con interés cualquier información relativa a la práctica de los Estados sobre el tema, incluidos ejemplos de la legislación interna. En particular, desearía recibir información y observaciones sobre los problemas jurídicos e institucionales específicos que se plantean al afrontar desastres o reaccionar contra ellos²⁷. La Comisión recibió respuestas de El Salvador (oralmente, en su declaración ante la Sexta Comisión)²⁸, México (por escrito, el 5 de noviembre de 2008) y Alemania (por escrito, el 26 de febrero de 2009). Las respuestas por escrito han sido distribuidas como documentos internos de la Comisión.

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

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

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

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

²⁴ Por ejemplo, China (A/C.6/63/SR.23, párr. 29), Nueva Zelanda (A/C.6/63/SR.24, párr. 11) y los Países Bajos (A/C.6/63/SR.22, párr. 62).

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

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

²⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/63/10), párr. 31.

²⁸ A/C.6/63/SR.23, párrs. 56 y 57.

²⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10* (A/63/10), párr. 32.

³⁰ *Ibid.*, párr. 33.

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

12. Durante el 60º período de sesiones de la Comisión y con posterioridad a éste, el Relator Especial continuó manteniendo contactos con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas. En julio de 2008 se reunió con Sálvano Briceño, director de la secretaría interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD). También celebró una reunión independiente con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, bajo la presidencia de Dusan Zupka (Sección de Preparación ante Situaciones de Emergencia), en la que participaron 14 funcionarios de la Oficina; una reunión con la FICR, presidida por Ibrahim Osman, Vicesecretario General, y en la que participaron seis funcionarios de la Federación; y una reunión con el grupo de trabajo dedicado a la protección, bajo la presidencia de Walter Kälin, Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos, y que contó con la participación de otros cuatro miembros del grupo de trabajo, principalmente funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

13. En diciembre de 2008 se celebró en Ginebra una mesa redonda sobre el tema en beneficio del Relator Especial, bajo la presidencia del Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos y en la que participaron 14 funcionarios de su oficina, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la FICR, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y miembros del grupo de trabajo dedicado a la protección.

Últimos acontecimientos

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

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

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

³¹ A/HRC/9/10.

c) El informe del Secretario General sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger³². Remitiéndose a los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005³³, el apartado b) del párrafo 10 del informe explica que “a menos que los Estados Miembros decidan otra cosa, la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a los cuatro crímenes o actos especificados: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La tentativa de ampliarlo para abarcar otras calamidades como el VIH/SIDA, el cambio climático o los desastres naturales redundaría en desmedro del consenso de 2005 y extendería el concepto hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna”.

II. Definición del alcance del tema

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

A. *Ratione materiae*

1. Derechos y necesidades en la protección de las personas en casos de desastre

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

17. Desde entonces, los enfoques basados en los derechos se han difundido como metodología para interpretar los más diversos aspectos del desarrollo. Más que una declaración normativa con pretensiones de exclusividad, el enfoque es un punto de partida útil que lleva consigo el importantísimo bagaje de un vocabulario basado en los derechos, y ha de ser complementado con otros puntos de vista pertinentes en relación con la materia concreta que se ha de interpretar. En opinión de la FICR, una forma de complementar en este caso el enfoque basado en los derechos sería

³² A/63/677.

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

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

³⁵ Véase P. Uvin, *Human Rights and Development* (Kumarian Press, 2004), pág. 165.

examinar la pertinencia de las necesidades que se plantean en la protección de las personas en casos de desastre³⁶. El Relator Especial cree que semejante proceder resultaría provechoso en el presente contexto. No hay una oposición absoluta entre las necesidades y un enfoque de la protección de las personas en casos de desastre basado en los derechos. Al contrario, un enfoque razonable e integrado del tema parece exigir que se tengan en cuenta tanto los derechos como las necesidades y que ambos elementos se complementen entre sí cuando sea apropiado.

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

2. La doble naturaleza de la protección de las personas en los casos de desastre

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

20. La noción de que, pese a ser conceptualmente diferentes, esos dos ejes están íntimamente vinculados entre sí no es nueva en el derecho internacional. Cabe citar al respecto la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, en virtud de la cual las partes contratantes contraen obligaciones entre sí cuyos beneficiarios últimos son, no obstante, los seres humanos. Al emitir su opinión consultiva relativa a las *Reservas a la Convención sobre el Genocidio*, la Corte Internacional de Justicia señaló claramente la premisa en que se basa el enfoque del Relator Especial, al sostener lo siguiente:

La Convención fue manifiestamente aprobada con un objetivo puramente humanitario y civilizador. De hecho, es difícil imaginar una convención que tenga ese doble carácter en mayor grado, puesto que su objeto es, por una parte, salvaguardar la propia existencia de determinados grupos humanos y, por otra, confirmar y sancionar los principios de moralidad más elementales.

³⁶ A/C.6/63/SR.22, párr. 68.

³⁷ Véase: EIRD, *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, 2004.

³⁸ Véase www.unisdr.org.

En una convención de ese tipo, los Estados contratantes no tienen ningún interés propio; todos y cada uno de ellos tienen meramente un interés común, a saber, el cumplimiento de esos elevados objetivos que son la razón de ser de la convención. Por consiguiente, en una convención de esa clase, no se puede hablar de ventajas ni de inconvenientes particulares para los Estados, ni del mantenimiento de un equilibrio contractual perfecto entre derechos y deberes. Los ideales elevados que inspiraron la Convención proporcionan, en virtud de la voluntad común de las partes, el fundamento y la medida de todas sus disposiciones³⁹.

21. Esa premisa también ha informado la interpretación posterior de la Convención sobre el Genocidio. En virtud del artículo 1, las partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que se comprometen a prevenir y sancionar. Si bien los autores y las víctimas del delito serán con toda seguridad personas, tales individuos no son sujetos directos de la Convención. Y sin embargo, parece difícil comprender el régimen jurídico establecido por la Convención si no se incluye a las personas en el razonamiento. Una manifestación de esa tensión apareció en el fallo de 26 de febrero de 2007 en la causa de Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro⁴⁰, en la que el demandado había sostenido que la condición *sine qua non* para establecer la responsabilidad del Estado por el delito de genocidio es el establecimiento previo, de acuerdo con las normas del derecho penal, de la responsabilidad individual de un autor que dé lugar a la responsabilidad del Estado. La Corte, teniendo presente la distinción entre los dos ejes a que se hace referencia en el presente informe, mantuvo que:

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

[...]

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

³⁹ *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Opinión consultiva, ICJ Reports 1951*, pág. 15 y ss., en especial pág. 23.

⁴⁰ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, fallo de 26 de febrero de 2007.

⁴¹ *Ibid.*, párrs. 181 y 182.

22. Una situación paralela es la del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en el que se establecen determinados derechos y obligaciones con vistas a facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía. En concreto, en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 36 se dispone lo siguiente:

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

[...]

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

23. En la decisión recaída en la causa *LaGrand*, la Corte Internacional de Justicia examinó si la referencia a los “derechos” prevista en la disposición precedente “se aplica sólo a los derechos del Estado que envía y no a los de la persona detenida”⁴² y concluyó que “el párrafo 1 del artículo 36 crea derechos individuales para la persona detenida además de los derechos concedidos al Estado que envía, y que, en consecuencia, ha de entenderse que la referencia a derechos que figura en el párrafo 2 se aplica no sólo a los derechos del Estado que envía, sino también a los derechos de la persona detenida”⁴³. El Relator Especial observa que la Corte interpretó el artículo 36 teniendo en cuenta dos ejes: por un lado, los derechos y obligaciones de los Estados entre sí y, por otro, los derechos y obligaciones de los Estados en relación con la persona detenida. Ese enfoque es el que sigue el Relator Especial con respecto a la protección de las personas en casos de desastre.

24. La Corte Internacional de Justicia aplicó este enfoque en el fallo dictado en la causa *Avena y otros nacionales mexicanos*⁴⁴. Al ocuparse de las reparaciones adecuadas por la violación del artículo 36, la Corte estableció una diferencia entre las obligaciones entre las partes contratantes y las obligaciones en relación con la persona detenida⁴⁵. Siguiendo esa diferenciación, la Corte concluyó que “el remedio para reparar esas violaciones debería consistir en una obligación de los Estados Unidos de permitir la revisión y reconsideración de las causas de esos nacionales por los tribunales de los Estados Unidos [...] con vistas a determinar si en cada caso la violación del artículo 36 cometida por las autoridades competentes causó un perjuicio efectivo al demandado en el proceso de administración de la justicia penal”⁴⁶.

⁴² *LaGrand Case (Germany v. United States of America)*, fallo, *ICJ Reports 2001*, pág. 466, párr. 89.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Case Concerning Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States)*, fallo *ICJ Reports 2004*, pág. 12.

⁴⁵ *Ibid.*, párrs. 121 y 122.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 121.

25. El hecho de que un tema se enfoque teniendo en cuenta los dos ejes antes mencionados no implica ningún juicio previo sobre la condición de los derechos y obligaciones agrupados en torno a cada eje. En la decisión correspondiente a la causa *Avena y otros nacionales mexicanos*, la Corte Internacional de Justicia reflexionó sobre si el derecho de notificación y comunicación consular debía considerarse un derecho humano fundamental. La Corte sostuvo que no había necesidad de decidir sobre la condición de ese derecho: “Es innecesario que la Corte se pronuncie sobre si los derechos de la Convención de Viena son o no derechos humanos. Sin embargo, la Corte desea observar que ni el texto ni el objeto y fin de la Convención, ni ninguna indicación que figure en los trabajos preparatorios, respaldan la conclusión que México extrae de su argumentación al respecto”⁴⁷.

26. El enfoque adoptado en el presente informe también aparece en la práctica del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Cabe señalar al respecto el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos – Artículos 301 a 310*⁴⁸, en el que el Grupo Especial analizó las consecuencias de una determinada ley interna en relación con la aplicación del párrafo 1 del artículo 23 del Entendimiento relativo a la solución de diferencias. El Grupo Especial examinó la cuestión tratando de determinar los objetos y fines del Entendimiento y, más en general, de la OMC, que son pertinentes para la interpretación del artículo 23. Para el Grupo Especial, los más pertinentes eran “los que se refieren a la creación de unas condiciones de mercado que fomenten la actividad económica individual en los mercados nacionales y en el mercado mundial y el establecimiento de un sistema multilateral de comercio que sea seguro y previsible”⁴⁹. El Grupo Especial observó que esas metas sólo se pueden alcanzar mediante la actividad de los agentes privados, que no son parte del régimen multilateral de comercio, ya que “el GATT y la OMC *no* han creado un nuevo ordenamiento jurídico que se aplique tanto a las partes contratantes o Miembros como a sus nacionales”⁵⁰. Sin embargo, para el Grupo Especial:

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

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

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 124.

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

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 7.71.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 7.72 (en cursiva en el original).

⁵¹ *Ibid.*, párr. 7.73.

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

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

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

29. Íntimamente relacionada con las cuestiones antes mencionadas está la limitación del tema *ratione temporis*. En los debates celebrados en la Sexta Comisión, varios delegados propusieron que la labor sobre el tema se limitase a la etapa del desastre propiamente dicho y la fase posterior⁵³. La reducción de los riesgos de desastre abarca un conjunto de actividades que, de acuerdo con el Marco de Acción de Hyogo, incluye elaborar marcos que permitan: a) velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación; b) identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana; c) utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; d) reducir los factores de riesgo subyacentes; y e) fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel⁵⁴. El alcance de esas actividades tal vez sería demasiado ambicioso para ser abordado adecuadamente en la etapa actual de las labores sobre el tema y podría impedir que la Comisión hiciera aportaciones más limitadas (aunque pertinentes) a la protección de las personas en casos de desastre. Sin embargo, la preparación o las actividades anteriores al desastre deben favorecer activamente la protección de las personas en las fases ulteriores. El Relator Especial cree que el modo de conciliar esas necesidades complementarias es atenerse en la actual etapa de los trabajos a la

⁵² Véanse Directrices, nota 17 *supra*, párr. 3.

⁵³ Véase la nota 22 *supra*.

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

referida propuesta formulada por varios miembros y limitar el alcance del presente tema, *ratione temporis*, al momento del desastre propiamente dicho y la fase posterior. Ello no obsta para que, más adelante, la Comisión se ocupe de la preparación en la etapa anterior al desastre.

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

Proyecto de artículo 1

Alcance

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

D. Definición de desastre

31. El Relator Especial observa que “desastre” no es un término técnico y, por tanto, carece de una única definición aceptada; en consecuencia, como se indicó en el informe preliminar (A/CN.4/598), algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término⁵⁵. Y sin embargo, una definición parece de fundamental importancia en el presente contexto. Tal definición contribuirá a delimitar las situaciones en las que se pueda o deba invocar la protección, así como las circunstancias en las que la protección deje de ser necesaria. Describir los perfiles del término “desastre” también contribuirá a identificar a las personas que necesitan protección, determinando por tanto quién tiene derecho a ella. Una definición también debería establecer límites razonables para el alcance del tema, excluyendo situaciones como los conflictos armados.

32. En derecho internacional, el término “desastre” se ha definido utilizando dos metodologías diferentes. La primera parte de un enfoque específico que no se concentra en una definición abstracta del término, sino que lo interpreta como un tipo concreto de hecho que justifica por sí solo el tratamiento de emergencia. Siguiendo ese enfoque, la cuestión de si un hecho entra dentro de la definición de “desastre” deja de tener significado práctico. Así ocurre en el caso de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica de 1986⁵⁶, que evita una definición de “desastre” aunque establece el tipo de cooperación que se han de prestar las partes contratantes en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, hechos que se consideran desastres en sí mismos.

33. La segunda alternativa es una definición más amplia de desastre, no limitada a un único tipo de hecho. Teniendo en cuenta que, tal como está formulado, el tema no se refiere a la protección de las personas en casos concretos de desastre, sino que ha de codificar y elaborar normas o directrices que se puedan aplicar eficazmente a todo tipo de desastres, parece apropiado optar por esa segunda metodología, es decir,

⁵⁵ Véase, por ejemplo, la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de la Organización de los Estados Americanos, que fue abierta a la firma el 7 de junio de 1991 y entró en vigor el 16 de octubre de 1996.

⁵⁶ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643.

proponer una definición general en la que se establezcan los elementos necesarios que caracterizan un hecho como “desastre”. A ese fin, un buen punto de partida es el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe de 1998⁵⁷, mencionado por la delegación de Finlandia en la Sexta Comisión⁵⁸, que en el párrafo 6 del artículo 1 dispone lo siguiente:

Por “catástrofe” se entiende una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo.

La FICR utilizó la misma definición en sus Directrices, aunque excluyendo los conflictos armados⁵⁹. Esa definición, con esta última salvedad, proporciona una buena base para iniciar los trabajos sobre el presente tema.

34. A partir de esa base, varios aspectos de la definición precedente merecen la atención de la Comisión. El primero se refiere al requisito del daño (o la falta de él) en la definición de desastre: ¿bastaría con la mera amenaza a la vida humana para considerar que un hecho constituye un desastre? El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, por ejemplo, sólo exige la amenaza de que se produzcan pérdidas, al definirse en el párrafo c) del artículo 1 el desastre como “una situación excepcional en la que pueden correr riesgo la vida, los bienes o el medio ambiente”⁶⁰. Una posible alternativa sería incluir en la definición de desastre una precisión sobre la necesidad de que existan pérdidas efectivas. Un ejemplo al respecto puede ser el “Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres”, elaborado en 1992 por el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas⁶¹, en el que figura la siguiente definición de desastre:

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

35. Además de contemplar pérdidas efectivas, esa definición y otras exigen que el desastre desborde la capacidad de respuesta de la región afectada. Otro ejemplo de ese requisito puede encontrarse en el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe⁶²:

⁵⁷ Disponible en www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html.

⁵⁸ A/C.6/63/SR.22, párr. 54.

⁵⁹ Véase la sección 2.1 de las Directrices, nota 17 *supra*.

⁶⁰ Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131.

⁶¹ Documento DHA/93/36 (1992), disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5EQNZV>.

⁶² Disponible en www.cdera.org/about_cdera_agreement.php.

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

36. Además, la definición de Tampere incluye una mención al elemento causal de los desastres, con objeto de recalcar que la definición comprende los hechos naturales y los provocados por el hombre. La referencia a la causalidad en la definición de “desastre” puede no tener en consideración el problema de la causalidad compleja, es decir, el problema de que difícilmente puede decirse que haya una única condición que baste para producir una determinada consecuencia⁶³. Ese obstáculo parece revestir una importancia decisiva hoy más que nunca, cuando los fenómenos naturales se funden con la acción humana en la compleja génesis y propagación de los desastres⁶⁴. En ese contexto, la referencia explícita a la causalidad tal vez sea innecesaria en una definición de desastre. En el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales⁶⁵, por ejemplo, no se emplea un elemento causal, y se define el desastre como “un hecho calamitoso que provoca pérdida de vidas, grandes sufrimientos y aflicciones humanas, y daños materiales a gran escala”.

37. Este extremo nos lleva a una conclusión más general. En la Sexta Comisión, varias delegaciones indicaron que sería conveniente limitar la definición de desastre a los efectos del hecho y no necesariamente a sus orígenes⁶⁶. Esa sugerencia apunta en la dirección correcta. No parece muy útil insistir en una separación estricta entre los desastres naturales y los provocados por el hombre cuando, por un lado, es particularmente difícil establecer una relación causal clara y, por el otro, un criterio de ese tipo no constituiría una aportación importante a la definición del término. Sin embargo, ello no obsta para que esa distinción se utilice en contextos diferentes de la definición de desastre, que la Comisión encuentre útil o necesaria en su labor futura.

38. Por otra parte, el presente tema se refiere específicamente a la protección de las personas en casos de desastre. En la definición de Tampere y en la mayoría de las demás definiciones se incluye la amenaza de daño no sólo para las personas, sino también para los bienes y el medio ambiente. ¿Debería limitarse la definición de desastre del presente informe a las pérdidas que afectan a la vida o la salud

⁶³ En palabras de Hume, la causalidad “corresponde tan sólo al alma, que tiene en cuenta la unión de dos o más objetos en todos los casos pasados” (D. Hume, *Treatise of Human Nature* (1998 [1739]), pág. 166. Sobre la relación problemática entre causas y condiciones, véase en general J. S. Mill, *A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, libro III, cap. V, párr. 3 [1843], en *The Collected Works of John Stuart Mill*, ed. J. M. Robson (1974), VII, pág. 327. Sobre el mismo problema en el razonamiento jurídico, véase H. L. A. Hart y T. Honoré, *Causation in the Law* (1985), cap. II.

⁶⁴ Véanse, en general, U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (1992), pág. 21; y A. Giddens, *Affluence, Poverty and the Idea of a Post-scarcity Society*, *UNRISD Discussion Paper No. 63* (1995), pág. 4.

⁶⁵ Anexo VI del informe titulado “Principios e intervención en la asistencia internacional humanitaria y las actividades de protección”, documento 95/C.II/2/1, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 a 7 de diciembre de 1995.

⁶⁶ Véase la nota 20 *supra*.

humanas? No parece ser el caso. Aunque, en su condición actual, el tema se circunscribe a la protección de las personas, las pérdidas que llevan aparejadas las situaciones de desastre y que pondrían en marcha esa protección no están sujetas a tales límites. Un desastre ambiental exige la protección de las personas porque, en palabras de la Corte Internacional de Justicia, “el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio vital, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, incluidas las generaciones por nacer”⁶⁷. De modo similar, la destrucción material generalizada también podría justificar la protección de las personas. Trazar fronteras conceptuales estrictas en el marco de las situaciones de desastre puede no ser conveniente, ya que las pérdidas materiales y ambientales están indisolublemente unidas a la vida y la salud humanas y justifican, como un todo, la protección de las personas tras el acaecimiento de un desastre. Si bien esto parece claro en el contexto de una definición, dada la limitación del tema corresponde a la Comisión ofrecer orientación sobre si las labores futuras deben incluir el examen detallado de la protección de los bienes o del medio ambiente en casos de desastre.

39. Entre los instrumentos que no limitan sus definiciones de desastre a los que afectan directamente a la vida o la salud humanas está la Carta sobre cooperación para el logro del uso coordinado de instalaciones espaciales en catástrofes naturales o tecnológicas (también conocida como Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres)⁶⁸. En su artículo I, dispone lo siguiente:

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

40. Cabe observar que en la Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres se contemplan también detenidamente las causas de los desastres. De modo similar, el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, instrumento cuyo propósito es promover una prevención de los desastres y una gestión de las crisis que sean efectivas, se ocupa de las amenazas ambientales y materiales, pero no incluye un elemento causal:

Se entenderá por “desastre” una situación excepcional en la que pueden correr riesgo la vida, los bienes o el medio ambiente⁶⁹.

41. El Código de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, publicado en 1995, parece adoptar un enfoque mucho más restrictivo, que exige pérdida de vidas y daños materiales. En ese Código se define el desastre como:

Un hecho calamitoso que provoca pérdida de vidas, grandes sufrimientos y aflicciones humanas, y daños materiales a gran escala⁷⁰.

⁶⁷ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Opinión Consultiva, *ICJ Reports 1996*, pág. 241, párr. 29.

⁶⁸ Disponible en www.disasterscharter.org/.

⁶⁹ Véase Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, nota 60 *supra*.

⁷⁰ Véase la nota 65 *supra*.

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

Por “desastre natural” se entienden las consecuencias de hechos desencadenados por peligros naturales como terremotos, erupciones volcánicas, desprendimientos de tierras, tsunamis, inundaciones y sequías que desbordan la capacidad local de respuesta. Esos desastres trastocan gravemente el funcionamiento de una comunidad o una sociedad provocando pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas, que superan la capacidad de la comunidad o la sociedad afectadas de hacerles frente utilizando sus propios recursos⁷¹.

43. La EIRD ha adoptado una terminología similar en su propia definición, en la que se caracteriza el desastre como:

Una perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas que superan la capacidad de la comunidad o sociedad afectadas de hacerles frente utilizando sus propios recursos⁷².

44. Después de examinar esas definiciones, entre otras, el Relator Especial cree que el Convenio de Tampere parece proporcionar la mejor orientación para el presente tema. En la definición de ese Convenio se consideran los fenómenos naturales y los provocados por el hombre y se reconoce la realidad de que los desastres con frecuencia proceden de un complejo entramado de factores, en el que no se puede distinguir una única causa que baste para explicar la situación. Además, en la definición de ese Convenio se incluyen hechos que ponen en peligro no sólo la vida humana, sino también los bienes y el medio ambiente. Como se ha indicado más arriba, cada una de esas amenazas es lo bastante grave como para plantear la necesidad de protección.

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

Proyecto de artículo 2
Definición de desastre

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

⁷¹ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster* (2008).

⁷² EIRD, *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, disponible en: www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf.

46. Tal definición adopta la caracterización básica del desastre como “perturbación grave”, término empleado en el Convenio de Tampere de 1998 y en otras definiciones recientes⁷³. Esa utilización refleja la interpretación generalizada de que el umbral para determinar la existencia de un desastre debe ser el grado de disfunción de la sociedad en la que ocurre. Sin embargo, esa definición no exige que el hecho “desborde de la capacidad de respuesta de una sociedad”⁷⁴. Ese requisito alejaría el centro de atención del presente tema de las personas que necesitan protección.

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

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

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

III. Solidaridad y cooperación

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

⁷³ Véanse FICR, nota 17 *supra*, y la definición del Departamento de Asuntos Humanitarios, nota 61 *supra*. Véanse también la Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres (“situación de gran aflicción”), nota 68 *supra*, y el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe (“acompañado de un trastorno amplio de los servicios públicos”), nota 62 *supra*.

⁷⁴ Véase Brookings-Bern Project, nota 71 *supra*. Véase también Departamento de Asuntos Humanitarios, nota 61 *supra*.

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

El motivo principal para que la comunidad internacional preste asistencia humanitaria es y debe ser la creencia en la dignidad y el valor de los seres humanos tal como se manifiesta en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. El concepto de solidaridad internacional, invocado tan frecuentemente después de las grandes emergencias y entendido como un sentimiento de responsabilidad hacia los seres humanos en desgracia, también tiene sus raíces en los principios éticos de la Carta. La solidaridad entendida en este sentido no es caridad⁷⁵.

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

La solidaridad internacional y la cooperación internacional se cimientan en la responsabilidad compartida. En su sentido más amplio, la solidaridad es una comunión de responsabilidades e intereses entre individuos, grupos y Estados, y está relacionada con el ideal de la fraternidad y la noción de cooperación. La relación entre la solidaridad internacional y la cooperación internacional es integral, ya que la cooperación internacional es un vehículo fundamental para alcanzar los objetivos colectivos y la unión de intereses⁷⁶.

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

Estamos decididos a reducir las pérdidas de vidas y otros bienes sociales, económicos y ambientales causadas por los desastres en todo el mundo, y somos conscientes de la importancia de la cooperación, la solidaridad y las alianzas internacionales, así como de la buena gobernanza a todos los niveles⁷⁷.

52. El deber de cooperar está bien arraigado como principio del derecho internacional y se puede encontrar en numerosos instrumentos internacionales. La Carta de las Naciones Unidas lo consagra, concediéndole un lugar importante en el contexto humanitario en el que se ubica la protección de las personas en casos de desastre⁷⁸. En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta se establece claramente que uno de los propósitos de la Organización es:

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

⁷⁵ A/45/587, párr. 5.

⁷⁶ A/HRC/9/10, párr. 6. Véase también la resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, párrafo 5 de la parte dispositiva.

⁷⁷ A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 1, párr. 5 del preámbulo.

⁷⁸ Véase A/CN.4/590, párr. 17 y nota 57.

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

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

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

El Artículo 56 de la Carta dice lo siguiente:

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

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

Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias⁷⁹.

En la interpretación de un autor, esa obligación “consagra la solidaridad de las naciones”⁸⁰.

54. La solidaridad como principio jurídico internacional y concepto distinto de la caridad, da origen a un sistema de cooperación, en apoyo de la noción de que sirven mejor a la justicia y el bien común las políticas que benefician a todas las naciones⁸¹. Vista desde esa perspectiva, también puede detectarse en el contexto del derecho internacional del medio ambiente, en relación con la función del mundo en desarrollo. De ese modo, en la Declaración de Estocolmo de 1972 se proclamó que

⁷⁹ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1.

⁸⁰ B. Babović, “The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter”, en Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Dobbs Ferry, Nueva York: Oceana Publications, 1972), pág. 289.

⁸¹ Véase en general R. St. J. Macdonald, “Solidarity in the practice and discourse of public international law”, en C. Dominicé, R. Patry y C. Reymond (eds.), *Études de Droit International en l'honneur de Pierre Lalive* (1993), pág. 275.

las naciones deben emprender una labor coordinada para preservar y salvaguardar los recursos naturales, en la medida en que la protección del medio ambiente “afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero”⁸². Reconociendo que “las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas”, la Declaración insta a acelerar el desarrollo mediante la asistencia financiera y tecnológica⁸³. La declaración dispone además que los países desarrollados proporcionarán información científica y conocimientos especializados pertinentes para mitigar la degradación del medio ambiente y que los países en desarrollo contribuirán a fomentar la información y los conocimientos citados⁸⁴. Los deberes que se imponen tanto a los Estados en desarrollo como a los desarrollados se basan en el reconocimiento de que los problemas ambientales mundiales “requerirán una amplia colaboración entre las naciones”⁸⁵, con el entendimiento específico de que “los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo”⁸⁶. Además, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reafirmando la Declaración de Estocolmo, concede prioridad a las preocupaciones de los países en desarrollo y afirma que “se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental”⁸⁷.

55. En instrumentos posteriores se dio aplicación a esa obligación de cooperar, estableciendo mecanismos para compartir información, financiación y recursos científicos. En el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono⁸⁸, por ejemplo, se exige una investigación cooperativa y un intercambio de información entre todos los Estados partes en el Convenio. En 1990, el Protocolo de Montreal⁸⁹, por el que se modificó el Convenio de Viena, cumplió el compromiso de este último de tener en cuenta “las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo”. Los países en desarrollo reciben un trato permisivo con respecto a determinados productos químicos prohibidos o regulados⁹⁰ y el Protocolo dispone que los países desarrollados presten asistencia financiera y tecnología a los países menos desarrollados⁹¹. El Protocolo establece también un fondo multilateral para fomentar la participación de los países en desarrollo⁹². A cambio, los países en desarrollo están obligados a adoptar medidas de control de la contaminación, y las

⁸² Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.73.II.A.14) y corrección, cap. I.

⁸³ *Ibid.*, principio 9.

⁸⁴ *Ibid.*, principio 20.

⁸⁵ *Ibid.*, párr. 7.

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 4.

⁸⁷ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.93.I.8 y correcciones).

⁸⁸ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1513, núm. 26164.

⁸⁹ Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1522, núm. A-26369.

⁹⁰ *Ibid.*, art. 5, párrs. 1 a 3.

⁹¹ *Ibid.*, arts. 10 y 10A; véase también art. 5, párr. 5 (en donde se observa que el cumplimiento de las medidas de control del Protocolo por parte los países en desarrollo dependerá de la disposición de los países desarrollados a proporcionar asistencia financiera y tecnológica).

⁹² *Ibid.*, art. 10.

partes en el Convenio están facultadas para recurrir a procedimientos por incumplimiento cuando corresponda⁹³.

56. Como se ha indicado anteriormente, la solidaridad es un elemento importante de la cooperación de cara a la solución de los problemas económicos, como se expone en el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre las relaciones de amistad de 1970⁹⁴. La Declaración reconoce la obligación de los Estados de cooperar entre sí y dispone que “los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo”⁹⁵. Ese concepto se subrayó y amplió en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional⁹⁶. La Declaración se basa en el deber de los Estados de cooperar “en la solución de los problemas económicos mundiales [...] teniendo presente la necesidad de lograr el desarrollo acelerado de todos los países en desarrollo”⁹⁷ y en ella se afirma además que la “cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo compartido y deber común de todos los países”⁹⁸.

57. La solidaridad como principio jurídico internacional también quedó reflejada más allá de la Declaración de 1974. En la Declaración sobre la cooperación económica internacional, aprobada por la Asamblea General en 1990, se observa la interdependencia de la comunidad internacional⁹⁹ y se reconoce que reactivar el crecimiento de los países en desarrollo exige “esfuerzos concertados y firmes de todos los países”¹⁰⁰. Más recientemente, la Declaración del Milenio, incluye la solidaridad entre los valores fundamentales que son decisivos para las relaciones internacionales¹⁰¹. Esa Declaración amplía con mayor detalle su invocación a la solidaridad:

Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados¹⁰².

58. La solidaridad también se refleja en instrumentos regionales. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁰³ establece que los particulares y los grupos deben disponer de su riqueza “con vistas a reforzar la unidad y la solidaridad africanas”¹⁰⁴ y garantiza el derecho al desarrollo social y económico¹⁰⁵. También establece el derecho a un “entorno satisfactorio”¹⁰⁶ y el deber de los particulares de promover la solidaridad social y nacional¹⁰⁷.

⁹³ Ibid., art. 5.

⁹⁴ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General, de 1º de mayo de 1974.

⁹⁷ Ibid., párr. 4.

⁹⁸ Ibid., párr. 3.

⁹⁹ Resolución S-18/3 de la Asamblea General, de 1º de mayo de 1990, anexo, párr. 12.

¹⁰⁰ Ibid., párr. 21.

¹⁰¹ Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, párr. 6.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1520, núm. 26363.

¹⁰⁴ Ibid., art. 21, párr. 4.

¹⁰⁵ Ibid., art. 22.

¹⁰⁶ Ibid., art. 24.

¹⁰⁷ Ibid., art. 29, párr. 4.

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

Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa¹⁰⁸.

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

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

60. Como se observó en el informe preliminar sobre el presente tema, las normas internacionales de derechos humanos adquieren una trascendencia especial en este contexto¹⁰⁹. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona explícitamente la cooperación internacional como medio de hacer efectivos los derechos que dicho instrumento consagra¹¹⁰. 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 Pacto¹¹¹. En una resolución reciente, el Consejo Económico y Social alentó

a los Estados Miembros y, según proceda, a las organizaciones regionales a reforzar sus marcos operacionales y jurídicos para el socorro en casos de desastre en el plano internacional teniendo en cuenta, según corresponda, las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas en la trigésima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra en noviembre de 2007¹¹².

Y en la misma resolución, el Consejo

Reconoce los beneficios que genera la colaboración y la coordinación con los agentes humanitarios competentes para la eficacia de la respuesta humanitaria y alienta a las Naciones Unidas a seguir procurando reforzar las alianzas en el

¹⁰⁸ Véase la nota 79 *supra*.

¹⁰⁹ Véase A/CN.4/598, párrs. 25 y 26.

¹¹⁰ Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo, arts. 11, 15, 22 y 23.

¹¹¹ Véanse, en particular, las observaciones generales: núm. 2 (E/1990/23), núm. 3 (E/1991/23), núm. 7 (E/1998/22), núm. 14 (E/C.12/2000/4) y núm. 15 (E/C.12/2002/11).

¹¹² Resolución 2008/36 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 2008, párrafo 5 de la parte dispositiva.

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 Organismos¹¹³.

61. La cooperación internacional adquirió especial relevancia en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, que es aplicable, entre otros casos, “en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales”¹¹⁴. Un artículo independiente de esa Convención se ocupa de la cooperación internacional en los términos siguientes:

Los Estados Partes reconocen la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos de la presente Convención, y tomarán las medidas pertinentes y efectivas a este respecto, entre los Estados y, cuando corresponda, en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y la sociedad civil, en particular organizaciones de personas con discapacidad¹¹⁵.

62. Existen muchísimos instrumentos especialmente pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre que demuestran la importancia del imperativo de la cooperación internacional en la lucha contra los efectos de los desastres. Además de ser en sí mismos expresiones de cooperación, esos instrumentos reflejan en términos generales el principio de la cooperación en relación con aspectos concretos de la gestión de desastres en el texto del propio instrumento. Habitualmente, en los acuerdos bilaterales ello se refleja en el título otorgado al instrumento, que denota cooperación o asistencia (mutua)¹¹⁶. Además, en la inmensa mayoría de los casos el imperativo de cooperar, que figura habitualmente en el preámbulo de cada instrumento, se formula como uno de los objetivos del propio instrumento o se considera como un factor que puede repercutir positivamente en el logro de tales objetivos. Una vez más, el Convenio de Tampere resulta pertinente a este respecto, ya que el párrafo 21 de su preámbulo indica que las partes desean “facilitar la cooperación internacional para mitigar el impacto de las catástrofes”¹¹⁷. Otro ejemplo, muy en consonancia con el alcance del presente tema, puede encontrarse en un acuerdo entre Francia y Malasia:

Convencidos de la necesidad de que los organismos competentes de ambas partes cooperen en la esfera de la prevención de los riesgos graves y de la protección de las poblaciones, los bienes y el medio ambiente ...¹¹⁸.

¹¹³ *Ibid.*, párr. 7.

¹¹⁴ Resolución 61/106 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 2006, art. 11.

¹¹⁵ *Ibid.*, art. 32.

¹¹⁶ En A/CN.4/590/Add.2 puede consultarse una amplia lista de instrumentos pertinentes. Para otra tipología de instrumentos a los efectos del derecho internacional relativo a la respuesta ante casos de desastre, véase H. Fischer, “International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae” en FICR, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), págs. 24 a 44 (“Aunque en todos los casos el objetivo concreto es diferente, la razón de fondo es la necesidad de aumentar las capacidades de hacer frente a los efectos del desastre”, pág. 33).

¹¹⁷ Véase la nota 57 *supra*.

¹¹⁸ 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.

63. Sin embargo, no debe entenderse que la cooperación disminuya las prerrogativas de un Estado soberano dentro de los límites del derecho internacional. Por el contrario, el principio subraya el respeto de la soberanía de los Estados y su corolario, la no intervención y la función primordial de las autoridades del Estado en la iniciación, organización, coordinación y ejecución de las medidas pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre. La soberanía puede ser concebida como “un concepto para describir una realidad preexistente, un sistema de interpretación que se utiliza para organizar y estructurar nuestro modo de entender la vida política”¹¹⁹. La no-intervención es un principio sólidamente establecido del derecho internacional, que se retrotrae a las etapas iniciales de ese corpus jurídico¹²⁰ y cuyo contenido sustantivo no hace falta repetir aquí. Baste señalar que la protección de las personas en casos de desastre suele implicar la adopción de medidas políticas, reglamentarias, administrativas y jurídicas por parte del Estado afectado, entre ellas el despliegue de sus fuerzas armadas dentro de su propio territorio, que son expresiones del “derecho de todo Estado soberano a conducir sus asuntos sin injerencias externas”, como definió dicho principio la Corte Internacional de Justicia en su fallo de 1986 en la *Causa relativa a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*¹²¹.

64. Las autoridades del Estado afectado tienen la responsabilidad primordial de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias similares que se produzcan en su territorio¹²². En palabras de la Asamblea General, “dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana”¹²³.

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

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

¹¹⁹ W. G. Werner, “State Sovereignty and International Legal Discourse”, en Ige F. Dekker y Wouter G. Werner (eds.), *Governance and International Legal Theory*, Martinus Nijhoff Publishers (2004), pág. 155.

¹²⁰ Para una de las primeras exposiciones de sus orígenes, véase M. Bernard, *On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls' College* (1860).

¹²¹ *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, párr. 202.

¹²² Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 4. Véase también la Declaración de Hyogo de 2005, nota 77 *supra*, párr. 4.

¹²³ Resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, párrafo 6 del preámbulo.

su gobierno o de organizaciones tales como la sociedad nacional de la Cruz Roja, y su eficacia dependerá en gran parte de esos esfuerzos¹²⁴.

66. En el memorando de la Secretaría de 2008 se observa el vínculo entre el principio de cooperación como condición *sine qua non* para el presente tema y la multiplicidad de agentes que intervienen, enumerando no sólo los agentes estatales, sino también agentes no estatales, es decir, las organizaciones de socorro¹²⁵. Así, la participación de los agentes no estatales y la cooperación con ellos ha ido abriéndose camino progresivamente en el discurso jurídico internacional, que reconoce que la interdependencia cada vez mayor dentro de la sociedad internacional exige que la cooperación internacional incluya a agentes distintos de los Estados. En palabras del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional:

Desde una perspectiva global, la interdependencia, por su propia naturaleza, no sólo existe entre los Estados sino también entre otros actores internacionales, y esa relación requiere cooperación internacional¹²⁶.

67. La función de esos agentes ha sido reconocida como fundamental para luchar contra los efectos de los desastres. El deber de los Estados de cooperar con las Naciones Unidas se expresa en el Artículo 56 de la Carta y la Organización, a su vez, ha recalcado la necesidad de colaborar estrechamente con la FICR¹²⁷ y con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en su conjunto¹²⁸.

68. Además, se han celebrado diversos tratados entre Estados y organizaciones internacionales¹²⁹ en los que se reconoce la importancia de la cooperación internacional entre los agentes estatales y no estatales en el plano internacional¹³⁰. En otros instrumentos internacionales se procede de igual modo. En el preámbulo de la Declaración de Río de 1992 se cita el objetivo de “establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas”¹³¹. El concepto de la alianza mundial se repite luego en los principios 7, 21 y 27. La cooperación se expresa de modos diversos. Con respecto al presente tema, el principio 18 dispone lo siguiente:

¹²⁴ E/4994, párr. 100. Ese extremo fue reafirmado por la Asamblea General en la resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988.

¹²⁵ A/CN.4/590, párr. 18.

¹²⁶ A/HRC/4/8, párr. 11.

¹²⁷ Véanse, entre otras, las resoluciones 2435 (XXIII), de 19 de diciembre de 1968, 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, 36/225, de 17 de diciembre de 1981, 46/182, de 19 de diciembre de 1990, 57/150, de 16 de diciembre de 2002, y 63/139, de 11 de diciembre de 2008.

¹²⁸ Resoluciones 63/139, de 11 de diciembre de 2008, y 63/141, de 11 de diciembre de 2008.

¹²⁹ El Relator Especial sigue la definición provisionalmente adoptada por la Comisión en el marco del tema de la “Responsabilidad de las organizaciones internacionales”. El proyecto de artículo 2 define el término “organización internacional” a los efectos del proyecto de artículos como “una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia. Las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros, además de Estados, otras entidades”. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/63/10)*, párr. 164.

¹³⁰ Véase la lista de instrumentos concluidos entre Estados y organizaciones internacionales en A/CN.4/590/Add.2, anexo II, secc. III.

¹³¹ Véase la nota 87 *supra*.

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

En el Acuerdo de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencias de 2005 se afirma que:

Las partes, al enfrentarse a los riesgos de desastre, harán partícipes, según corresponda, a todos los interesados, entre ellos las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas, utilizando, entre otros, enfoques sobre la preparación para los desastres y la respuesta temprana que estén basados en las comunidades¹³².

El artículo primero de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica de 1986 dispone:

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

En la Declaración de Hyogo se expresa el valor de la participación de los agentes no estatales en el contexto de la reducción de los desastres por lo que se refiere a “la cooperación, incluidas las alianzas”¹³³. Asimismo, el Instituto de Derecho Internacional, en su resolución sobre la asistencia humanitaria, ha reconocido “la función decisiva que desempeñan las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones no gubernamentales”¹³⁴.

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

La sociedad civil se refiere al foro donde se manifiesta, exenta de coacciones, la acción colectiva en torno a intereses, objetivos y valores compartidos. En teoría, sus formas institucionales son diferentes de las del Estado, la familia y el mercado, aunque en la práctica, los límites entre el Estado, la sociedad civil, la familia y el mercado suelen ser complejos, difusos y negociados. Comúnmente, la sociedad civil abarca una multiplicidad de espacios, agentes y formas institucionales, con grados diversos de estructuración, autonomía y poder. Con frecuencia, las sociedades civiles están integradas por organizaciones tales como entidades benéficas registradas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, organizaciones confesionales, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de autoayuda, movimientos sociales, asociaciones empresariales, coaliciones y grupos de presión¹³⁵.

¹³² ASEAN Document Series 2005, pág. 157, artículo 3, párr. 6.

¹³³ Declaración de Hyogo de 2005, nota 77 *supra*, párr. 4. Véase también el párrafo 2, en el que se destaca “la importancia de hacer partícipes a todos los interesados”.

¹³⁴ Resolución adoptada el 2 de septiembre de 2003 en el período de sesiones celebrado en Brujas (Bélgica).

¹³⁵ “What is civil society?”, Centre for Civil Society, London School of Economics, 2004, disponible en: www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.

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

Proyecto de artículo 3

Deber de cooperar

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

- a) Las organizaciones internacionales competentes, en particular las Naciones Unidas;
- b) La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; y
- c) La sociedad civil.

IV. Labor futura

71. El presente informe se centra en el alcance de la protección de las personas en casos de desastre y propone una definición de desastre. En él se destaca también el enfoque conceptual que servirá de orientación para la futura labor y se propone un proyecto de artículo sobre el principio básico que inspira los trabajos sobre el tema. Como siguiente paso, la labor se orientará a complementar el primer eje, a saber, el de los derechos y obligaciones de los Estados entre sí, y a delimitar los principios que inspiran la protección de las personas en casos de desastre, en su aspecto relacionado con las personas que necesitan protección. Posteriormente, los trabajos se centrarán en los aspectos operativos del socorro y la asistencia en casos de desastre.