



# Asamblea General

Distr. general  
14 de marzo de 2016  
Español  
Original: español/francés/inglés

## Comisión de Derecho Internacional

### 68º período de sesiones

Ginebra, 2 de mayo a 10 de junio y 4 de julio  
a 12 de agosto de 2016

## Protección de las personas en casos de desastre

### Comentarios y observaciones recibidos de los Gobiernos y las organizaciones internacionales

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
A. Comentarios y observaciones generales recibidos de los Gobiernos .....	5
B. Comentarios y observaciones generales recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	6
II. Comentarios específicos sobre los artículos del proyecto .....	9
A. Proyecto de artículo 1 [1] – Ámbito de aplicación .....	9
1. Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	9
2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	9
B. Proyecto de artículo 2 [2] – Objeto .....	11
1. Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	11
2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	11
C. Proyecto de artículo 3 [3] – Definición de desastre .....	13
1. Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	13
2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	15
D. Proyecto de artículo 4 – Términos empleados .....	18



---

1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	18
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	21
E.	Proyecto de artículo 5 [7] – Dignidad humana .....	24
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	24
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	25
F.	Proyecto de artículo 6 [8] – Derechos humanos .....	25
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	25
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	26
G.	Proyecto de artículo 7 [6] – Principios humanitarios .....	28
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	28
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	30
H.	Proyecto de artículo 8 [5] – Deber de cooperar .....	32
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	32
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	32
I.	Proyecto de artículo 9 [5 <i>bis</i> ] – Formas de cooperación .....	35
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	35
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	35
J.	Proyecto de artículo 10 [5 <i>ter</i> ] – Cooperación para reducir el riesgo de desastres .....	36
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	36
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	37
K.	Proyecto de artículo 11 [16] – Deber de reducir el riesgo de desastres .....	38
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	38
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	39
L.	Proyecto de artículo 12 [9] – Papel del Estado afectado .....	42
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	42
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	42
M.	Proyecto de artículo 13 [10] – Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa .....	44
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	44
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	45
N.	Proyecto de artículo 14 [11] – Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa .....	46
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos .....	46
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales .....	48

O.	Proyecto de artículo 15 [13] – Condiciones de prestación de la asistencia externa . . .	50
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	50
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	51
P.	Proyecto de artículo 16 [12] – Ofrecimientos de asistencia externa . . . . .	53
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	53
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	54
Q.	Proyecto de artículo 17 [14] – Facilitación de la asistencia externa . . . . .	55
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	55
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	56
R.	Proyecto de artículo 18 – Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro .	57
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	57
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	58
S.	Proyecto de artículo 19 [15] – Terminación de la asistencia externa . . . . .	59
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	59
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	59
T.	Proyecto de artículo 20 – Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional . . . . .	60
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	60
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	60
U.	Proyecto de artículo 21 [4] – Relación con el derecho internacional humanitario . . . .	60
1.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	60
2.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	62
III.	Comentarios sobre la forma definitiva del proyecto de artículos . . . . .	66
A.	Comentarios recibidos de los Gobiernos . . . . .	66
B.	Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales . . . . .	66

## I. Introducción

1. En su 66º período de sesiones, celebrado en 2014, la Comisión de Derecho Internacional aprobó, en primera lectura, el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre (A/69/10, párr. 51). Además, la Comisión decidió, de conformidad con los artículos 16 a 21 de su estatuto, remitir el proyecto de artículos, por conducto del Secretario General, a los Gobiernos, las organizaciones internacionales competentes, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para que formularan comentarios y observaciones, solicitándoles que presentaran dichos comentarios y observaciones al Secretario General antes del 1 de enero de 2016. La Comisión también indicó que agradecería recibir para la misma fecha comentarios y observaciones sobre el proyecto de artículos de las Naciones Unidas, incluidas la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (*ibid.*, párr. 53). En virtud del párrafo 6 de su resolución 69/118, de 10 de diciembre de 2014, la Asamblea General señaló a la atención de los Gobiernos la importancia de que comunicasen a la Comisión, a más tardar el 1 de enero de 2016, sus comentarios y observaciones en relación con el proyecto de artículos. El Secretario General distribuyó una nota de fecha 26 de noviembre de 2014 por la que transmitió a los Gobiernos el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre y los invitó a que formularan sus comentarios de conformidad con la solicitud de la Comisión. El proyecto de artículos también se remitió a las organizaciones y entidades internacionales competentes en octubre de 2014 por conducto de circulares, invitándolas a formular comentarios.

2. Al 29 de febrero de 2016, se habían recibido comentarios por escrito de Alemania (29 de mayo 2015), Australia (8 de enero de 2016), Austria (12 de enero 2016), Cuba (2 de febrero de 2016), el Ecuador (11 de febrero de 2015), Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia) (18 de diciembre de 2015), los Países Bajos (30 de diciembre de 2015), Qatar (12 de marzo 2015), la República Checa (1 de enero de 2016) y Suiza (12 de enero de 2016).

3. Al 29 de febrero de 2016, también se habían recibido comentarios por escrito de las 11 organizaciones y entidades internacionales siguientes: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (23 de diciembre de 2015); secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (8 de diciembre de 2015); Programa Mundial de Alimentos (PMA) (21 de enero de 2016); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (14 de enero de 2016); Banco Mundial (3 de noviembre de 2014); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (18 de enero de 2016); Asociación de Estados del Caribe (28 de enero de 2016); Consejo de Europa (25 de noviembre de 2014); Unión Europea (17 de diciembre de 2015); Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (19 de enero de 2016); y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) (21 de enero de 2016).

4. Los comentarios y observaciones recibidos de los Gobiernos y las organizaciones y entidades internacionales se reproducen a continuación, organizados temáticamente de la manera siguiente: comentarios generales; comentarios sobre artículos específicos del proyecto; y comentarios sobre la forma definitiva del proyecto de artículos.

## **A. Comentarios y observaciones generales recibidos de los Gobiernos**

### **Australia**

Australia abraza la esperanza de que la labor de la Comisión al resaltar la compleja diversidad de problemas inherentes a la reducción internacional del riesgo de desastres y la respuesta internacional a estos, junto con la aprobación en marzo de 2015 del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (en adelante, “Marco de Sendai”)<sup>1</sup> reforzarán la cooperación continua en el plano internacional. Iniciativas como el Marco de Sendai, encaminadas a alentar la colaboración y el establecimiento de relaciones de confianza, son esenciales para que se pueda prestar una asistencia de calidad, flexible y adaptada a las circunstancias en las situaciones de desastres de gran magnitud (como se prevé en el proyecto de artículo 3 [3] del proyecto de artículos) y de desastres a pequeña escala y de evolución lenta recurrentes.

En la medida en que el proyecto de artículos consolida las normas vigentes del derecho internacional, Australia considera que será una guía provechosa para orientar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales actuales.

Pero en la medida en que el proyecto de artículos también procura desarrollar progresivamente el derecho relativo a la protección de las personas en casos de desastre, Australia alentaría a que se siguiera deliberando si la propuesta de crear nuevas obligaciones para los Estados o aplicar de manera novedosa principios extraídos de otras esferas constituye el enfoque más eficaz. Australia pone de relieve la importancia de que la labor de la Comisión reciba el consenso más amplio posible; pretender el desarrollo progresivo del derecho en esta esfera demasiado rápidamente puede llegar a ser un obstáculo para lograr ese consenso.

Australia desearía que se alcanzase un cuidadoso equilibrio entre los elementos del proyecto de artículos que pueden traspasar los límites de los principios básicos del derecho internacional de la soberanía del Estado y la no intervención, y la probabilidad de que su aplicación procure efectivamente ventajas tangibles y prácticas en lo que respecta a la reducción de los riesgos de desastres, la mejora de los efectos o el aumento de la recuperación.

### **República Checa**

Valoramos especialmente que la Comisión haya logrado un equilibrio entre los principios de no intervención y soberanía expresados principalmente en los proyectos de artículo 12 [9], 14 [11] y 15 [13] y los principios humanitarios y los derechos humanos que orientan la prestación de asistencia por parte de los actores que la prestan al Estado afectado, y que son una piedra angular del proyecto de artículos.

### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

El proyecto de artículos presenta un conjunto coherente de normas codificadas en una esfera cada vez más importante del derecho internacional público. Los países nórdicos son firmes partidarios de que se refuerce aún más el sistema internacional de socorro en casos de desastre y de asistencia humanitaria y el presente proyecto de artículos es una contribución valiosa a ese propósito.

---

<sup>1</sup> Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II.

La preparación del proyecto de artículos ha entrañado encontrar un equilibrio entre los distintos intereses, sobre todo, por una parte, los aspectos de la soberanía del Estado y, por otra, las necesidades de la cooperación internacional en la protección de las personas y la prestación de asistencia humanitaria en casos de desastre. Como se reafirmó en varias ocasiones durante el proceso de redacción en la Sexta Comisión, la responsabilidad primordial de garantizar la protección de las personas afectadas por un desastre, así como la prestación de socorro en casos de desastre, corresponde al Estado afectado.

En el proyecto de artículos se establece un deber claro para el Estado afectado por un desastre de iniciar, organizar, coordinar e instrumentar la asistencia externa dentro de su territorio cuando sea necesario y, a falta de una capacidad de respuesta nacional o de voluntad al respecto que sean suficientes, de solicitar asistencia externa para garantizar que se atiendan en tiempo oportuno las necesidades humanitarias de las personas afectadas. Los países nórdicos elogian la especial atención que se ha prestado a las necesidades de las personas afectadas por los desastres, con pleno respeto de sus derechos. Al respecto, debe resaltarse que algunas personas pueden ser particularmente vulnerables a los abusos y la discriminación negativa debido a su condición (edad, género, raza, etc.) y pueden necesitar medidas especiales de protección y asistencia.

Los países nórdicos también desearían resaltar las diversas funciones que desempeñan otros actores, como las organizaciones intergubernamentales y regionales y las organizaciones no gubernamentales u otras entidades pertinentes, como el CICR y la FICR, que se mencionan en el proyecto de artículos. Puesto que ha aumentado el número de los distintos actores, y continúa haciéndolo, su coordinación e interoperabilidad adquieren una importancia decisiva en la prestación de asistencia externa.

#### **Alemania**

En general, el proyecto de artículos ofrece recomendaciones útiles para la práctica internacional y la legislación nacional a fin de establecer sistemas nacionales eficaces de prevención, mitigación, preparación y respuesta en relación con los desastres.

#### **Países Bajos**

Habida cuenta de su calidad general, se espera que el proyecto de artículos contribuya decisivamente a mejorar la protección de las personas afectadas por los desastres, en particular en los casos en que la magnitud de un desastre supera la capacidad de respuesta del Estado afectado.

### **B. Comentarios y observaciones generales recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

#### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está de acuerdo en general con la esencia del proyecto de artículos. La Oficina celebra que el proyecto de artículos gire en torno a las personas necesitadas, junto con un enfoque basado en los derechos, según lo enunciado en los proyectos de artículo 1 [1] y 2 [2].

## **Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres**

La labor de la Comisión sobre el tema constituye una contribución esencial y oportuna a los esfuerzos que despliegan los Estados y otros interesados para gestionar el riesgo de desastres.

En general, hay una sólida convergencia y complementariedad, así como una relación funcional, entre el proyecto de artículos y el Marco de Sendai, ya que el primero articula el deber de reducir el riesgo de desastres y de cooperar, y el segundo articula las modalidades y medidas que han de aprobar los Estados para cumplir ese deber.

### **Programa Mundial de Alimentos**

El PMA acoge con beneplácito el proyecto de artículos, ya que comparte su objetivo intrínseco: la protección de las personas en casos de desastre. El PMA acoge con especial beneplácito los progresos reales que podría aportar el proyecto de artículos para promover la elaboración de normas en esta esfera, así como en la esfera de la prevención de desastres y la asistencia para el socorro. Revisten especial interés para el PMA las disposiciones relativas a la prevención de los desastres (proyectos de artículo 10 [5 ter] y 11 [16]); la responsabilidad del Estado afectado de solicitar asistencia cuando su capacidad nacional de respuesta se ve superada (proyecto de artículo 13 [10]); y las condiciones de prestación de la asistencia (proyecto de artículo 15 [13]).

Otras disposiciones, como el deber de proteger al personal, el equipo y los bienes de socorro (proyecto de artículo 18); el deber de cooperar (proyectos de artículo 8 [5], 9 [5 bis], 10 [5 ter] y 11 [16]); la facilitación de la asistencia externa (proyecto de artículo 17 [14]); y la cuestión de la terminación de la asistencia externa (proyecto de artículo 19 [15]) también son pertinentes para las operaciones del PMA.

El PMA acogería de buen grado que se siguiera debatiendo sobre la posibilidad de aprobar normas internacionales comunes mediante la elaboración de anexos técnicos adicionales sobre aspectos detallados de la asistencia para el socorro o mediante el establecimiento de un órgano técnico específico integrado por expertos de los Estados partes o una secretaría cuya responsabilidad consistiese en realizar tareas adicionales relacionadas con la elaboración de normas técnicas.

### **Organización Internacional para las Migraciones**

El texto del proyecto de artículos y comentarios, en su redacción actual, no refleja la importancia de las cuestiones relativas a la movilidad humana en el contexto de los desastres. Las dos únicas menciones a este tema son una cita de 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 por la FICR en 2007<sup>2</sup>, que se refiere a las personas desplazadas, entre otros grupos vulnerables, en el párrafo 7) del comentario del proyecto de artículo 7 [6]; y una mención de los niños desplazados internos en el párrafo 5) del comentario del proyecto de artículo 13 [10].

<sup>2</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, Ginebra, 2007.

La segunda cuestión que preocupa a la OIM son los apuros específicos de los migrantes en las situaciones de desastre. Se trata de una cuestión que ha atraído cada vez más la atención de los Estados. En el comentario del proyecto de artículo 1 [1] se precisa que el proyecto de artículos se aplica a todas las personas que se encuentren en el territorio del Estado afectado, independientemente de su nacionalidad. Sin embargo, los proyectos de artículo siguientes no reflejan plenamente la importancia de tener en cuenta la vulnerabilidad específica de quienes no tienen la nacionalidad del Estado afectado en las situaciones de desastre. Además, no se hace referencia a la necesidad de asegurar el acceso de los Estados extranjeros a sus nacionales, incluso con el propósito de evacuarlos cuando no se pueden garantizar la protección y asistencia *in situ*.

### **Consejo de Europa**

Expresamos nuestra satisfacción por esta labor de la Comisión, que para nosotros es tan solo un primer paso hacia la protección de los derechos de las personas en situaciones de emergencia asociadas con desastres. Esperamos que en la labor futura se dedique más atención a los grupos vulnerables (los niños, incluidos los huérfanos, las personas con discapacidad, los migrantes, los solicitantes de asilo y otras personas que corren un riesgo mayor debido a sus medios limitados u otras razones). Esperamos asimismo que se preste la atención adecuada a la prevención, incluida la formación sobre los riesgos y la preparación. También el derecho de las víctimas a recibir ayuda para la recuperación de sus vidas después de un desastre es, en nuestra opinión, importante. Sería conveniente que en el proyecto de artículos se tuviera en consideración la totalidad del ciclo de los desastres (preparación, respuesta de emergencia y recuperación).

### **Unión Europea**

La Unión Europea acoge favorablemente el presente proyecto de conjunto de artículos como contribución importante al derecho internacional relativo a los desastres. El tema es de especial interés para la Unión Europea, especialmente en vista de sus actividades en la esfera de la acción humanitaria y la protección civil.

Uno de los principales comentarios generales es la necesidad de que el proyecto de artículos deje margen suficiente a las características específicas de la Unión Europea como organización de integración regional.

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

El CICR encomia a la Comisión por la labor sobre el proyecto de artículos y sus comentarios, en el entendimiento de que estos últimos forman parte esencial de aquellos. Algunos acontecimientos recientes han puesto de manifiesto la importancia del tema y la necesidad de consolidar el marco jurídico que regula la protección de las personas en los casos de desastre. Al respecto, el CICR no alberga ninguna duda de que el proyecto de artículos constituirá una contribución importante al derecho internacional contemporáneo en consonancia con el liderazgo desempeñado por la Comisión en su codificación y desarrollo progresivo.

Los comentarios del CICR se han formulado principalmente con miras a preservar: a) la integridad del derecho internacional humanitario; y b) la capacidad de las organizaciones humanitarias como el CICR de llevar a cabo, en tiempo de conflictos armados (ya sean internacionales o no internacionales, incluso cuando

tienen lugar al mismo tiempo que desastres naturales), sus actividades humanitarias con arreglo a un planteamiento neutral, independiente, imparcial y humanitario.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La FICR considera que el proyecto de artículos tiene varios elementos sólidos; por ejemplo, la importancia que atribuye a la dignidad humana, los derechos humanos, la cooperación y el respeto de la soberanía, así como a la reducción del riesgo de desastres.

Sin embargo, también cabe reforzar el texto en varios aspectos. En su redacción actual, el proyecto de artículos no es todavía suficientemente operativo como para tener efectos directos en los problemas más comunes en materia de reglamentación en la respuesta internacional. También es excesivamente cauteloso con respecto a la cuestión de la protección, a pesar de su título. La FICR desearía subrayar asimismo su preocupación por la forma en que se trata en los comentarios del proyecto de artículos la cuestión de los conflictos armados, ya que considera que el texto actual podría socavar involuntariamente la protección del derecho internacional humanitario.

También es muy positivo que el proyecto de artículos se refiera a los agentes humanitarios no estatales en varios proyectos de artículo, lo cual es muy importante, dadas sus importantes contribuciones en la respuesta en casos de desastre y la necesidad de incluirlos también dentro de un marco regulatorio (aunque no sea exactamente el mismo que el aplicable a los Estados).

La FICR considera que el texto no ha aprovechado algunas oportunidades. La principal es la concepción abreviada que se ha adoptado para las reglas sobre procedimiento de las operaciones internacionales (véanse más abajo los comentarios relativos a los proyectos de artículo 15 [13] y 17 [14]).

## **II. Comentarios específicos sobre los artículos del proyecto**

### **A. Proyecto de artículo 1 [1] – Ámbito de aplicación**

#### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

##### **Qatar**

Qatar propone la siguiente modificación del proyecto de artículo 1 [1]: “El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre y *otros casos similares*”.

#### **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

##### **Organización Internacional para las Migraciones**

En cuanto al ámbito de aplicación del proyecto de artículos *ratione materiae*, sería importante recordar en el comentario que los Estados tienen la obligación de proteger a todas las personas que se encuentren en su territorio, independientemente no solo de su nacionalidad, sino también de su condición jurídica.

Además, la opción adoptada en el comentario de afirmar expresamente que el proyecto de artículos se centra principalmente en los derechos y obligaciones de los Estados entre sí, y en menor medida, en los derechos de las personas, es difícilmente justificable teniendo en cuenta el tema de la protección de las personas en casos de desastre y el reconocimiento contemporáneo de la importancia de los derechos humanos en las situaciones de desastre. Esta importancia queda claramente demostrada por la mayor atención que prestan a esa cuestión los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y los tribunales internacionales regionales. El proyecto de artículos representa una oportunidad importante para aclarar el modo en que se aplica el marco de derechos humanos en el contexto de los desastres. Además, un enfoque basado en los derechos humanos puede ayudar a encontrar el equilibrio justo entre los intereses particulares y generales que están en juego en las situaciones de desastre.

El párrafo 4 del comentario del proyecto de artículo 1 [1] indica que el proyecto de artículos se centra principalmente en la respuesta inmediata tras el desastre y la fase de recuperación, incluida la fase de reconstrucción después del desastre. Pero luego dice “no obstante, el proyecto de artículos, en los proyectos de artículo 10 [5 ter] y 11 [16], abarca también, cuando sea oportuno, la fase previa al desastre en lo relativo a la reducción de los riesgos de desastre y las actividades de prevención y mitigación de desastres”. En su redacción actual, parece que las obligaciones relativas a la fase previa al desastre son únicamente las tratadas en los proyectos de artículo 10 [5 ter] y 11 [16]. Se podría aprovechar la referencia a “cuando sea oportuno” para ampliar las obligaciones de los Estados a la fase previa al desastre también con respecto a otras disposiciones, como el proyecto de artículo 6 [8], en el que las obligaciones en la esfera de la prevención son particularmente importantes.

También se sugiere que se añada “temprana” a “fase de recuperación”, y este adjetivo se aplicaría asimismo a la referencia posterior a la fase de reconstrucción. La oración quedaría entonces así: “... en la respuesta inmediata tras el desastre y la fase de recuperación temprana, incluida la fase de reconstrucción después del desastre”. Ese cambio permitiría aclarar que solo están incluidas las actividades de reconstrucción que comienzan inmediatamente después del desastre. Es importante que quede claramente determinado el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, especialmente *ratione temporis*, en particular porque la fase previa al desastre (reducción o gestión del riesgo de desastres) y la fase posterior al desastre (recuperación y reconstrucción) pueden entrañar la intervención de agentes completamente diferentes, no solo organizaciones humanitarias, sino también quienes se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo. Los parámetros de intervención de esos distintos agentes pueden ser bastante diferentes; por ello, se sugiere que la fase de recuperación y reconstrucción a más largo plazo quede excluida del ámbito de aplicación del proyecto de artículos.

### **Programa Mundial de Alimentos**

El PMA plantearía que se examinase si convendría añadir a las disposiciones relativas al ámbito de aplicación y el objeto del proyecto de artículos una referencia aclaradora a la prevención y la reducción del riesgo de desastres.

## **B. Proyecto de artículo 2 [2] – Objeto**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

La formulación del proyecto de artículo 2 excluye la aplicación del proyecto de artículos a toda actividad relacionada con la evitación o la reducción del riesgo de desastres, una cuestión que se trata, por ejemplo, en los proyectos de artículo 10 [5 ter] y 11 [16].

Desde una perspectiva lingüística, se apunta que en la versión inglesa, no se sabe a qué sustantivo se refiere la conjunción “that”; debería reformularse el texto de la versión inglesa para dejar claro que la conjunción “that” se refiere a “response”.

#### **Qatar**

Qatar propone la siguiente modificación del proyecto de artículo 1 [1]: “El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta adecuada y eficaz a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente y *sin restricciones* sus derechos”.

#### **Suiza**

Suiza observa que se ha eliminado la exclusión de los conflictos armados, que inicialmente figuraba en una versión anterior del proyecto de artículo 2 [2] del proyecto de artículos, lo que plantea la cuestión de cómo abarca el proyecto de artículos las situaciones de conflicto armado en que se producen desastres. [Véase también más abajo el comentario relativo al proyecto de artículo 21.]

### **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

#### **Organización Internacional para las Migraciones**

Se sugiere que se añada un párrafo en el comentario para reconocer expresamente que los desplazados por un desastre también han de considerarse directamente afectados. Esa referencia expresa a ese grupo puede justificarse teniendo en cuenta la magnitud de los desplazamientos en relación con los desastres, y con miras a señalar la cuestión a la atención de los Estados y otros interesados. Como se demuestra en diversos informes y se reiteró en el Marco de Sendai, una de las principales consecuencias de los desastres son los desplazamientos, que han aumentado en los últimos años y se espera que aumenten aún más.

La definición de “personas afectadas” también podría verse influida por la definición de “desastre”. Concebir los desastres como una consecuencia de un peligro permitiría incluir una gama más amplia de personas afectadas, especialmente las desplazadas no solo por el peligro efectivo, sino también después del peligro debido al nivel general de perturbación en el funcionamiento de la comunidad; las personas para quienes no cabe señalar como la única causa del desplazamiento el desastre; y las comunidades de acogida afectadas por la afluencia de desplazados. Toda medida que se adopte sin tener en cuenta estas situaciones, será siempre parcial e ineficaz para proporcionar protección a las personas afectadas.

La definición de las personas afectadas que se adopta en el proyecto de artículos no tiene plenamente en cuenta la importancia de la fase de prevención, en

concreto para la protección de las personas que corren el riesgo de verse afectadas, y que queda incluida en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos (como se especifica en el párrafo 4) del comentario del proyecto de artículo 1 [1] y se reitera en el párrafo 5) del comentario del proyecto de artículo 2 [2]). Además de las personas afectadas directamente, parece indicarse que el comentario se refiere también a las personas que probablemente se verán afectadas. El problema es cómo determinar quién se verá probablemente afectado. En el contexto de la reducción del riesgo de desastres, la determinación de quiénes son las personas en situación de riesgo se basa en una evaluación de la exposición y la vulnerabilidad de las personas. Sin embargo, en vista de la definición estrecha de desastre del proyecto de artículos y de la necesidad de certidumbre jurídica, el concepto de exposición podría traducirse en un concepto que es más fácil definir remitiéndose, por ejemplo, a un elemento geográfico (todas las personas que viven en una determinada zona). Alternativamente, la tarea de definir quienes son las personas en situación de riesgo podría dejarse al legislador nacional.

Con respecto a los familiares, es necesario tener en cuenta la situación concreta de las personas que no han resultado afectadas directamente, pero han perdido a un familiar. Su penosa situación puede ser aún más terrible que la de las familias afectadas por el desastre que han sobrevivido y están juntas. Incluso podría argumentarse que los familiares que han perdido a un pariente pueden ser más vulnerables, desde un punto de vista psicológico y material. Por consiguiente, se propone que se mantenga la exclusión de los familiares que han resultado afectados indirectamente, excepto cuando esos familiares estén afectados de algún modo directamente, por ejemplo, debido a la pérdida de uno de sus parientes, en cuyo caso debería reconocerse su vulnerabilidad posiblemente mayor.

En lo que se refiere a la exclusión del ámbito de aplicación del proyecto de artículos de las pérdidas económicas sufridas por quienes se encuentran en otros lugares, se señala a la atención de la Comisión la justificación de la distinción entre quienes están presentes cuando ocurre el desastre y quienes se encuentran en otros lugares. ¿Cabe realmente sostener que quienes no estaban presentes cuando se produjo el desastre tienen siempre menos necesidades de protección que quienes sí se encontraban allí y resultaron, por ejemplo, solo ligeramente afectados? Esa distinción es aún más difícil de justificar en vista del amplio ámbito de aplicación del proyecto de artículos, que incluye también la fase de recuperación y reconstrucción. Además, es difícil justificar que se mantenga esa distinción en vista de la importancia de las repercusiones de las pérdidas económicas en las personas, según se menciona en el párrafo 7) del comentario del proyecto de artículo 3 [3]. El criterio rector deberían ser las repercusiones en las personas, y no necesariamente la presencia física de la persona en la zona afectada.

En el párrafo 9) del comentario se reconoce la función central que desempeñan los derechos económicos y sociales en el contexto de los desastres y las características especiales de los derechos que implican una obligación de hacerlos efectivos progresivamente. Valdría la pena recordar que algunas obligaciones básicas mínimas (en relación con el suministro de productos alimenticios esenciales, asistencia sanitaria esencial, alojamiento y vivienda básicos y educación para los niños) persisten incluso en el contexto de un desastre. Además también se han de tener específicamente en cuenta las necesidades de los más vulnerables, como los migrantes y las personas desplazadas, pero también las de las poblaciones atrapadas y las comunidades de acogida. Asimismo, sería importante especificar que el

margen de apreciación de los Estados se refiere a la elección de las medidas que deben adoptarse y no al resultado que se ha de lograr.

Se toma buena nota de la opción que indica la Comisión, en el párrafo 10) del comentario, de no incluir una lista de derechos para evitar cualquier interpretación *a contrario*, que entrañaría el riesgo de excluir otros derechos que no se mencionan. Sin embargo, para la labor de las organizaciones internacionales y su función de promoción, sería conveniente contar con una lista no exhaustiva de derechos que son pertinentes en este contexto. Las organizaciones internacionales y otros agentes humanitarios se enfrentan constantemente a la necesidad de poder apoyar la promoción del respeto de algunos derechos con referencias a las obligaciones correspondientes enunciadas en instrumentos jurídicos.

### **Unión Europea**

La Unión Europea celebra la referencia que figura en el proyecto de artículo 2 [2] a que se atiendan eficazmente las necesidades esenciales de las personas afectadas por los desastres, acompañada al mismo tiempo por un enfoque basado en los derechos, que se refleja también en los proyectos de artículo 5 [7] (dignidad humana) y 6 [8] (derechos humanos). Que el centro del proyecto de artículos sean las personas necesitadas es un punto importante para la Unión Europea. No obstante, está de acuerdo en que los dos enfoques no son exclusivos, sino que se complementan.

## **C. Proyecto de artículo 3 [3] – Definición de desastre**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

A pesar de la explicación del comentario, la redacción del proyecto de artículo 3 [3] no indica si el modificador “que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud” se refiere solo a la serie de acontecimientos calamitosos o también “un acontecimiento” (calamitoso). Si se considera que se refiere también a esta última posibilidad, el adjetivo “calamitosos” es redundante o incluso confuso, puesto que el efecto de este acontecimiento se deriva de la segunda parte de la oración. No obstante, si en la versión inglesa la expresión “calamitous event” se vale por sí misma sin ningún otro modificador posterior, es discutible que el término “calamitous” haya de interpretarse en el sentido de la segunda parte de la oración. De igual modo, si se considera que el calificativo “calamitous” se refiere al acontecimiento y a la serie de acontecimientos, también es redundante en vista de la segunda parte de la oración. La restricción al acontecimiento también parece excluir las situaciones derivadas por ejemplo del brote de una enfermedad infecciosa, como una epidemia o pandemia, cuyo origen no siempre se puede achacar a un acontecimiento determinado.

Aunque, en cierta medida, la definición se basa en el Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe de 1998<sup>3</sup>, cabe no

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, pág. 5.

obstante preguntarse si es apropiado el elemento relativo a la perturbación del funcionamiento de la sociedad. No se puede excluir la posibilidad de que una sociedad dé la mejor prueba de su funcionamiento en una situación de desastre si se adoptan las medidas de socorro apropiadas de conformidad con planes de emergencia bien preparados. Esto significaría que una situación de esa índole no entraría en la definición, puesto que no hay una disfunción de la sociedad. Es dudoso que un terremoto, una avalancha, una inundación o un tsunami tomados como tales alcancen necesariamente el umbral de una “perturbación grave de la sociedad”. Si se interpretase literalmente la definición actual, situaciones tan frecuentes como esas (y de las que se espera que entren dentro del ámbito previsto), no siempre serían clasificadas como desastres a los efectos del proyecto de artículos.

Por lo tanto, sería conveniente revisar la definición de desastre de modo que se incluyesen todos los desastres, aunque no perturben gravemente la sociedad de todo un Estado.

### **Cuba**

Se propone incluir la misma definición de “desastre” aprobada en el glosario de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres<sup>4</sup>: “Se entiende por ‘desastre’ una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”<sup>5</sup>.

### **República Checa**

En el proyecto de artículo 3 [3] figura una definición de “desastre” cuyo objetivo es no ser muy restrictiva, por una parte, pero no ser tampoco de amplio alcance, por otra. En nuestra opinión, la Comisión ha encontrado el equilibrio exacto entre esos dos extremos y apoyamos la definición. Entendemos que es necesario dejar un margen de discreción con respecto a la posible aplicabilidad del proyecto de artículos; no obstante, agradeceríamos que la Comisión siguiera desarrollando el comentario sobre la definición de “perturbación grave del funcionamiento de la sociedad”, quizás mediante ejemplos, ya que una definición tan general plantea dificultades a la hora de determinar el umbral a partir del cual se aplicaría el presente proyecto de artículos.

### **Ecuador**

El Manual del Comité de Gestión de Riesgos de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador<sup>6</sup> define desastre 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 con sus propios recursos”. Y, para

<sup>4</sup> Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2009 *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, Ginebra, mayo de 2009. Puede consultarse en [www.unisdr.org/we/inform/publications/7817](http://www.unisdr.org/we/inform/publications/7817).

<sup>5</sup> *Ibid.*, págs. 13 y 14.

<sup>6</sup> *Manual del Comité de Gestión de Riesgos*, junio de 2014 (puede consultarse en <http://biblioteca.gestionderiesgos.gob.ec/items/show/10>), pág. 100, literal 13.

el Marco de Acción de Hyogo<sup>7</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 ellas, que puede tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, como se subraya en la Estrategia de Yokohama”<sup>8</sup>.

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

### **Alemania**

La definición de “desastre” no debería centrarse únicamente en los “acontecimientos” de evolución rápida, sino también en los procesos de evolución lenta, como las sequías, que suponen una enorme amenaza para los países de riesgo alto. Por lo tanto, proponemos que se añadan a la definición de desastre que figura en el proyecto de artículo 3 [3] los términos “procesos prolongados”.

### **Países Bajos**

Los Países Bajos preferirían que los proyectos de artículo 3 [3] y 4 se fusionasen en un proyecto de artículo sobre los términos empleados.

## **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

### **Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres**

La definición de desastre propuesta en el proyecto de artículo 3 [3] plantea un umbral bastante alto, que deja fuera desastres que sí están incluidos en el párrafo 15 del Marco de Sendai, a saber, los desastres de pequeña escala.

Los estudios y la experiencia indican que los desastres de pequeña escala causan fuertes pérdidas, incluso desde el punto de vista económico, lo que repercute negativamente en la resiliencia de las personas, exacerba las vulnerabilidades ya existentes y contribuye a que se produzcan graves retrocesos en el desarrollo humano. Con su elevada frecuencia, los desastres de pequeña escala determinan una erosión continua de los activos del desarrollo, como las casas, las escuelas, los establecimientos de salud, las carreteras y la infraestructura local. Hasta la fecha, no han recibido la atención debida y con frecuencia no se tienen en cuenta en las estadísticas, lo que da una idea incompleta sobre los efectos y las consecuencias; de hecho, una vez que se incluyen en los cálculos las pérdidas directas asociadas a los desastres de pequeña escala, las pérdidas directas totales resultantes de los desastres aumentan como mínimo en un 50%.

<sup>7</sup> Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres, aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe (Hyogo, Japón), 18 a 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2).

<sup>8</sup> Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos y Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales, Yokohama (Japón), 23 a 27 de mayo de 1994 (A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I).

Sería fundamental que el proyecto de artículos abarcara también los desastres de pequeña escala, que por su naturaleza no entrañan “pérdidas masivas de vidas humanas”, “grandes sufrimientos a seres humanos” o “daños materiales o ambientales de gran magnitud”. En vista de ello, se sugiere que se reconsidere la inclusión de los términos “masivas” “grandes” y “de gran magnitud”, y que después del término “daños” se añada el término “económicos”, con los ajustes correspondientes en el comentario.

### **Organización Internacional para las Migraciones**

Una de las posibilidades para integrar los desplazamientos en el proyecto de artículos sería reconocer, en la definición de “desastre” del proyecto de artículo 3 [3], los efectos que pueden tener los desastres sobre los desplazamientos. En la definición aprobada por la Comisión se reconoce que los daños materiales o ambientales de gran magnitud son consecuencias normales de los desastres (párrafo 7) del comentario); los desplazamientos deberían recibir el mismo trato.

La inclusión de una referencia a los desplazamientos en la definición de desastre cumpliría dos propósitos. En primer lugar, daría más visibilidad a la cuestión de la movilidad humana, recordando a los Estados que en la elaboración de sus políticas, entre otras en la esfera de la reducción del riesgo de desastres, deben reconocer el riesgo de desplazamientos y hacer frente a sus efectos negativos. En segundo lugar, al definir lo que es un desastre, el proyecto de artículo 3 [3] contribuye a determinar el ámbito de aplicación del proyecto de artículos. Por ello, una referencia a los desplazamientos en el proyecto de artículo 3 [3] implicaría que, al cumplir con las demás obligaciones establecidas en el proyecto de artículos, los Estados deberían también tener siempre en cuenta la dimensión relativa a los desplazamientos.

En el proyecto de artículo, el desastre se define como el acontecimiento y no como sus consecuencias. Sin embargo, como se especifica en el párrafo 3) del comentario, se utiliza el término “calamitoso” para establecer un umbral, que se define además por las consecuencias de ese acontecimiento, a saber “pérdidas masivas en vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos o daños materiales o ambientales de gran magnitud”, junto con una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad. Esta decisión crea muchos niveles de análisis que corren el riesgo de crear confusión en la aplicación de la definición, que es fundamental para interpretar la totalidad del texto del proyecto de artículos. ¿Se define el umbral de calamitoso por sí mismo o por esos resultados? En otras palabras, ¿debe el evento ser calamitoso y causar consecuencias desastrosas o únicamente cuando causa esas consecuencias se considera calamitoso? Esta distinción es importante porque un acontecimiento de menor escala podría causar también consecuencias desastrosas y cabe preguntarse si las situaciones menos extremas se incluirán en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos. Si la respuesta es que un acontecimiento ha de ser calamitoso por sí mismo y causar las consecuencias mencionadas, que es lo que parece indicar el párrafo 3) del comentario, es necesario incluir en el comentario una definición de “calamitoso”, y sería importante que esa definición incluyese también acontecimientos de menor magnitud.

Además, si bien en los comentarios se aclara que la definición no pretende abarcar los conflictos, no parece estar limitada a las causas ambientales (ni siquiera en

los comentarios). Entre el acontecimiento o la 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, podrían incluirse todos los acontecimientos siguientes: peligros naturales; procesos de degradación y cambio ambientales de evolución lenta; y accidentes tecnológicos y epidemias. Esto puede ser una opción deliberada de la Comisión. Sin embargo, deberían analizarse cuidadosamente sus consecuencias claras para el ámbito de aplicación de todo el texto. En particular, el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] (Cooperación para reducir el riesgo de desastres) que, si bien aparentemente se refiere a la reducción del riesgo de desastres articulada en el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai, podría ensancharse si la definición de “desastre” fuese más amplia.

En el párrafo 6) del comentario se reconoce que una gran alteración puede ocasionar “grandes sufrimientos y angustia a seres humanos” aun cuando no haya pérdidas de vidas. No está claro qué se quiere decir con el término “alteración” ¿Incluye el desplazamiento de personas? Debería insertarse un nuevo párrafo, después del párrafo 6), que se refiriese a los desplazamientos como una de las principales consecuencias de los desastres, con el fin de dar a la cuestión la visibilidad que exige la magnitud de los desplazamientos registrados como consecuencia de las situaciones de desastre<sup>9</sup>.

En el párrafo 7) del comentario, la Comisión explica que se han incluido los daños a los bienes y el medio ambiente en reconocimiento del hecho de que son los resultados típicos de un desastre; por lo tanto, siguiendo el mismo razonamiento, los desplazamientos deberían recibir el mismo trato. Por consiguiente, se sugiere que se incluyan en la definición de desastre los desplazamientos, junto con la referencia a los sufrimientos y angustia causados a los seres humanos.

Esa inclusión estaría justificada por la magnitud de los desplazamientos que cada vez más causan los desastres y daría a la cuestión la visibilidad necesaria. El propósito sería garantizar que los Gobiernos tomaran en consideración el riesgo de desplazamiento de comunidades enteras cuando cumplan las otras diversas obligaciones que se definen en el proyecto de artículos, en particular en el contexto de la reducción y gestión del riesgo de desastres, pero también cuando traten de remediar las consecuencias de los desastres y cuando garanticen la protección efectiva de las personas afectadas. Los desplazamientos colocan a las personas en una situación desesperada por la pérdida de acceso a los medios de subsistencia, los servicios y el capital social.

### **Unión Europea**

Teniendo en cuenta la terminología que establece el proyecto de artículo (como “acontecimiento [...] calamitoso” y “perturbando [...] gravemente el funcionamiento de la sociedad”) parece difícil determinar el umbral que es necesario alcanzar para que comiencen a aplicarse los artículos del proyecto. Esto resulta especialmente problemático en el caso de que el proyecto de artículos se convirtiese en un instrumento jurídicamente vinculante.

La Unión Europea observa que el proyecto de artículo refleja en cierta medida el enfoque del Convenio de Tampere al referirse a un acontecimiento o una serie de

<sup>9</sup> Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, *Global Estimates 2015 - People Displaced by Disasters*, julio de 2015.

acontecimientos. Se advierte, sin embargo, que esto no se corresponde necesariamente con otras definiciones en virtud del derecho internacional, como el artículo 3 de la decisión del Consejo de la Unión Europea relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad<sup>10</sup>, y el artículo 4 de la decisión relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión<sup>11</sup>, en los que se define el desastre (catástrofe) como “toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural”. La ventaja de esa definición es que se centra inmediatamente en la situación, sin importar su causa. Además, la referencia a que “pueda tener efectos graves” permite incluir las amenazas potenciales de un desastre (por ejemplo, la propagación del ébola, una tormenta que se acerca a la tierra), con el fin de que esos instrumentos sean aplicables también antes de que se produzca efectivamente el acontecimiento calamitoso.

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

El CICR observa con preocupación que la definición de desastre a los efectos del proyecto de artículos ya no excluye expresamente las situaciones de conflicto armado, como ocurría en versiones anteriores del proyecto de artículos. La nueva definición crea superposiciones y contradicciones entre las normas del derecho internacional humanitario y el proyecto de artículos, lo que ocasiona confusión y posibles conflictos de normas (en caso de que el proyecto de artículos se convirtiera en un instrumento internacionalmente vinculante).

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La FICR sugiere que en el comentario del proyecto de artículo 3 [3] se mencione que la definición de desastre podría aplicarse por igual a los acontecimientos repentinos (como un terremoto o tsunami) y a los acontecimientos de evolución lenta (como la sequía o las inundaciones graduales). Además, podría ser conveniente que se señalase en el párrafo 6) del comentario que los “grandes sufrimientos y angustia a seres humanos” podrían ser ocasionados también por lesiones, enfermedades u otros problemas de salud no mortales causados por un desastre (y no solo por los desplazamientos).

## **D. Proyecto de artículo 4 – Términos empleados**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

Austria duda de que las definiciones de “Estado que presta asistencia” y “otro actor que presta asistencia” (que figuran en los apartados a) y b)) necesiten el modificador “a su solicitud o con su consentimiento”. Ese modificador parece innecesario, puesto que esas condiciones particulares son el resultado de las disposiciones sustantivas del proyecto de artículos y no necesitan ser incluidas en

<sup>10</sup> La cláusula de solidaridad, artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO L 192 de 1.7.2014, p. 53.

<sup>11</sup> Decisión núm. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, L 347/924.

las definiciones. Asimismo, las definiciones que figuran en el Convenio de Tampere no incluyen modificadores de esa índole.

Además, el comentario del apartado e), relativo a la definición de personal de socorro, debe conciliarse con la práctica de los Estados, ya que el personal militar sigue estando plenamente a las órdenes del Estado que presta asistencia, independientemente del control operacional del Estado afectado. En consecuencia, esas operaciones de socorro siguen siendo atribuibles al Estado que presta asistencia.

### **Cuba**

Se propone modificar el apartado d) como a continuación: “‘asistencia externa’ es el personal de socorro, equipos, bienes y los servicios proporcionados por los Estados u otros actores que prestan asistencia para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres a un Estado afectado, a solicitud o con consentimiento del Estado afectado o previamente acordado mediante acciones de cooperación y/o colaboración”. También se propone incluir en el proyecto de artículo el término “reducción de riesgo de desastre”, que aparece mencionado en el proyecto y que está incluido también en el glosario de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres<sup>44</sup>. Por consiguiente, el proyecto de artículo 4 incluiría un nuevo apartado g): “se entiende por ‘reducción de riesgo de desastre’ el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos”.

### **República Checa**

En el comentario del proyecto de artículo 4, apartado a), la Comisión admite que hay situaciones, aunque infrecuentes, en las que dos Estados podrían considerarse “Estados afectados”. A pesar de que esas situaciones tal vez sean excepcionales, consideramos que es conveniente contar con un conjunto de indicaciones seguras que puedan ser de utilidad al respecto. Por lo tanto, sugerimos que la Comisión considere la posibilidad de proponer criterios, por lo menos en el comentario, que podrían ser aplicables en situaciones de esa índole.

La República Checa reconoce que en situaciones de emergencia, incluidos los desastres, cabe desplegar personal civil y militar, tal como se define en el proyecto de artículo 4, apartado e). Desearíamos señalar a la atención de la Comisión las Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (en adelante, las “Directrices de Oslo”)<sup>12</sup> y las Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas<sup>13</sup>; en ambos conjuntos de Directrices se

<sup>12</sup> Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”), Rev.1, 27 de noviembre de 2006.

<sup>13</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas, Rev. 1, enero de 2006.

destaca la primacía de la utilización de personal civil y se limita la utilización de personal militar a las situaciones en las que no se dispone de personal civil comparable. Proponemos que la Comisión se ocupe de esta cuestión en el texto del comentario.

### **Ecuador**

Se recomienda incrementar el glosario añadiendo la definición “países en tránsito”:

“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:

- a) El país donante enviará la documentación necesaria para “carga en tránsito” al país que no es beneficiario final;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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>14</sup>.

### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

[Véase más abajo el comentario del proyecto de artículo 7 [6]].

### **Alemania**

En la definición de “personal de socorro” que figura en el proyecto de artículo 4, apartado e), se indica que abarca al personal civil y militar y en el proyecto de artículo 4, apartado d), se define la “asistencia externa”, entre otras cosas, haciendo referencia al “personal de socorro”. En consecuencia, siempre que se aplique uno de esos términos, la recomendación podría referirse por igual a la ayuda civil y militar. No obstante, desearíamos señalar que las Directrices de Oslo y las Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas especifican que los activos militares internacionales deben utilizarse únicamente como último recurso, cuando se hayan agotado las posibilidades civiles.

Por consiguiente, Alemania propondría la modificación siguiente del proyecto de artículo 4, apartado e): “‘personal de socorro’ es el personal civil o [en casos excepcionales en los que no se puede proporcionar asistencia civil suficiente,] 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”.

<sup>14</sup> *Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad Andina*, abril de 2013, pág. 29. Puede consultarse en [www.preventionweb.net/files/GUIA%20ANDINA.pdf](http://www.preventionweb.net/files/GUIA%20ANDINA.pdf).

## Países Bajos

Los Países Bajos están de acuerdo con la decisión del Comité de Redacción de no incluir definiciones de “organización no gubernamental pertinente” y “riesgo de desastres”.

Los Países Bajos también apoyan que se incluya la expresión “o bajo la jurisdicción o el control” en el proyecto de artículo 4, apartado a), que amplía el significado del concepto de “Estado afectado”. En este sentido, los Países Bajos están de acuerdo con la opinión expresada por el Comité de Redacción de que la cuestión del consentimiento del Estado afectado en situaciones en las que podría haber múltiples Estados afectados merece mayor atención.

Por último, en relación con el empleo del término “personal de socorro” en el proyecto de artículo 4, apartado e), los Países Bajos piden coherencia en la terminología que se utiliza en otros proyectos de artículo, en particular el proyecto de artículo 17 [14], párrafo 1 a) (“personal de socorro civil y militar”) y el proyecto de artículo 18 (“personal de socorro”).

## 2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales

### Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios respalda la definición de los términos “Estado afectado” que figura en el proyecto de artículo 4, apartado a), en la medida en que pone de relieve la función y la responsabilidad primordiales del Estado en cuyo territorio se produce el desastre de proteger a las personas, los bienes y el medio ambiente de los efectos del desastre. Al mismo tiempo, la definición es lo suficientemente amplia como para abarcar la situación en que un Estado ejerce el control *de facto* sobre un territorio que no sea el suyo, con lo que se reducen al mínimo las posibles lagunas en la cobertura en la práctica. Al respecto, la Oficina considera especialmente provechosa la explicación que figura en el comentario correspondiente sobre la relación entre esa definición y el proyecto de artículo 12 [9], párrafo 1.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios observa, sin embargo, que la definición de “Estado afectado” que figura en el proyecto de artículo 4, apartado a), puede ser demasiado amplia, en la medida en que podría interpretarse que incluye al Estado que tiene jurisdicción o control sobre las personas afectadas por un desastre fuera de su territorio. En el marco del derecho internacional público y en particular en el derecho de los derechos humanos, se acepta que un Estado tiene jurisdicción sobre sus nacionales incluso cuando están en el extranjero. La definición que figura en el proyecto de artículo 4, apartado a), parece ser lo suficientemente amplia como para abarcar a los Estados de la nacionalidad, ya que incluye al “Estado ... bajo la jurisdicción ... del cual las personas ... resultan afectad[a]s por un desastre”. Habida cuenta de que para la asistencia externa se necesita el consentimiento del Estado afectado, no sería conveniente una definición excesivamente amplia de “Estado afectado”. Por lo tanto, podría convenir aclarar en el comentario que con la expresión “Estado afectado” no se pretende incluir al Estado que tenga jurisdicción en virtud del derecho internacional sobre las personas afectadas por un desastre fuera de su territorio.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios advierte que la definición de “asistencia externa” que figura en el proyecto de artículo 4, apartado

d), se refiere al “personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios”. El “personal de socorro” y los “equipo y bienes” se definen en el proyecto de artículo 4, apartados e) y f) respectivamente, pero no se ofrece ninguna definición de los “servicios”. Podría ser conveniente incluir una definición de este término.

A la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios le preocupa la definición de “personal de socorro” que figura en el proyecto de artículo 4, apartado e), que se interpreta en el sentido de que significa personal civil y militar, pero que no hace ninguna distinción entre esas dos categorías. Las Directrices de Oslo especifican que los activos militares internacionales deben utilizarse como último recurso, “únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente y solamente se pueda responder a una necesidad humanitaria crítica mediante la utilización de recursos militares o de la defensa civil”. La Oficina recomendaría que la definición de “personal de socorro” que figura en el apartado e) se armonizase con los términos de consenso actuales que aparecen en las Directrices de Oslo. Como mínimo, el comentario del apartado e) debería aclarar que los activos militares internacionales únicamente deben utilizarse como último recurso. Alternativamente, o además, esa aclaración podría incluirse en los comentarios de los proyectos de artículo 9 [5 *bis*] o 15 [13], o en un proyecto de artículo separado e independiente.

#### **Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres**

Los apartados d), e) y f) incluyen definiciones que, aunque son apropiadas en el contexto del socorro en casos de desastre (y, de hecho, esos términos están incluidos en las disposiciones referentes al socorro), pueden no ser aplicables a los efectos de la reducción del riesgo de desastres. Por consiguiente, se sugiere que se mantengan las definiciones propuestas, aunque suprimiendo las referencias a la “reducción del riesgo de desastres”, en función de las consideraciones que figuran a continuación.

El concepto de asistencia externa propuesto en el proyecto de artículo 4, apartado d), y confirmado en los proyectos de artículo 13 [10] a 17 [14] y 19 [15], parece aplicarse a un Estado afectado por un desastre. La inclusión de la “reducción del riesgo de desastre” supone que el término “afectado” incluye no solo afectado por un desastre, sino también por un “riesgo”. Por lo tanto, estaría en contradicción con el apartado a), y también ampliaría el concepto de “afectado” más allá del ámbito de aplicación y el espíritu del proyecto de artículos.

Habida cuenta de la definición propuesta en el apartado e), el “personal de socorro” se ocupa de las operaciones de socorro. Como confirma también el Marco de Sendai, la gestión del riesgo de desastres se refiere a las medidas que deben adoptarse para evitar las condiciones para que se cree y se materialice un desastre. Tales medidas han de ser adoptadas por todos los actores de todos los sectores en el curso normal de las cosas y, por lo tanto, no por el personal que presta el socorro.

Del mismo modo, mientras que la definición de “equipo y bienes”, que figura en el apartado f), *per se* parece apropiada, el equipo y los bienes se mencionan en los proyectos de artículo 9 [5 *bis*], 17 [14] y 18, que mencionan expresamente el socorro, y se refieren a él.

## Unión Europea

Para tener debidamente en cuenta las características específicas de la Unión Europea en una esfera en la que la Unión es uno de los actores internacionales más importantes, la Unión Europea agradecería que la Comisión considerase la posibilidad de incluir una referencia a las “organizaciones de integración regional” en el proyecto de artículo 4, apartado c), que trata de “otros actores que prestan asistencia”.

Como alternativa, la Unión Europea sugiere que en el comentario del proyecto de artículo 4, apartado c), se aclare al menos que la expresión “organización intergubernamental” incluye también organizaciones de integración regional como la Unión Europea.

En el proyecto de artículo 4, apartado e), se define al “personal de socorro” como “personal civil o militar”. Pueden encontrarse otras referencias al personal de socorro en el proyecto de artículo 4, apartado d), en el contexto de la definición de la “asistencia externa”, que se refiere al “personal de socorro”, en el proyecto de artículo 17 [14], párrafo 1 a) (“personal de socorro civil y militar”) y el proyecto de artículo 18, que se refiere al “personal de socorro” sin distinción. Debería remediarse esa falta de coherencia.

La referencia al “personal civil o militar” que figura en el proyecto de artículo 4, apartado e), no es objeto de ninguna matización, lo que contraviene las Directrices de Oslo y las Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas, que especifican que los activos militares internacionales deben utilizarse como último recurso, cuando se hayan agotado las alternativas civiles.

En el mismo sentido, otro instrumento de derecho en gestación en el plano de la Unión Europea, el “Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria”, que fue aprobado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y sus Estados miembros<sup>15</sup>, vincula el uso de los activos militares extranjeros al cumplimiento del principio de “último recurso” consagrado en las directrices antes mencionadas y compromete a la Unión Europea a promover una interpretación común de esas directrices<sup>16</sup>. Reafirma asimismo que los activos militares únicamente pueden utilizarse cuando no haya ninguna alternativa civil comparable y cuando solo el empleo de activos militares, por sus singulares características de capacidad y disponibilidad, permita responder a una necesidad humanitaria vital. En general, las operaciones humanitarias que hagan uso de activos militares deben conservar su naturaleza y carácter civiles<sup>17</sup>. Esta limitación no se aplica a las medidas de protección de los civiles en el seno de la Unión.

Por consiguiente, la Unión Europea sugiere que en el comentario del proyecto de artículo 4, apartado e), se inserte una referencia a las Directrices de Oslo y las Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil en Apoyo

<sup>15</sup> Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria, Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, D.O. C25, enero de 2008, pág. 1.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 57.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párrs. 61 a 63.

de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Debería considerarse la posibilidad de incluir el “apoyo financiero” dentro de la definición de “asistencia externa” del proyecto de artículo 4, apartado d).

Aunque tanto las actividades de respuesta humanitaria como las actividades de reducción del riesgo son muy importantes, y a menudo los mismos actores pueden intervenir en ambos tipos de actividades en diferentes etapas, es importante distinguir entre las crisis humanitarias y la etapa de preparación. En las crisis humanitarias, los Estados deben ofrecer facilidades y medidas de protección especiales al personal de socorro (por ejemplo, visados acelerados, seguridad especial, etc.) que no se necesitan en tiempos de calma.

En el proyecto de artículos, el proyecto de artículo 4 incluye en la definición de “personal de socorro” no solo a quienes responden ante un desastre, sino también a las personas enviadas para promover la reducción del riesgo. En consecuencia, los Estados estarían obligados a brindarles facilidades especiales, como se establece en el proyecto de artículo 17 [14], e incluso garantías de seguridad especiales, como se indica en el proyecto de artículo 18. Estas deberían reservarse para las situaciones de crisis a fin de no recargar innecesariamente los procedimientos normales de los Estados y lograr que estén dispuestos a cumplir cuando las necesidades sean urgentes.

La FICR considera que valdría la pena incluir explícitamente el “equipo de telecomunicaciones” y los “medicamentos” en la lista de bienes y equipo que se proporciona en el proyecto de artículo 4, apartado f).

## **E. Proyecto de artículo 5 [7] – Dignidad humana**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

Los amplios términos en que está redactado imponen la obligación correspondiente a actores más allá de los que prestan asistencia en el caso de un desastre.

#### **Cuba**

Se propone la redacción siguiente: “Al responder a los desastres, los Estados, las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes respetarán y protegerán la dignidad inherente a la persona humana, así como las normas internas del Estado afectado y las decisiones soberanas del mismo con relación a la asistencia ofrecida”.

## 2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales

### Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios respalda que se incluya el proyecto de artículo 5 [7], que recalca la necesidad de respetar y proteger la dignidad inherente a la persona humana. La disposición se refiere a “los Estados, las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes” que responden a los desastres. Puesto que la formulación del proyecto de artículo 5 [7] omite los términos “o cualquier otra entidad o individuo” (por ejemplo, el CICR o la FICR, como se explica en el comentario, así como actores privados) que figuran en el proyecto de artículo 4, apartado c), podría ser conveniente referirse en lugar de ello a “los Estados y otros actores que prestan asistencia”, conforme a la definición del proyecto de artículo 4, apartado c), a fin de que el proyecto de artículo 5 [7] abarque a todos los actores pertinentes que prestan “asistencia externa”. En el comentario se indica que el proyecto de artículo 5 [7] se ha formulado a fin de que se ajustase al proyecto de artículo 8 [5]. Sin embargo, no queda inmediatamente claro por qué el alcance del proyecto de artículo 5 [7] debería limitarse al del proyecto de artículo 8 [5], ya que este último se basa en un deber de cooperar en virtud del derecho internacional.

### Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La importancia que se concede en el proyecto de artículos a la dignidad humana, en el proyecto de artículo 5 [7], y a los principios humanitarios, en el proyecto de artículo 6 [8], es un aspecto muy positivo. El establecimiento de una base de normas imperativas para el respeto de los principios humanitarios en los desastres sería una adición muy valiosa al marco normativo internacional actual.

## F. Proyecto de artículo 6 [8] – Derechos humanos

### 1. Comentarios recibidos de los Gobiernos

#### Australia

Australia acoge con beneplácito la confirmación de que las convenciones de derechos humanos siguen aplicándose en situaciones de desastre, como se pretende en los proyectos de artículos 2 [2], 5 [7] y 6 [8]. Australia observa que esas convenciones incluyen derechos derogables e inderogables, derechos absolutos y la obligación de adoptar medidas, en particular mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos estatales disponibles para hacer realidad progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales.

#### Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)

El proyecto de artículo 6 [8] hace referencia a los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres, que es un principio esencial en toda respuesta humanitaria. Las personas son más vulnerables en tiempos de desastres, de ahí la máxima importancia de prevenir las violaciones y los abusos de los derechos humanos y cumplir activamente las obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, desde la perspectiva de los países nórdicos esa referencia podría fortalecerse. Si bien no es necesario ni conveniente emplear un lenguaje muy

específico y restrictivo en ese documento, se recomienda elaborar más esta obligación. Convendría revisar la redacción del proyecto de artículo para que refleje más claramente el deber de los Estados de velar por el cumplimiento de todas las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos. El proyecto de artículo podría decir lo siguiente: “Los Estados deben velar por el respeto, la protección y el cumplimiento sin discriminación de los derechos de personas afectadas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”.

### **Qatar**

Qatar propone la siguiente adición al proyecto de artículo 6 [8]: “Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos, porque los desastres pueden producirse en situaciones de conflicto o en un país bajo ocupación. Por consiguiente, el proyecto de artículo 21 [4] no se aplica en vista de las obligaciones de la Potencia ocupante, y las características del lugar deben preservarse.”

## **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

### **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura**

Reconocer los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres es de suma importancia. Si bien el proyecto de artículo solo se refiere a la obligación de “respetar” sus derechos humanos, varios instrumentos internacionales reconocen que los Estados tienen una serie de obligaciones adicionales, como la obligación de “proteger”, “promover” y “cumplir (facilitar)” (las fórmulas utilizadas en ellos varían). Pero es evidente que los deberes de los Estados no se limitan a evitar la injerencia en los derechos del pueblo (respetar). Los Estados deberían adoptar una serie de medidas que van de la no injerencia pasiva a la activa para garantizar la satisfacción de las necesidades individuales, en función de las circunstancias concretas.

Además, en el contexto del socorro en casos de desastre y el ejercicio del derecho a la alimentación, también sería apropiado reconocer la obligación a “proporcionar”. La obligación de “proporcionar” supone que el Estado, como último recurso, debe proporcionar alimentos “cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance”<sup>18</sup>.

El comentario al proyecto de artículo podría incluir algunos de estos elementos importantes y podría modificarse el propio proyecto para no dar la impresión de que las obligaciones del Estado se limitan a “respetar” los derechos humanos.

### **Organización Internacional para las Migraciones**

En el párrafo 2 del comentario del proyecto de artículo 6 [8], se señala que la referencia a los derechos humanos abarca también los derechos que figuran en instrumentos no vinculantes. Como se mencionó en el comentario en el párrafo 10 del comentario al proyecto de artículo 2 [2], mencionar expresamente los más

<sup>18</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 15: El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto), 20 de enero de 2003, E/C.12/2002/11.

importantes, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>19</sup> y las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales del Comité Permanente entre Organismos<sup>20</sup>, ayudaría a identificar las normas pertinentes. Al mismo tiempo, también debe reconocerse que la mayoría de los derechos estipulados en estos instrumentos, si no todos, ya están reconocidos en las convenciones internacionales o el derecho consuetudinario. El valor añadido de esos instrumentos es explicar la manera en que los derechos humanos se aplican en el contexto específico de los desastres. La mención de esas normas en el proyecto de artículos representaría una oportunidad importante para incluir en las obligaciones dimanantes de los instrumentos de derechos humanos un contenido más concreto con respecto a su aplicación en situaciones de desastre.

El término “respetar” para calificar las obligaciones que tienen los Estados y otros agentes de hacer efectivos los derechos parece demasiado restrictivo para captar toda la gama de obligaciones que tienen los Estados y otros agentes. Habida cuenta de la importancia de las obligaciones positivas que tienen en esta esfera, se recomienda, al menos, añadir una referencia a la “protección” de los derechos (véase, por ejemplo, entre muchos otros, la causa *Budayeva v. Russia* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2008)<sup>21</sup>.

Aunque la Comisión decidió no presentar una lista de derechos, se hace referencia a varios de ellos en todo el texto del proyecto de artículos y sus comentarios. Por ejemplo, el párrafo 4 del comentario al proyecto de artículo 13 [10], sobre el deber de buscar asistencia externa, se refiere a una serie de derechos que son pertinentes en el contexto de los desastres, como el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado. También se reitera que los Estados tienen la obligación de proteger el derecho a la vida. Además, en el párrafo 3 del comentario del proyecto de artículo 11 [16], sobre el deber de reducir el riesgo de desastres, se menciona el derecho de acceso a información sobre los riesgos.

A fin de racionalizar la información pertinente y hacerla más accesible, se sugiere añadir todas esas referencias al proyecto de artículo sobre derechos humanos o, al menos, que se añada al comentario una remisión a las partes pertinentes de los comentarios a otros proyectos de artículos.

Además, en consonancia con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, podría añadirse una referencia a las repercusiones de las violaciones de los derechos humanos en los desplazamientos cometidas mediante actos u omisiones de Estados antes o después de los desastres. A ese respecto, en los Principios Rectores se dispone que “todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir

<sup>19</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

<sup>20</sup> Comité Permanente entre Organismos de Reconstrucción y Rehabilitación a Raíz de Guerras y Desastres, *Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales*, Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, enero de 2011.

<sup>21</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Budayeva v. Russia*, 15339/02 y otros, 20 de marzo de 2008.

y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas<sup>22</sup>.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La disposición no ofrece ninguna orientación a los Estados u otras partes interesadas sobre cómo proteger a las personas en casos de desastre y por lo tanto no es probable que tenga ninguna repercusión en su comportamiento en las operaciones.

La FICR entiende que sería imposible enunciar todos los derechos que podrían resultar pertinentes en una operación en caso de desastre y es consciente de la inquietud que suscita el hecho de mencionar específicamente algunos ejemplos podría malinterpretarse en el sentido de implicar que los derechos no enunciados no son aplicables. Sin embargo, hay algunas cuestiones de derechos que son motivo frecuente de preocupación en situaciones de desastre y puede ser útil destacarlos en el proyecto de artículos. Además, esta preocupación podría evitarse fácilmente si, antes de cualquier lista, se indica “en particular, pero no exclusivamente” y se aclara en el comentario.

La FICR recomienda la posible inclusión específica de los siguientes elementos: el derecho a recibir asistencia humanitaria; los derechos de grupos especialmente vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad, a fin de que sus necesidades especiales de protección y asistencia sean tenidas en cuenta; el derecho de las comunidades a tener voz en la planificación y ejecución de las iniciativas de la reducción del riesgo de desastres y las labores de respuesta y recuperación; y el derecho de todos los desplazados por desastres a la asistencia sin discriminación para lograr soluciones duraderas a su desplazamiento.

## **G. Proyecto de artículo 7 [6] – Principios humanitarios**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Ecuador**

Deberían incluirse además el principio de protección de evitar exponer a las personas afectadas por desastres a daños adicionales y el principio humanitario de independencia.

El principio de independencia fue añadido a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad en la resolución 58/114 de la Asamblea General:

“*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 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

<sup>22</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, principio 5.

de protección reflejados en la Carta Humanitaria<sup>23</sup>. Abarcan 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”.

Otras fuentes también señalan la importancia del principio de “no hacer daño” según el cual la acción humanitaria debe evitar que se agraven las disparidades y la discriminación entre las poblaciones afectadas, abstenerse de crear o agravar la degradación del medio ambiente, tratar de no provocar o agravar conflictos o situaciones de inseguridad en las poblaciones afectadas, y tener en cuenta las necesidades especiales de los grupos más vulnerables<sup>24</sup>.

### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

Los países nórdicos están especialmente interesados en la neutralidad de la asistencia humanitaria. Si bien el proyecto de artículo 7 [6] se refiere a la neutralidad como principio humanitario que debe tenerse en cuenta, parece que no se respeta sistemáticamente en otros proyectos de artículos. Más concretamente, en el proyecto de artículo 4 e), en cuanto a la definición de “personal de socorro”, y en el proyecto de artículo 17 [14], párrafo 1 a), sobre la facilitación de la asistencia externa, se hace referencia al personal de socorro civil y militar en el mismo contexto. Mantener la neutralidad, la imparcialidad y la independencia es la mejor manera de proteger el espacio humanitario y garantizar el acceso de la ayuda a los beneficiarios y la seguridad del personal de asistencia humanitaria. Por lo tanto, es fundamental que los proyectos de artículos correspondientes distingan más claramente entre el personal militar y la respuesta humanitaria y pongan de relieve el carácter fundamentalmente civil de la asistencia humanitaria. Es esencial reafirmar en los proyectos de artículos que, en las situaciones en que se utilice capacidad y activos militares como último recurso para apoyar la prestación de asistencia humanitaria, se evalúe la necesidad de hacerlo con el consentimiento del Estado afectado y de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios. A este respecto, los países nórdicos se refieren en particular a la orientación recogida en las Directrices de Oslo.

La protección de los grupos vulnerables en los desastres es otro ámbito que debe destacarse. Los países nórdicos agradecen que la Comisión haya mencionado explícitamente las necesidades de las personas especialmente vulnerables como importante principio humanitario. Las personas y los grupos vulnerables suelen ser aquellos cuya situación humanitaria puede verse más afectada en casos de desastre y aquellos cuyas circunstancias merecen especial atención. Por esta razón, el proyecto de artículo ganaría en valor práctico si se elaborara un poco más, ya que en su forma actual no es muy concreto o explícito. El proyecto de artículo podría aprovechar las

<sup>23</sup> *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria* (Ginebra, Proyecto Esfera, 2000, revisado en 2011), pág. 37.

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, UNICEF, *Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria*, Nueva York, mayo de 2010. Disponible en [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/CCCs\\_SP\\_070110.pdf](http://www.unicef.org/spanish/publications/files/CCCs_SP_070110.pdf).

definiciones utilizadas en, por ejemplo, la resolución 69/135 de la Asamblea General, que se refiere a la necesidad de tener en cuenta en toda respuesta humanitaria “las necesidades humanitarias y vulnerabilidades específicas de todos los componentes de la población afectada, en particular de las niñas, los niños, las mujeres, las personas de edad y las personas con discapacidad”.

Otro aspecto fundamental de la asistencia humanitaria es la importancia del principio de “no hacer daño”. En el contexto de la respuesta humanitaria, los actores que presten asistencia deben evitar exponer a las personas a más daños como consecuencia de sus acciones, garantizar el acceso a asistencia imparcial, proteger a las personas contra los daños físicos y psicológicos resultantes de la violencia y la coerción, y ayudar a las personas a reclamar sus derechos y acceder a las vías de recurso necesarias. En los proyectos tal y como están parece que falta una referencia explícita a este principio fundamental y, por lo tanto, los países nórdicos sugieren incluir el principio de “no hacer daño” en el proyecto de artículo 7 [6].

## 2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales

### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios acoge con agrado el proyecto de artículo 7 [6]. De hecho, los principios humanitarios sustentan la acción humanitaria. Además, la Oficina estaría a favor de incluir una referencia a la obligación de que las organizaciones humanitarias respeten el principio de independencia, de conformidad con la resolución 58/114 de la Asamblea General: “[r]econociendo 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 que se estén ejecutando medidas humanitarias, también es un principio rector importante de la prestación de asistencia humanitaria”.

Un elemento esencial en el examen de las necesidades de las personas especialmente vulnerables es la participación de la comunidad. Este elemento no está claro en los proyectos de artículos ni en los comentarios. Las comunidades afectadas, incluidos los grupos vulnerables, deben ser consultadas en el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de la asistencia en casos de desastre. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios estaría a favor de incluir en el comentario una referencia a las posibles maneras de incorporar y garantizar la participación de la comunidad.

### **Organización Internacional para las Migraciones**

Aunque el proyecto de artículo 7 [6] se refiere a la respuesta a un desastre, teniendo en cuenta el amplio ámbito de aplicación del proyecto de artículos que se especifican en el párrafo 4) del comentario al proyecto de artículo 1 [1] (“en casos de desastre” incluye la respuesta y la recuperación después de los desastres, incluida la reconstrucción) y a la luz del párrafo 5) del comentario del proyecto de artículo 2 [2] la frase “respuesta a los desastres” debe incluir la reducción del riesgo antes de los desastres, cuando proceda; esto debe recordarse en el texto del comentario. El principio de no discriminación, por ejemplo, es particularmente pertinente en el contexto de la prevención de los desastres. Además, la atención específica a los grupos vulnerables, en cuanto a garantizar la accesibilidad de la información, la participación en el proceso de adopción de decisiones y la preparación para

responder a sus necesidades específicas en casos de desastre, debería ser una consideración fundamental en la prevención de los desastres o sus consecuencias.

La referencia a la nacionalidad entre los motivos de no discriminación en el párrafo 6) se agradece especialmente habida cuenta del riesgo de estigmatización y exclusión de los extranjeros en situaciones de respuesta en casos de desastre. A este respecto, se sugiere que se añada una referencia al artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en una nota al pie<sup>25</sup>, porque los dos pactos internacionales sobre derechos humanos<sup>26</sup> solo se refieren al concepto más amplio y menos concreto de “origen nacional” y no a la “nacionalidad” como motivo de discriminación. La Comisión también podría considerar la posibilidad de añadir una referencia a la condición jurídica o social como motivo de discriminación, en consonancia con la lista de motivos previstos en el principio 4.1 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En el párrafo 7 del comentario se especifica que la formulación de “especialmente vulnerables” procede de las Directrices de la FICR, en las que se hace referencia a las necesidades “de las mujeres y de los grupos particularmente vulnerables, que pueden abarcar a niños, personas desplazadas, ancianos, personas con discapacidades y personas que viven con el VIH y otras enfermedades debilitantes”. La mención expresa de la lista que figura en las Directrices de la FICR es un hecho positivo porque facilita la determinación de las categorías de personas que deberían considerarse vulnerables en casos de desastre. Sin embargo, sería importante destacar también la difícil situación de los extranjeros en esos casos. Los migrantes suelen estar entre los más afectados por los desastres debido a diversos factores, como ser extranjeros en el país en que se encuentran, una competencia lingüística limitada, un conocimiento limitado de las condiciones ambientales locales, como los peligros naturales, los marcos jurídicos y las instituciones, redes sociales limitadas, la falta de confianza en las autoridades, las restricciones a la movilidad y la discriminación<sup>27</sup>. A menudo tienen dificultades para acceder a información, recursos y oportunidades, lo que reduce su capacidad de prevención, mitigación, preparación, superación y recuperación ante los desastres naturales. Cada vez se tiene más presente la vulnerabilidad específica de los extranjeros en situaciones de desastre.

### Unión Europea

La Comisión tal vez desee examinar el ámbito del proyecto de artículo, ampliándolo a la prevención de los desastres a fin de asegurar la coherencia con los proyectos de artículo 10 [5 ter] y 11 [16], que incluyen la reducción del riesgo de desastres en el ámbito general del proyecto de artículos. La aplicación de los principios humanitarios en la etapa de prevención podría ser de importancia, en particular con respecto a la respuesta temprana preventiva (por ejemplo, la sequía) o la reducción de los riesgos a más largo plazo, que no debería considerarse una prioridad política, sino basada en las necesidades.

<sup>25</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, pág.3.

<sup>26</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, pág. 3, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, *ibid.*, pág. 171.

<sup>27</sup> Lorenzo Guadagno, *Reducing Migrants' Vulnerability to Natural Disasters Through Disaster Risk Reduction Measures*, OMI, MICIC Initiative, Issue in Brief, octubre de 2015.

La Comisión podría estudiar la idoneidad de insertar una referencia al principio de independencia.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

El proyecto de artículo 7 [6] se refiere a los principios de “imparcialidad” y “no-discriminación” como si fueran conceptos separados, lo cual podría dar lugar a confusión sobre el significado de “imparcialidad”, que se basa fundamentalmente en la no discriminación. Como los principios humanitarios forman parte de los principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, nos interesa especialmente evitar este tipo de confusión. Por consiguiente, se sugiere que si el objetivo es insistir más en elementos particulares de los principios existentes, puede hacerse sin crear confusión ni socavar el principio añadiendo las palabras “y en particular” después de la palabra “imparcialidad”.

## **H. Proyecto de artículo 8 [5] – Deber de cooperar**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

Austria subraya que el proyecto de artículo 8 [5] no debe interpretarse como la creación de un deber de cooperar con el Estado afectado en las actividades de socorro, incluido el deber de los Estados de prestar asistencia cuando lo solicite el Estado afectado. Austria considera que ese deber no existe y no debe establecerse. Estaría en contradicción con el principio básico del socorro internacional en casos de desastre, a saber, el principio de la voluntariedad.

#### **Suiza**

[Véase más abajo el comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4]].

### **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

#### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios celebra que se haga hincapié en el proyecto de artículo 8 [5] sobre cooperación entre diferentes “actores que prestan asistencia”. Como se mencionó en relación con el proyecto de artículo 5 [7], sería útil hacer referencia también a “o cualquier otra entidad o individuo”, ya que entendemos que los agentes del sector privado también desempeñan un papel importante. De hecho, así se reconoce que una respuesta efectiva a los desastres requiere la cooperación no solo entre Estados sino también con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como otras personas y entidades.

También en relación con el proyecto de artículo 8 [5], la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios tiene el mandato especial de ayudar en la coordinación de la asistencia internacional sobre la base de la resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que se recogieron disposiciones para fortalecer la respuesta de las Naciones Unidas ante emergencias complejas y los desastres naturales y se creó el puesto de alto nivel de Coordinador del Socorro de

Emergencia como único coordinador de las Naciones Unidas para emergencias complejas y desastres naturales. La resolución dispone que, si existe la necesidad de coordinar la asistencia de emergencia desde el exterior, el Gobierno del Estado afectado podrá informar al Coordinador del Socorro de Emergencia y al representante de las Naciones Unidas en el país. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios estaría a favor de incluir en el proyecto de artículo 8 [5] una referencia explícita a la responsabilidad del Coordinador del Socorro de Emergencia de conformidad con la resolución 46/182. Podría redactarse de la siguiente manera: “los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como con las Naciones Unidas, en particular el Coordinador del Socorro de Emergencia, y otras organizaciones intergubernamentales competentes ...”. Además, la Oficina estaría a favor de incluir en el comentario del proyecto de artículo 8 [5] una explicación más detallada de la función del Coordinador del Socorro de Emergencia. Por ejemplo, este atiende las solicitudes de asistencia de emergencia de los Estados Miembros afectados que requieran una reacción coordinada, sirve de centro principal de coordinación en lo referente a las operaciones de las Naciones Unidas de socorro en casos de emergencia y proporciona información consolidada, incluida información procedente de la alerta temprana en casos de emergencia.

En relación con el proyecto de artículo 8 [5] o el proyecto de artículo 9 [5 *bis*], la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios sugiere examinar la posible inserción en el comentario de un “deber de informar” o un “deber de notificar”, similar al descrito en los artículos de la Comisión sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, de 2001<sup>28</sup>. Por ejemplo, en el artículo 17 se establece que “[e]l Estado de origen deberá notificar sin demora y por los medios más rápidos de que disponga al Estado que pueda resultar afectado por cualquier situación de emergencia relacionada con una actividad comprendida en el ámbito de aplicación de los presentes artículos y facilitarle toda la información pertinente disponible”. Esa referencia podría captar la obligación de informar o notificar a los interlocutores cuyo mandato sea reunir información, dar alertas tempranas y coordinar la asistencia prestada por la comunidad internacional.

### **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura**

Como se indica en el comentario, el deber de cooperar está bien arraigado como principio del derecho internacional que adquiere un significado especial en relación con las normas internacionales de derechos humanos.

La experiencia de la FAO en cuanto a la alerta temprana ha demostrado que sin sistemas de ese tipo puede haber sufrimientos innecesarios. Si bien se reconoce que el deber de cooperar no constituye una obligación general de prestar asistencia, podría interpretarse como una obligación de tener en cuenta los informes de alerta temprana y las solicitudes de asistencia, sin la obligación de responder afirmativamente a ellas.

El comentario de este proyecto de artículo podría entrar en más detalle en esta importante cuestión.

<sup>28</sup> *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 97. Véase la resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo.

### **Banco Mundial**

En cuanto al proyecto de artículo 8 [5], el Banco Mundial desearía saber qué marco jurídico o reglamentario se aplicaría a la cooperación. También es importante establecer cuándo y cómo se decidirán las normas y la logística para la coordinación y si corresponde el papel rector por defecto a una organización en particular, o si se decidiría *ad hoc*. Esas cuestiones pueden afectar considerablemente la velocidad a la que se organice y ponga en marcha la cooperación. Si la cooperación pasa a ser un deber, hace falta un conjunto claro de normas y orientaciones para garantizar que sea facilitador y no debilitador.

### **Asociación de Estados del Caribe**

El proyecto de artículo debería referirse a los instrumentos jurídicos de que disponga el Estado afectado para la cooperación y no dejarlo sencillamente a la competencia de los instrumentos del derecho internacional, salvo en los casos en que el país sea signatario y esté obligado por ellos.

### **Unión Europea**

En vista de la importante función que desempeña en la esfera de la protección civil y la asistencia humanitaria, la Unión Europea celebra que los proyectos de artículos 4 y 8 [5] no se refieran únicamente a los Estados en relación con la prestación de asistencia externa, sino que también abarquen una noción más amplia de “actores que prestan asistencia”. Además, en el proyecto de artículo 8 [5] se reconoce que una característica fundamental de la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre es la cooperación internacional no solo entre Estados sino también con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes.

En este contexto, debería incluirse una referencia a las “organizaciones de integración regional” que tuviera en cuenta las características especiales de la Unión Europea. El término “organización de integración regional” se acepta en el ámbito de las Naciones Unidas y se ha incluido en instrumentos jurídicos internacionales importantes, como, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006<sup>29</sup>.

El proyecto de artículo 8 [5] reconoce la importancia de la cooperación internacional en las actividades internacionales de socorro y de asistencia en casos de desastre. La Unión Europea desea señalar que esta expresión de buena práctica debería ampliarse a la cooperación con respecto a, entre otras cosas, la evaluación de las necesidades, el panorama general de la situación y la prestación de asistencia.

La estructura actual del proyecto de artículo podría dar la impresión de que la cooperación se limita a la cooperación entre Estados o entre los Estados y otros agentes internacionales y no incluye la cooperación entre esos otros agentes internacionales.

La Unión Europea sugiere que el comentario del proyecto de artículo 8 [5] sea más preciso y aclare que el deber de cooperar se extiende también a la cooperación entre los otros actores que presten asistencia, como la FICR y el CICR.

---

<sup>29</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, pág. 3, art. 44 1).

## **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La segunda deficiencia importante tiene que ver con las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Si bien agradece la mención, la FICR considera que hay motivos normativos y prácticos más contundentes para incluir a las sociedades nacionales.

Para resolver esta cuestión sin complicar el proyecto de artículos, la FICR recomienda sustituir la referencia a “la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja” por “los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”.

### **I. Proyecto de artículo 9 [5 bis] – Formas de cooperación**

#### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

##### **Austria**

Austria no está convencida de la necesidad de mantener este proyecto de artículo. Como el propio comentario de los Estados, este proyecto de artículo no contiene ningún contenido normativo, sino una enumeración de posibles formas de cooperación. Aunque valoramos que se presenten las diversas medidas adoptadas por los Estados, sería mejor hacerlo en el comentario y no en una disposición normativa. Las formas de cooperación no pueden definirse de manera general, ya que dependerán del tipo concreto de desastre y las circunstancias específicas de la situación.

##### **Cuba**

Se propone la redacción siguiente: “A los fines del presente proyecto de artículos, la cooperación incluye la asistencia internacional, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos”.

#### **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

##### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

El proyecto de artículo 9 define el concepto de cooperación, entre otras cosas, como “la puesta a disposición de personal de socorro, equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos”. Si bien no es una lista exhaustiva, quizás convendría incluir la palabra “servicios”, dado que este concepto se incluye en la definición de la “asistencia externa” en el proyecto de artículo 4 d).

##### **Organización Internacional para las Migraciones**

El párrafo 4 del comentario del proyecto de artículo 9 [5] explica que, si bien en el proyecto de artículo se destacan formas de cooperación específicas, la lista es exhaustiva. Se sugiere añadir una referencia, en el proyecto de artículo o en el comentario, a la cooperación con los países de origen de los extranjeros presentes en el territorio, mediante coordinación bilateral destinada a garantizar el acceso a los

ciudadanos durante la crisis, los procedimientos de evacuación y la facilitación de la documentación, entre otros. Esto se ajustaría al propósito general del proyecto de artículos que se menciona en el párrafo 3 del comentario al proyecto de artículo, a saber, “facilitar una respuesta adecuada y eficaz a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos”. El párrafo también recuerda que el objetivo último del deber de cooperar, y por tanto de cualquiera de las formas de cooperación a que se hace referencia en el proyecto de artículo, es la protección de las personas afectadas por los desastres. La cooperación con los países de origen de los ciudadanos que están presentes en la zona afectada por el desastre es también esencial para asegurar que los Estados de origen puedan aliviar la carga de los Estados afectados al ocuparse de ellos.

Por otro lado, la cuestión de la asistencia consular de emergencia podría contemplarse en el proyecto de artículo 15 [13] sobre las condiciones de prestación de la asistencia externa.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

En virtud de los proyectos de artículo 9 [5 *bis*] y 10 [5 *ter*], la cooperación parece incluir el socorro y la reducción de los riesgos, pero no está claro que también incluya la recuperación, que, a juicio de la FICR, debería incluirse. Además, pese a no ser exclusiva, la enumeración de las formas de cooperación que figura en el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] obvia algunos aspectos importantes, como el apoyo financiero, la capacitación, el intercambio de información, y la planificación y los ejercicios de simulación conjuntos.

## **J. Proyecto de artículo 10 [5 *ter*] – Cooperación para reducir el riesgo de desastres**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

El proyecto de artículo 10 [5 *ter*] se refiere al deber de cooperar con miras a reducir el riesgo de desastres. Como la definición de desastre es amplia, esta disposición obligaría a los Estados a cooperar para reducir el riesgo de actos terroristas o disturbios que no alcancen el nivel de conflicto armado no internacional. Austria considera que la cooperación en estas esferas ya está ampliamente contemplada en otros regímenes.

#### **Países Bajos**

Los Países Bajos son partidarios de aplicar un enfoque claro en los proyectos de artículos sobre la fase del desastre real, haciendo referencia al título del estudio.

#### **Qatar**

Qatar propone la siguiente adición al proyecto de artículo 6 [8]: “La cooperación incluirá la adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres y *mitigar sus consecuencias*”.

## 2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales

### **Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres**

El proyecto de artículo 10 [5 ter] es muy claro y su redacción ayuda a vincularlo con las medidas previstas no solo en el proyecto de artículo 11 [16], sino también en el Marco de Sendai, especialmente en las partes relativas a la cooperación a nivel mundial y regional de las cuatro prioridades y la sección VI sobre la cooperación internacional y las alianzas mundiales.

En vista de lo anterior, puede ser útil incluir referencias específicas al Marco de Sendai en el párrafo 2 del comentario, al final: "... desastres, así como las partes del Marco de Sendai relativas a la cooperación a nivel mundial y regional de las cuatro prioridades y la sección VI sobre la cooperación internacional y las alianzas mundiales".

Por último, si el proyecto de artículo se incorpora al proyecto de artículo 8 [5], se sugiere que se haga como párrafo independiente y que se mantenga su redacción actual.

### **Programa Mundial de Alimentos**

El PMA considera que la inclusión de obligaciones internacionales universales en los proyectos de artículo 10 [5 ter] y 11 [16] sobre la prevención de los desastres, incluida la reducción del riesgo de desastres, puede facilitar su labor en la medida en que haría que los Estados adoptasen normas nacionales de prevención de desastres, lo que aumenta la probabilidad de que, cuando ocurra un desastre, ya haya sistemas sólidos. Esto, a su vez, reforzará la capacidad de los actores que prestan asistencia para responder eficazmente lo antes posible en las situaciones de emergencia.

### **Banco Mundial**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 8 [5].]

Dado que el proyecto de artículo 10 [5 ter] hace referencia a la prevención de los desastres y la reducción de los riesgos después de los desastres (más allá del socorro inmediato y la recuperación), no está claro si los instrumentos de socorro en los casos de desastre seguirían ocupándose de la planificación y financiación ni cuál sería el plazo aplicable para ello.

### **Unión Europea**

La Unión Europea sugiere que la Comisión considere la posibilidad de reflejar en el proyecto de artículo 10 [5 ter] (y también en el 11 [16]) la buena práctica recomendada en el Marco de Sendai.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 9 [5 bis].]

## **K. Proyecto de artículo 11 [16] – Deber de reducir el riesgo de desastres**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Australia**

Australia considera que sería útil examinar más a fondo la capacidad de todos los Estados de cumplir los deberes consagrados, por ejemplo, en los proyectos de artículos 11 [16], párrafo 1, 17 [14] y 18.

#### **Cuba**

Se propone modificar el párrafo 2 para puntualizar las etapas que componen las “alertas tempranas”. En tal sentido se propone la siguiente redacción: “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, la preparación de la población en riesgo y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana, que incluyen las siguientes etapas: a) vigilancia y alerta, b) apreciación del riesgo y toma de decisión, c) aviso (comunicación y difusión) y d) protección de las personas y los bienes en riesgo”.

#### **Ecuador**

El Comunicado de Guayaquil del cuarto período de sesiones de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas<sup>30</sup> debería incluirse en el párrafo 5 del comentario del proyecto de artículo 11 [16].

#### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

Los países nórdicos desean destacar la importancia del principio consolidado del derecho internacional, a saber, la diligencia debida, como se refleja en parte en el deber de los Estados de adoptar medidas preventivas para reducir el riesgo de desastres, que figura en el proyecto de artículo 11 [16]. La clave en la prevención de los riesgos de desastre es que las leyes, los reglamentos y las políticas públicas nacionales definan las funciones y responsabilidades y orienten a los sectores público y privado para afrontar el riesgo de desastres mediante servicios e infraestructura de propiedad, gestión o regulación públicas. También deberían aumentar la transparencia y la sensibilización pública acerca de las medidas jurídicas y administrativas para la reducción del riesgo de desastres que deberían adoptar todas las instituciones pertinentes del nivel nacional al nivel local y comunitario; la reducción del riesgo de desastres debería ser una prioridad en este último. Si bien el comentario al proyecto de artículo 11 [16] describe acertadamente la índole de las obligaciones de prevención, convendría elaborar más ese elemento de la prevención de riesgos.

Además, los países nórdicos señalan que es necesario establecer un deber según el cual los Estados no solo adopten medidas internas pertinentes, sino que también participen en la cooperación internacional, como se menciona en el proyecto de artículo 10 [5 *ter*]. A este respecto, podría hacerse referencia en el

---

<sup>30</sup> Puede consultarse en [www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=37662](http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=37662).

comentario a los principios recogidos en el Marco de Sendai, en particular los párrafos 8, 14 y 44, sobre los diversos tipos y modalidades de cooperación.

### **Alemania**

La definición de la reducción del riesgo de desastres debe respetar el marco internacional, reflejado en el Marco de Sendai, que apunta claramente a los sistemas de alerta temprana y los mecanismos de transferencia del riesgo como parte de un conocimiento amplio de la reducción del riesgo de desastres. El proyecto de artículo 11 [16], párrafo 2, debe enmendarse de la manera siguiente: “[...] 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, la instalación y operación de sistemas de alerta temprana, la instalación y el mantenimiento de infraestructura adecuada de protección, la instalación y el mantenimiento de capacidad adicional de respuesta apropiada (personal y material) y la instalación de mecanismos financieros apropiados de transferencia del riesgo de desastres”.

## **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

### **Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres**

El proyecto de artículo 11 [16] es muy positivo, ya que representa un adelanto decisivo para la reducción del riesgo de desastres y la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres.

El Marco de Sendai reconoce como principio rector “que cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres” (párr. 19 a)), que se repite en el objetivo de “prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes” (párr. 17). Además, los resultados previstos incluyen “la reducción sustancial del riesgo de desastres” (párr. 16).

Al mismo tiempo, podría considerarse la posibilidad de incluir algunos cambios en el párrafo 1 a la luz del Marco de Sendai y de que en el comentario del proyecto de artículo se indicara que la atención se centra en la reducción de los riesgos de desastre y no en la prevención de desastres. En particular, aunque el título del proyecto de artículo y el párrafo 1 se refieren a los riesgos de desastre, la referencia final a “con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos” mantiene el énfasis en los desastres.

El Marco de Sendai va más allá de los desastres y se centra en el riesgo, y no solo los riesgos existentes, sino también en riesgos futuros generados a causa de la adopción de medidas y de la realización de inversiones que aumentan la exposición, la vulnerabilidad y las condiciones peligrosas.

Se propone la posible alternativa al párrafo 1: “Todo Estado reducirá el riesgo de desastres adoptando las medidas necesarias y apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir [la creación de nuevos riesgos y reducir los existentes] y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos”.

El comentario del proyecto de artículo es muy contundente y proporciona orientación importante, como la diligencia debida o la obligación de poner en

marcha marcos jurídicos, que también confirma el Marco de Sendai y el enfoque de la gestión del riesgo de desastres consagrado en él.

Al mismo tiempo, en vista de la justificación de las propuestas de enmienda del párrafo 1 del proyecto de artículo 11 [16], puede ser necesario ajustar el comentario en los párrafos 11, 15 y 16. En particular, en los párrafos 11 y 15 la frase “prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos” debería sustituirse por “prevenir la creación de nuevos riesgos y reducir los existentes” y, en consecuencia, se suprimiría el párrafo 16.

Por último, la redacción del párrafo 2 es muy clara y coherente con el Marco de Sendai. Se sugiere que se añada la frase “en la aplicación del Marco de Sendai” en el párrafo 17 del comentario, después de la palabra “futuro”.

### **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura**

El efecto de los desastres depende de su magnitud y la vulnerabilidad de las personas afectadas. La resiliencia de las poblaciones locales es muy importante y debe desarrollarse antes y después de los desastres.

Para mejorar la resiliencia hace falta voluntad política, inversiones, coordinación, conocimientos técnicos, innovación y responsabilidad compartida para la reducción del riesgo de desastres y la gestión de la crisis por parte de los países, las autoridades locales, las comunidades, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional.

A fin de contribuir a romper el ciclo de crisis e intervenciones humanitarias que se producen en muchos casos de desastre, los programas de emergencia deberían tener por objeto aumentar la resiliencia, es decir, la capacidad de prevención, absorción, previsión, adaptación y recuperación ante los desastres y las crisis, y hacerlo de manera oportuna, eficiente y sostenible y adaptarse a nuevas vías de subsistencia frente a situaciones de crisis. En respuesta a su llamamiento de larga data para que haya sinergia entre la asistencia de emergencia y el apoyo para el desarrollo a largo plazo, los programas de emergencia orientados a la resiliencia promueven la adopción de enfoques centrados en las personas que respeten los derechos inherentes de las personas o grupos afectados y fomentan la capacidad para hacer efectivos los derechos humanos, incluido el derecho a una alimentación adecuada. La labor de protección social también es pertinente en este contexto, ya que ayuda a construir o reconstruir los medios de vida atendiendo las necesidades básicas u ofreciendo los servicios mínimos a la población vulnerable y contribuye al desarrollo a largo plazo al mejorar los niveles de salud, educación, nutrición e integración social.

La importancia de los derechos humanos en los programas de fomento de la resiliencia radica en mejorar la capacidad de absorción, adaptación y transformación a partir del reconocimiento de los intereses y los derechos de las poblaciones afectadas y las funciones, deberes y responsabilidades de los diversos agentes antes y después de las situaciones de emergencia.

Al comentario a este proyecto de artículo le vendría bien un análisis de la relación entre reducir el riesgo de desastres y el concepto de resiliencia.

### **Banco Mundial**

El proyecto de artículo 11 [16], párrafo 1, debería especificar las referencias de normas y buenas prácticas para la legislación, los reglamentos y las medidas de prevención de desastres. Además, para muchos Estados ese deber podría convertirse teóricamente en una responsabilidad multimillonaria; en algunos países el índice anual de daños recurrentes supone un porcentaje de su producto interno bruto. Los países necesitarán orientación competente para identificar los aspectos factibles y desarrollar programas inteligentes de prevención, centrados a menudo en las iniciativas de regulación de bajo costo, como la ordenación territorial, incluida la planificación territorial, la cual podría mencionarse específicamente en el proyecto de artículo 11 [16], párrafo 2.

### **Organización Internacional para las Migraciones**

Sería importante añadir una referencia expresa al Marco de Sendai como nuevo estándar en la reducción del riesgo de desastres, y específicamente a las prioridades clave que se indican en él.

Los ejemplos de medidas de reducción del riesgo de desastres que se mencionan en el párrafo 2 tal vez sean demasiado restrictivas. Cabe señalar que ni el Marco de Acción de Hyogo ni el Marco de Sendai vinculan la reducción del riesgo de desastres con las intervenciones humanitarias *per se*. La reducción de los riesgos es un proceso que depende principalmente de los agentes no humanitarios, en particular cuando se examinan sus elementos básicos, que están arraigados en el desarrollo sostenible y en las prácticas locales de empoderamiento a largo plazo. Este es el caso en los planos nacional e internacional: de todo el espectro de actividades de reducción del riesgo de desastres, los equipos de respuesta de emergencia y los agentes humanitarios suelen participar únicamente en la reducción del riesgo de peligro en vez de en las consecuencias del peligro. Sería importante que este proyecto de artículo reconociera con mayor autoridad que los elementos clave de la reducción del riesgo de desastres son las intervenciones encaminadas a reducir la vulnerabilidad y reforzar la resiliencia.

### **Asociación de Estados del Caribe**

El uso de la palabra “difusión” debería definirse expresamente como actividad dentro de las medidas de reducción del riesgo de desastres. Puede añadir una carga para el Estado afectado si se espera que diseñe una plataforma de datos recopilados, y también introduce cuestiones de accesibilidad, mantenimiento o intercambio de protocolos, entre otros.

### **Unión Europea**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 10 [5 *ter*].]

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Un aspecto importante del proyecto de artículos es la afirmación que se hace en el proyecto de artículo 11 [16] de que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para reducir los riesgos de desastre. Si bien el Marco de Sendai, recientemente aprobado, ha establecido un claro programa

mundial, afirmar ese deber en un instrumento vinculante ayudaría a los defensores de la reducción del riesgo de desastres en los gobiernos a lograr que se preste más atención a esta actividad esencial.

Si bien la Federación celebra que se afirme la obligación de reducir los riesgos en el proyecto de artículo 11 [16], párrafo 1, considera que la lista de medidas de reducción del riesgo en el párrafo 2 no debería limitarse a la evaluación del riesgo, sino ampliarse a evaluar y reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de las comunidades ante los peligros naturales.

## **L. Proyecto de artículo 12 [9] – Papel del Estado afectado**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Australia**

Australia pone cuidado a la hora de crear obligaciones que los Estados no puedan aplicar plenamente. Si bien celebra que en el proyecto de artículo 12 [9] se haya incorporado el papel principal del Estado afectado en la prevención y la respuesta a los desastres, Australia abordaría con cautela la afirmación, en el párrafo 1, de un deber sin reservas del Estado afectado de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio.

#### **Austria**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 4].

#### **Cuba**

Sobre el artículo 12 [9] acerca del papel del Estado afectado, se propone la siguiente redacción para el párrafo 1: “El Estado afectado, en virtud de su soberanía y en correspondencia con su legislación nacional, tiene el deber de asegurar la protección de las personas, la prestación de socorro y la asistencia en su territorio”.

#### **Alemania**

El enfoque del concepto de soberanía enunciado en los proyectos de artículo 12 [9] a 15 [13] es sumamente pertinente. En particular, compartimos la idea de que la soberanía entraña para el Estado afectado el deber de velar, dentro de su jurisdicción, por la protección de las personas y la prestación de socorro en casos de desastre.

#### **Suiza**

Observamos que algunos proyectos de artículos, como el 12 [9], párrafo 2, y el 16 [12], se centran más en la soberanía y son más intrusivos en relación con la acción humanitaria que con el derecho internacional humanitario.

### **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

#### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios apoya el enfoque del concepto de soberanía adoptado en los proyectos de artículos 12 [9] a 15 [13], en

particular la idea de que la soberanía entraña para el Estado afectado el deber de velar, dentro de su jurisdicción, por la protección de las personas y la prestación de socorro en casos de desastre.

### **Banco Mundial**

La combinación de los proyectos de artículos 12 [9], 13 [10] y 14 [11] parece confusa. El Estado afectado tiene soberanía territorial (proyecto de artículo 12 [9]), pero también el deber de buscar asistencia en las condiciones específicas establecidas en el proyecto de artículo 13 [10] y el derecho de consentimiento (proyecto de artículo 14 [11], párrafo 1), pero no puede denegar el consentimiento arbitrariamente (proyecto de artículo 14 [11], párrafo 2). Por lo tanto, es fundamental determinar qué ocurre exactamente si un Estado no puede afrontar un desastre, pero rechaza la ayuda internacional. En un caso así, ¿qué influencia tendrían las Naciones Unidas? También es vital ver si ese marco jurídico aceleraría el socorro en casos de desastre, o introduciría nuevos requisitos de diligencia debida y autorizaciones oficiales que podrían crear retrasos. Según nuestra experiencia, si la situación legal y normativa no está muy clara cuando se produce un desastre, cada punto de decisión causará retrasos inevitables que, en casos de extrema urgencia, tendrá consecuencias enormemente negativas.

### **Unión Europea**

Los proyectos de artículos 12 [9] a 14 [11] tratan sobre los deberes del Estado afectado y son, por consiguiente, fundamentales para el conjunto del proyecto de artículos. En general, la Unión Europea felicita a la Comisión y al Relator Especial por haber logrado un equilibrio entre la necesidad de salvaguardar la soberanía nacional del Estado afectado, por un lado, y el deber de cooperar, por el otro, como se precisa en la relación entre los artículos 13 [10], 14 [11] y 16 [12].

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

En su forma actual, el proyecto de artículos contiene disposiciones que parecen estar en contradicción con el derecho internacional humanitario. Por ejemplo, el proyecto de artículo 12 [9], párrafo 2, estipula que “el Estado afectado ejerce el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia”, pero el comentario no define esos términos a los efectos del proyecto de artículos. En su forma actual, el proyecto de artículo podría ser muy intrusivo para organizaciones humanitarias imparciales como el CICR. Además, podría ser leído junto con el proyecto de artículo 7 [6] sobre principios humanitarios, que no hace referencia al principio de independencia. En las normas pertinentes del derecho internacional humanitario no figuran esos requisitos de dirección, coordinación y supervisión. El derecho internacional humanitario solo autoriza a las partes interesadas en los conflictos armados y los Estados a verificar el carácter humanitario de la asistencia mediante el llamado “derecho de control”. El proyecto de artículos no parece restringir al Estado afectado a ese derecho limitado de control y, por lo tanto, está mucho más orientado a la soberanía que las disposiciones correspondientes del derecho internacional humanitario que rigen el acceso humanitario.

## **M. Proyecto de artículo 13 [10] – Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

Austria reconoce que todos los Estados tienen la obligación de financiar un sistema adecuado de socorro en casos de desastre a fin de proteger a sus ciudadanos, que debería abarcar medidas de prevención, preparación y respuesta. No obstante, Austria no está convencida de que la redacción actual logre el equilibrio adecuado entre la soberanía del Estado y la protección de las personas. Cuando la capacidad nacional de respuesta se vea superada en caso de desastre, el Estado interesado debería solicitar asistencia para cumplir con sus responsabilidades, pero no tiene el deber de hacerlo. Este enfoque también se correspondería con la directriz 3.2 de la FICR.

En opinión de Austria el término “según proceda” indicaría que un Estado debería buscar asistencia acorde con el alcance real del desastre. Al mismo tiempo, el proyecto no debe entenderse como la exclusión del derecho de un Estado a solicitar asistencia en caso de desastre, incluso si su capacidad de respuesta aún no se ha superado.

El planteamiento adoptado en este proyecto de artículo presenta otros problemas. A veces, los Estados son renuentes a recibir asistencia externa y admitir la falta de capacidad de respuesta. Si un Estado niega que un desastre supera su capacidad de respuesta, ¿cuál sería la consecuencia? Esa situación no da en ningún caso derecho a otro Estado a actuar sin el consentimiento del Estado afectado.

#### **Cuba**

Sobre el artículo 13 [10] acerca del deber del Estado afectado de buscar asistencia externa, se propone la siguiente redacción: “El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere su capacidad nacional de respuesta, tiene el derecho de buscar asistencia bilateral o internacional de otros Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes, según proceda”.

#### **Ecuador**

El proyecto de artículo referente a las obligaciones del Estado afectado debería complementarse incluyendo la recomendación de la figura de llamamiento internacional o similar dentro de la solicitud de asistencia humanitaria.

La modalidad de cooperación internacional en caso de emergencia según el Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia y Desastre<sup>31</sup> es como sigue: “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

---

<sup>31</sup> República del Ecuador, *Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia y Desastre*, febrero de 2011.

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.

Se destaca la ausencia de proyectos de artículo 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.

Tampoco hay proyectos de artículo que hace referencia expresa a las obligaciones de las organizaciones internacionales competentes, la FICR, el CICR y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

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 considerarse 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 consiguiente, la Comisión debería considerar la posibilidad de armonizar el proyecto de artículo con la terminología adoptada por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y la FICR en sus Directrices.

## **Alemania**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 12 [9].]

## **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios estaría a favor de incluir en el comentario al proyecto de artículo 13 [10] una referencia a la función del Coordinador del Socorro de Emergencia y del Coordinador Residente, de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, y una explicación sobre los principales procedimientos que el Estado afectado debería seguir al solicitar asistencia externa. Por ejemplo, la Oficina agradecería que se hiciera referencia al párrafo 35 a) del anexo a la resolución 46/182, que se refiere a la función del Coordinador del Socorro de Emergencia, el cual, con su apoyo, “[atiende] las solicitudes de asistencia de emergencia de los Estados Miembros que requieran una reacción coordinada” y al párrafo 39, sobre la función del Coordinador Residente en la coordinación de la asistencia humanitaria en el plano de los países. Además, los coordinadores de asuntos humanitarios son responsables de dirigir y coordinar las actividades humanitarias de las organizaciones pertinentes (incluidas las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil) en un país con miras a garantizar que tales

actividades se basen en principios, sean oportunas, efectivas y eficientes y contribuyan a la recuperación a largo plazo.

### **Programa Mundial de Alimentos**

El PMA celebra que en el proyecto de artículo 13 [10] se haya incluido la responsabilidad del Estado afectado de buscar asistencia cuando se supere su capacidad nacional de respuesta, lo cual podría crear una obligación jurídica internacional para los Estados.

### **Unión Europea**

Con respecto al criterio “supere su capacidad nacional de respuesta”, la Unión Europea propone que la Comisión incluya una referencia a la terminología adoptada por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres con respecto a la capacidad para hacer frente a una situación: “una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”.

Como observación general en relación con los proyectos de artículo 13 [10] y 14 [11], párrafo 2, la Unión Europea observa que en ambos hay conceptos (“en la medida en que el desastre supere su capacidad nacional de respuesta” y “el consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente”) que otorgan una cierta flexibilidad discrecional al Estado afectado sin hacer referencia a criterios objetivos para determinar cuándo se cumple el requisito respectivo.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Si bien la FICR está de acuerdo con la afirmación de que a veces los Estados tienen el deber de buscar asistencia externa, no cree que deban aceptarla necesariamente de todo aquel que la ofrezca (en particular los mencionados en el proyecto de artículo 13 [10]). En concreto, a menudo puede ser conveniente que los Estados elijan entre proveedores con capacidad y competencia para prestar asistencia adecuada de calidad. El proyecto de artículo 13 [10] intenta subsanarlo con la frase “según proceda”, pero el comentario podría ser más concreto y explicar que el deber es buscar ayuda, no solicitarla a cualquier agente externo.

## **N. Proyecto de artículo 14 [11] – Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Australia**

El proyecto de artículos (de forma muy acertada) parte de la base de que el consentimiento del Estado afectado sigue siendo una condición previa para la prestación de asistencia externa. Sin embargo, Australia tiene reservas sobre la inclusión en el proyecto de artículo 14 [10], párrafo 2, del deber del Estado afectado de no denegar “arbitrariamente” su consentimiento. Esa obligación no existe en el derecho internacional consuetudinario. Australia cuestiona los estándares respecto

de los cuales se mediría la presunta “arbitrariedad”, y quién lo haría, y también si sería beneficioso en la práctica imponer a los Estados, que pueden ser reacios a buscar o aceptar asistencia externa, la obligación de hacerlo. El incumplimiento de ese deber no daría lugar a ningún derecho de intervención por otros Estados que desearan prestar asistencia.

### **Austria**

Austria apoya el primer párrafo del proyecto de artículo 14 [11], que se refleja en muchos documentos internacionales recientes en relación con este tema y también en la cláusula de solidaridad del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>32</sup>. Austria considera que el consentimiento debe ser válido en el sentido del artículo 20 de los artículos de la Comisión sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Aunque esta calificación parece evidente, sería útil incluirla en el comentario.

Austria también podría estar de acuerdo con el segundo párrafo, relativo al deber de no denegar arbitrariamente el consentimiento. El término “arbitrariamente” da lugar al deber de aceptar la asistencia, si se supera la capacidad de respuesta y no hay motivos fundados para denegar el consentimiento. Incluso si se niega arbitrariamente el consentimiento, con arreglo al derecho internacional vigente, otros Estados no tendrían derecho a sustituir al Estado afectado y actuar sin su consentimiento, independientemente de cualquier responsabilidad internacional adquirida por el Estado afectado. Austria acoge con beneplácito que en el párrafo 3 del proyecto de artículo 14 [11] se recoja el deber del Estado afectado de comunicar su decisión sobre cualquier ofrecimiento de asistencia. No cabe duda de que ese deber facilitaría la invocación de la responsabilidad del Estado afectado en ese sentido.

### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

El proyecto de artículo 14 [11] destaca la importancia del consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa. Los países nórdicos toman nota con satisfacción de que el proyecto de artículo 14 [11], párrafo 2, subraya que el consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente. Tal y como está, el término “arbitrariamente” debería definirse con claridad en el comentario. De hecho, es de suma importancia que se respete el enfoque basado en las necesidades en lo que respecta a la asistencia humanitaria de la población afectada y que el Estado afectado no deniegue su consentimiento a recibir asistencia externa sin motivos legítimos.

### **Alemania**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 12 [9].]

Estamos de acuerdo en que, a pesar de que el consentimiento del Estado afectado no debe ser denegado arbitrariamente, es un requisito indispensable para cualquier prestación de asistencia externa.

<sup>32</sup> Unión Europea, *Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 13 de diciembre de 2007, 2008/C 115/01.

## Qatar

Qatar propone la siguiente adición al proyecto de artículo 14 [11]: “2. El consentimiento para la asistencia externa no debe ser denegado arbitrariamente *o de manera que parezca que se hace*”.

## 2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales

### Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

Sería más lógico cambiar el orden de los proyectos de artículo 14 [11] a 17 [14] y hablar en primer lugar de los ofrecimientos de asistencia externa y, después, del consentimiento, la facilitación y las condiciones (es decir, los proyectos de artículos 16 [12], 14 [11], 17 [14] y 15 [13]).

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios apoya el proyecto de artículo 14 [11], párrafo 2. Observa que, en determinadas circunstancias, una denegación arbitraria del consentimiento puede constituir una violación del derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, el hecho de que un Estado niegue el acceso a materiales que son esenciales para la supervivencia puede equivaler a una violación del derecho a la vida, o puede impedir el ejercicio de los derechos económicos, culturales y sociales mínimos básicos, como el derecho a la alimentación y al agua y a los servicios médicos y de salud. Además, en el contexto de los conflictos armados, esa denegación podría constituir una violación del derecho internacional humanitario.

La Oficina propone también que en el proyecto de artículo 14 [11], párrafo 2, se haga referencia a la revocación del consentimiento, de modo que este no pudiera denegarse ni revocarse arbitrariamente ante el ofrecimiento de asistencia externa.

La Oficina sugeriría además que el proyecto de artículo 14 [11], párrafo 3, incluyera un requisito sobre puntualidad, de manera que el Estado afectado comunicase, cuando fuera posible, su decisión sobre el ofrecimiento dentro de un plazo razonable. La noción de puntualidad se examina en el comentario, en el que se señala que el hecho de que un Estado afectado no comunique su decisión en un plazo razonable puede considerarse arbitrario. La Oficina opina que este elemento de puntualidad debería incluirse en el proyecto de artículo 14 [11], párrafo 3.

### Programa Mundial de Alimentos

Junto con el proyecto de artículo 13 [10] relativo a la responsabilidad del Estado afectado de buscar asistencia, el PMA acoge con beneplácito el debate en curso sobre si una solicitud o una aceptación implícitas de la asistencia internacional por el Estado afectado podría suponerse en ciertos casos extremos y, de ser así, las condiciones que deberían satisfacerse.

Observamos que el orden y la secuencia de los artículos 14 [11], 15 [13] y 16 [12] no refleja la cronología habitual de los hechos cuando se produce un desastre. Concretamente, el proyecto de artículo relativo al derecho a ofrecer asistencia (proyecto de artículo 16 [12]) va después del relativo al consentimiento del Estado afectado (proyecto de artículo 14 [11]) y del que trata las condiciones para la prestación de la asistencia externa (proyecto de artículo 15 [13]). Sin embargo, en caso de desastre, los ofrecimientos de asistencia suelen preceder al consentimiento del Estado afectado. Quizás convendría considerar la posibilidad de cambiar el

orden de los proyectos de artículos para ajustarlos a la secuencia habitual en que suceden. La importancia de esa reorganización va más allá de una simple cuestión de forma. El orden actual podría interpretarse en el sentido de que los ofrecimientos de asistencia deben adaptarse a las condiciones establecidas por el Estado afectado, lo cual podría plantear problemas operacionales y de otro tipo, por ejemplo, las condiciones que un Estado afectado pueda imponer antes de recibir los ofrecimientos de asistencia podría no tener en cuenta las capacidades existentes de los actores que prestan asistencia o el nivel de apoyo que estos pueden proporcionar. Por consiguiente, sería aconsejable que el proyecto de artículo 16 [12] fuera antes que el proyecto de artículo 14 [11].

### **Unión Europea**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 13 [10].]

Más concretamente en lo que respecta a la noción de denegación arbitraria de consentimiento, parece que debe adoptarse un enfoque caso por caso, aunque en el comentario podrían ofrecerse más detalles sobre el significado de este término y el tipo de motivación que debería considerarse aceptable si un Estado afectado rechaza la asistencia.

En este sentido, la Unión Europea propone que en el comentario al proyecto de artículo 14 [11] se incluya una referencia al proyecto de artículo 15 [13] relativo a la formulación de las condiciones de prestación de la asistencia externa. De hecho, en esa formulación puede incluirse la justificación para rechazar la asistencia o denegar el consentimiento. A este respecto, parece presentar un elemento importante a fin de definir con mayor precisión cuando el consentimiento se deniega arbitrariamente.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La FICR concuerda con la afirmación de la Comisión en el proyecto de artículo 14 [11] según la cual, si bien el consentimiento de los Estados hace falta antes de la prestación de asistencia externa, no se denegará arbitrariamente. La FICR considera que esta norma establece un enfoque razonable, dejando una discrecionalidad significativa al poder soberano, pero afirmando también que no se debe abusar de esa discrecionalidad ante las necesidades de asistencia humanitaria.

Sin embargo, como este proyecto de artículo ya ha sido objeto de polémica en la Sexta Comisión y tal vez no cuente con el beneplácito de un número considerable de Estados, la FICR teme que su inclusión en el proyecto de artículos pueda comprometer el apoyo al proyecto en general. Además, si bien ha habido ocasiones en que los Estados han rechazado todos los ofrecimientos de asistencia internacional cuando es claramente necesaria, el problema es relativamente poco frecuente en situaciones de desastre (a diferencia de las situaciones de conflicto).

## **O. Proyecto de artículo 15 [13] – Condiciones de prestación de la asistencia externa**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

Austria reitera que las condiciones en que puede prestarse asistencia no deben ser consecuencia de una decisión unilateral del Estado afectado, sino que deben basarse en consultas realizadas entre dicho Estado y los actores que prestan asistencia, teniendo en cuenta los principios generales que rigen la asistencia y las capacidades de los actores que la prestan.

#### **Cuba**

En cuanto al artículo 15 [13], sobre las condiciones de prestación de la asistencia externa, se propone adicionar la siguiente oración al final del párrafo: “La prestación de asistencia externa no puede estar condicionada por elementos lesivos a la soberanía del Estado afectado”.

#### **República Checa**

Estamos de acuerdo en que el Estado afectado tal vez desee establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa y, según la situación, indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida. Para facilitar y acelerar las actividades del personal de socorro, sugerimos que en el comentario del proyecto de artículo 15 también se establezca que el Estado afectado puede indicar las condiciones generales de la asistencia, como las condiciones de transporte y seguridad o los puntos de contacto.

#### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

El proyecto de artículo 15 [13] complementa el proyecto de artículo 14 [11] y, en él, lo fundamental es el derecho a establecer condiciones para la asistencia. Como se señala en el comentario, es el reconocimiento de un derecho del Estado afectado a rechazar la asistencia no deseada o innecesaria y a determinar la idoneidad de la asistencia. Los países nórdicos sugerimos que en el comentario se desarrolle más este aspecto esencial de la asistencia humanitaria. Se debe explicitar que la asistencia no solicitada o inapropiada ha supuesto un problema en muchos países afectados, al dificultar la prestación de la asistencia que se necesita realmente y causar retrasos.

Al reformular algunos elementos del proyecto de artículo 15 [13] también se le añadiría más valor práctico. Habría que prestar especial atención a la importancia de las necesidades de las personas afectadas por desastres, que no parece haberse plasmado de forma suficientemente explícita en el proyecto de artículo. Por tanto, sería preferible sustituir la expresión “tener en cuenta” por otra menos vaga, como “reflejar de forma verificable”, para destacar ese aspecto.

#### **Alemania**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 12 [9]].

## 2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales

### Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 14 [11]].

### Programa Mundial de Alimentos

En relación con las condiciones de prestación de asistencia enumeradas en los proyectos de artículo 14 [11] y 15 [13], el PMA aplaude el objetivo de proteger a las personas afectadas, al tiempo que se respeta la soberanía del Estado afectado.

El PMA acoge con satisfacción el debate sobre las maneras de volver más operacionales las condiciones y limitaciones del proyecto de artículo 15 [13] mediante referencias en el comentario a instrumentos de derecho indicativo. Al mencionar documentos como las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales<sup>20</sup> o la Carta Humanitaria<sup>23</sup>, reconocidos ampliamente por los agentes humanitarios como buenas prácticas, se podrían mitigar las consecuencias indeseadas que de otra forma podrían derivarse de la aprobación de requisitos internos en que se haga caso omiso de esos instrumentos indicativos.

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 14 [11]].

### Organización Internacional para las Migraciones

En las condiciones de prestación de la asistencia externa se deben tener en cuenta las necesidades de las personas afectadas por un desastre, conforme a lo dispuesto en el proyecto de artículo 2 [2]. Según el párrafo 8 del comentario, eso implica que también deben tenerse en cuenta las necesidades especiales de las personas vulnerables. En la lista de grupos vulnerables pertinentes convendría que se hiciera referencia a los desplazados internos, dada su vulnerabilidad específica en este contexto, y también a los migrantes (entendiendo por ello los extranjeros), que dependen en gran medida de la asistencia que puedan prestar su país de origen (asistencia externa) o las organizaciones internacionales. Los migrantes pueden estar menos protegidos que los nacionales del país en el contexto de las emergencias humanitarias y encontrar dificultades para acceder a la asistencia humanitaria, especialmente si se encuentran en situación irregular.

Convendría que en el comentario relativo al proyecto de artículo se reconociera expresamente que las condiciones establecidas para prestar asistencia externa no deberían limitar de forma desproporcionada el derecho de los Estados extranjeros a prestar asistencia a sus nacionales cuando se vean inmersos en una situación de crisis. Ese derecho de los Estados se fundamenta en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963<sup>33</sup>, en que se reconoce que una de las principales funciones consulares es “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”.

A menudo, una de las soluciones más eficaces en una situación en que no se puede garantizar la protección y la asistencia *in situ* es la devolución o la evacuación de los migrantes a su país de origen. Las autoridades consulares pueden desempeñar una función esencial en la prestación de asistencia a sus nacionales en los casos de desastre, en particular mediante la renovación de los documentos de

<sup>33</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 596, pág. 261.

viaje extraviados o la expedición de *laissez-passer* para que los migrantes puedan ser evacuados a su país de origen. Al limitar el número de personas que necesitan asistencia, la evacuación de los migrantes también puede tener el efecto positivo de reducir la presión que soporta el Estado afectado.

### **Unión Europea**

El derecho a condicionar la asistencia no es ilimitado y debe ejercerse conforme al proyecto de artículos y a las normas aplicables del derecho internacional e interno. El proyecto de artículo también indica que las condiciones deben establecerse teniendo en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y por la calidad de la asistencia, y exige que, al formular tales condiciones, el Estado afectado indique el alcance y el tipo de asistencia requerida.

El proyecto de artículo 15 [13] ocupa un lugar central en el conjunto, en lo que respecta tanto a los proyectos de artículo sobre los deberes del Estado afectado como a las disposiciones más operacionales sobre la facilitación de asistencia. En ese sentido, el proyecto de artículo 15 [13] (“puede establecer condiciones”) no solo impulsa los principios enunciados en el proyecto de artículo 12 [9], en que se reconoce el papel principal del Estado afectado, en virtud de su soberanía, en el control, la coordinación y la supervisión del socorro en casos de desastre en su territorio, sino que también reconoce el derecho de dicho Estado a rechazar la asistencia no deseada o innecesaria y a determinar qué asistencia es apropiada y en qué momento.

Hay pocas orientaciones para formular condiciones. El proyecto de artículo 15 [13] obliga al Estado afectado, al formular condiciones, a “tener en cuenta” las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. A pesar de que se mencionan esas dos condiciones —las necesidades y la calidad—, el concepto de “condición” sigue siendo impreciso. La Unión Europea sugiere que la Comisión considere la posibilidad de usar una fórmula más drástica que “tener en cuenta” o de añadir más explicaciones en el comentario.

El proyecto de artículo 15 [13] también exige que las condiciones se ajusten al derecho interno del Estado afectado. Al respecto, la Unión Europea sugiere que en el comentario se ofrezcan más aclaraciones sobre la relación de dicho proyecto con el proyecto de artículo 17 [14], relativo a la facilitación de la asistencia externa. Por ejemplo, en situaciones de emergencia el Estado afectado puede verse obligado a eximir del cumplimiento de algunas disposiciones de su derecho interno, como las relativas a los privilegios e inmunidades, los obstáculos reglamentarios, los requisitos de aduanas o los aranceles. Las medidas de ese tipo (es decir, las encaminadas a facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa) se plantean en concreto en el proyecto de artículo 17 [14], relativo a la facilitación de la asistencia externa.

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

Conforme a lo dispuesto en el proyecto de artículo 15 [13], “[a]l formular tales condiciones [de prestación de la asistencia externa], el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida”. Así, se podría dar al Estado afectado la poco acertada opción de elegir las actividades humanitarias que realizarían los agentes humanitarios, mientras que en el artículo 81 de Protocolo

Adicional I a los Convenios de Ginebra<sup>34</sup>, que forma parte del derecho internacional humanitario, se prevé que “[l]as Partes en conflicto darán al CICR todas las facilidades [...] para que pueda desempeñar las tareas humanitarias que se le atribuyen en los Convenios y en el presente Protocolo a fin de proporcionar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos ...”.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

A pesar de que en el proyecto de artículos se afirma con razón el carácter central de los principios humanitarios y la dignidad humana, el proyecto de artículo 15 [13] deja en gran medida en manos de los Estados afectados la facultad de establecer otras “condiciones” de prestación de asistencia. Así, se ofrecen pocos incentivos para adoptar un enfoque armonizado de la calidad del socorro y no se obliga a los proveedores a cumplir unas normas mínimas en el marco de ese instrumento internacional. La FICR recomienda que se añadan más detalles para mejorar el proyecto de artículo.

## **P. Proyecto de artículo 16 [12] – Ofrecimientos de asistencia externa**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

Austria considera que tratar de forma idéntica a las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los Estados en el proyecto de artículo 16 [12] puede plantear problemas. Puede que algunas organizaciones estén facultadas para ofrecer asistencia y no se debe interpretar que el proyecto les otorga ese derecho. Asimismo, cabe preguntar si se debería hacer referencia directa a organizaciones no gubernamentales en un instrumento internacional de ese tipo. Por tanto, sería necesario ofrecer más aclaraciones sobre el proyecto.

#### **Cuba**

En cuanto al artículo 16 [12], sobre los Ofrecimientos de asistencia externa, se propone la siguiente redacción: “Al responder a los desastres, los Estados, las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales competentes tienen derecho a ofrecer asistencia al Estado afectado. Las organizaciones no gubernamentales pertinentes también podrán ofrecer asistencia al Estado afectado. En cualquier caso el Estado afectado es el que solicitará dicha asistencia externa y la misma no podrá ser ofrecida bajo condición”.

#### **República Checa**

En el comentario relativo al proyecto de artículo no se hace referencia a los posibles ofrecimientos de asistencia por particulares, mientras que, por ejemplo, el Acuerdo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) sobre Gestión

<sup>34</sup> Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, núm. 17512.

de Desastres y Respuesta de Emergencia<sup>35</sup> y otros conjuntos de normas, como las Directrices de Oslo, los reconocen como actores que prestan asistencia.

### **Suiza**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 12 [9]].

## **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 14 [11]].

### **Programa Mundial de Alimentos**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 14 [11]].

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

Como ejemplo de las contradicciones que existen entre los proyectos de artículo y el derecho internacional humanitario, cabe señalar que el proyecto de artículo 16 [12] concede el “derecho a ofrecer” asistencia a los Estados y las organizaciones intergubernamentales, mientras que las organizaciones humanitarias no gubernamentales solo “pueden ofrecer” sus servicios, lo que modifica por completo la perspectiva del derecho de iniciativa que tienen las organizaciones humanitarias imparciales, como el CICR, en virtud del derecho internacional humanitario y que las sitúa en una posición privilegiada, y en cierto modo lo niega.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

El proyecto de artículo 16 [12] trata sobre el “derecho” de los Estados, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes a ofrecer asistencia. La FICR considera innecesaria la referencia al “derecho a ofrecer” en sí, ya que da respuesta a un problema que no existe en sentido práctico. Los problemas operacionales relacionados con la asistencia son una cuestión mucho más importante que debería tratar todo instrumento internacional sobre ese tema. No obstante, si la Comisión mantiene la referencia al derecho de terceros a ofrecer asistencia, podría añadirse más texto en que se maticen o describan sus características, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949<sup>36</sup>, en que se establece que la asistencia no podrá invocarse como justificación para intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos internos o externos del Estado afectado.

La segunda frase del proyecto de artículo 16 [12] y su comentario también son problemáticos. El proyecto dispone que “[l]as organizaciones no gubernamentales pertinentes también pueden ofrecer asistencia al Estado afectado” y en el párrafo 5 del comentario se explica que el objetivo de la segunda frase es reconocer “la

<sup>35</sup> Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, de 26 de julio de 2005, ASEAN Documents Series 2005, pág. 157.

<sup>36</sup> Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II), de 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, núm. 17512.

importante función que cumplen esas organizaciones no gubernamentales que, por su naturaleza, ubicación y conocimientos especializados, están en condiciones de proporcionar asistencia en respuesta a un desastre concreto<sup>37</sup>. A continuación, en el comentario se hace referencia a lo dispuesto en los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II sobre la función del CICR y de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Sin embargo, esta segunda parte del proyecto de artículo 16 [12] conduce a engaño, dado que ni el CICR ni las sociedades nacionales son organizaciones no gubernamentales.

Además, en la 32<sup>a</sup> Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en diciembre de 2015, los Estados partes en los Convenios de Ginebra hicieron suyos los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre (la reiteración más reciente de un documento que aprobó la Conferencia Internacional en 1969)<sup>37</sup>. En ese documento se establece la manera en que la FICR y las sociedades nacionales cooperan en las operaciones internacionales relacionadas con los desastres. En él queda claro que la FICR y las sociedades nacionales de otros países ofrecen asistencia a la sociedad nacional del Estado afectado, en lugar de al Gobierno, al ayudarla a cumplir su mandato en virtud del derecho internacional y del derecho interno. Por supuesto, la sociedad nacional del país afectado debe coordinarse estrechamente con las autoridades pertinentes para que se autorice la prestación de asistencia a ese respecto. Se podría añadir al comentario una frase para que no se malinterprete que existe la intención de modificar esa especificidad, aprobada por los Estados, de la práctica de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en relación con el ofrecimiento y la aceptación de asistencia.

## **Q. Proyecto de artículo 17 [14] – Facilitación de la asistencia externa**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Australia**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 11 [16]].

#### **Austria**

El proyecto de artículo 17 [14], relativo a la facilitación de la asistencia externa, exige que el Estado afectado tome las medidas legislativas necesarias. No obstante, la práctica indica que la legislación debe abarcar más cuestiones que las que se mencionan en el proyecto de artículo, como la confidencialidad, los problemas de responsabilidad, el reembolso de los costos, los privilegios e inmunidades, el control y las autoridades competentes. Al respecto, son ilustrativos los artículos 6 a 10 de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986<sup>38</sup>. Asimismo, en el párrafo VII 2) de la

<sup>37</sup> *Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre*, aprobados en la 32<sup>a</sup> Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 8 al 10 de diciembre de 2015.

<sup>38</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, núm. 24643.

resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre la asistencia humanitaria<sup>39</sup> se hace referencia a la obligación de preparar la legislación necesaria sobre los derechos de sobrevuelo y aterrizaje, las instalaciones de comunicaciones y las inmunidades necesarias, la exención de toda restricción a los pedidos, importaciones, exportaciones y tránsito, así como los derechos aduaneros aplicables a artículos y servicios de socorro, y la concesión rápida y gratuita de visados u otras autorizaciones. Conforme a esas disposiciones y a fin de ofrecer orientaciones claras, Austria sugiere que el proyecto de artículo 17 [14] se complete como corresponda.

#### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 7 [6] y véase más abajo el comentario relativo al proyecto de artículo 19 [15]].

#### **Países Bajos**

Dada la necesidad de prestar más atención a la protección del personal de socorro, los Países Bajos están de acuerdo con la decisión del Comité de Redacción de no fusionar el proyecto de artículo 18 (protección del personal, el equipo y los bienes de socorro) con el proyecto de artículo 17 [14] (facilitación de la asistencia externa).

## **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

#### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 14 [11]].

#### **Banco Mundial**

El modificador “con arreglo a su derecho interno” podría ser un obstáculo importante y causar largos retrasos en la prestación de socorro, hasta que se resuelvan las cuestiones jurídicas, a menos que el derecho interno contenga disposiciones específicas que permitan excepciones en casos de emergencia. Eso está íntimamente relacionado con el proyecto de artículo 11 [16], que debería defender la integración en el derecho interno de las disposiciones sobre normas excepcionales relativas a la inmigración, los permisos de trabajo, las importaciones y los derechos aduaneros.

#### **Asociación de Estados del Caribe**

Al utilizar la expresión “pronta y efectiva” se podría someter a una carga excesiva al Estado afectado, que tal vez esté funcionando en modo de crisis y haya suspendido legalmente la legislación nacional (como en el estado de emergencia). Por tanto, se debe volver a examinar esa expresión.

Si, durante ese tiempo, el Estado afectado trata de “proteger” a sus ciudadanos, lo principal debería ser prestar apoyo, en lugar de centrarse en la facilitación. Aunque lo anterior no implica que el Estado deba aumentar la burocracia, hay que tener cuidado de no implicar que eso sea obligatorio.

<sup>39</sup> Resolución sobre la asistencia humanitaria, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en Brujas (Bélgica), el 2 de septiembre de 2003.

En el párrafo 2 se presupone la capacidad del Estado afectado. Puede ser perjudicial obligar a un Estado que se encuentra en situación de crisis a garantizar lo mismo que uno que no lo esté. Creemos que el deber de proteger corresponde a los agentes de respuesta.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

El proyecto de artículo 17 [14] trata la facilitación de la asistencia internacional en dos párrafos breves, indicando simplemente que los Estados deben tomar “las medidas necesarias” para facilitar la prestación pronta de asistencia “en ámbitos como” los visados, los requisitos aduaneros, la imposición fiscal y el transporte. Poco se aclara sobre lo que se espera realmente en los “ámbitos” citados, de modo que apenas se despeja la incertidumbre actual en lo que respecta al enfoque, que varía de un Estado a otro (e incluso de una operación a otra en el mismo Estado). La FICR recomienda que se añadan más detalles para mejorar el proyecto de artículo.

En los proyectos de artículo 4, apartado e), y 17 [14], apartado 1 a), las respuestas civil y militar se tratan de forma idéntica en lo que respecta a la facilitación. No obstante, muchos Estados y la comunidad internacional apoyan el enfoque de las Directrices de Oslo, según las cuales los activos militares solo deben utilizarse cuando las alternativas civiles resulten insuficientes y, al hacerlo, habrá que evitar la prestación directa de asistencia y, en su lugar, proporcionar infraestructura, transporte y otros tipos de apoyo menos directos. Así se hace hincapié en las diferencias existentes entre el personal humanitario y el militar, algo fundamental para la seguridad del personal humanitario en todo el mundo.

## **R. Proyecto de artículo 18 – Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Australia**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 11 [16]].

#### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

En lo que respecta al proyecto de artículo 18, relativo a la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro, el lenguaje empleado es apropiado, pero se podrían hacer algunos ajustes en el comentario. Como indicaron en sus declaraciones durante el proceso de preparación del proyecto, los países nórdicos están de acuerdo con la expresión “las medidas apropiadas” y consideran que hay una obligación de comportamiento, no de resultado, dado que hay factores que no dependen del control del Estado en una situación de desastre. El proyecto de artículo ganaría valor si se destacara el deber del Estado afectado de adoptar las mejores medidas y las más razonables posible en sus circunstancias particulares para proteger al personal, el equipo y los bienes humanitarios, sin dejar de cumplir el principio de diligencia debida.

## **Alemania**

También deseamos reiterar nuestro apoyo al proyecto de artículo 18, dado que la protección suficiente del personal, el equipo y los bienes desplegados es fundamental para que los Estados y otros actores presten asistencia humanitaria con eficacia.

## **Países Bajos**

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 17 [14]].

## **Suiza**

En el proyecto de artículo 18 se menciona que la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro es una obligación de comportamiento, mientras que, en virtud del derecho internacional humanitario, es una obligación de resultado.

## **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios aplaude la inclusión del proyecto de artículo 18, relativo a la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro. La protección suficiente del personal, el equipo y los bienes de socorro es una condición esencial para llevar a cabo con eficacia cualquier operación de socorro.

### **Programa Mundial de Alimentos**

Acogemos favorablemente el deber de proteger al personal, el equipo y los bienes de socorro incluido en el proyecto de artículo 18, que podría reforzar de forma considerable la protección del deber que figura en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994<sup>40</sup>.

### **Banco Mundial**

Si desde que se desencadena un desastre está claro que el Estado afectado no podrá proteger al personal, el equipo y los bienes de socorro, ¿cómo se ha previsto darle solución? Por ejemplo, ¿estaría el Estado afectado obligado a permitir la entrada de personal de seguridad a su territorio para dispensar la protección que es incapaz de brindar? Parece que hay precedentes en que se han negociado y aplicado de forma satisfactoria acuerdos de ese tipo sobre escoltas armadas.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

En el proyecto de artículo 18 se reconoce la obligación del Estado afectado de adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro en su territorio. Sin embargo, en él no se reconocen los derechos y obligaciones correspondientes de los actores que prestan asistencia externa. Puede ser positivo añadir texto en el proyecto de artículo 18 para confirmar que los actores externos deben consultar y cooperar con el Estado afectado en materia de protección y seguridad.

---

<sup>40</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, pág. 363, y Protocolo Facultativo de 8 de diciembre de 2005, resolución 60/42 de la Asamblea General, anexo.

## **S. Proyecto de artículo 19 [15] – Terminación de la asistencia externa**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Australia**

Australia se muestra circunspecta ante los efectos del proyecto de artículo 19, que parece introducir límites a la prerrogativa del Estado afectado de retirar libremente su consentimiento en lo que respecta a la presencia en su territorio de actores externos que prestan asistencia.

#### **Finlandia (también en nombre de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia)**

Los países nórdicos desean proponer que se considere la posibilidad de seguir revisando y elaborando el proyecto de artículo 19 [15]. En él, el término “terminación” no parece representar ni reflejar de forma adecuada lo que se entiende actualmente por calidad y rendición de cuentas en la respuesta humanitaria. Por tanto, convendría volver a examinar la redacción y el contenido del proyecto de artículo atendiendo a esos dos principios. Aunque el proyecto de artículo trata las consecuencias jurídicas de la terminación de la asistencia externa, no se deben pasar por alto ni las medidas de recuperación temprana ni los vínculos y la transición entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo. En el proyecto, al menos en el comentario, habría que tener en cuenta la manera en que el Estado que presta asistencia y otros actores contribuyen a que la transición y la cesión se realicen de manera responsable cuando terminen sus operaciones de asistencia.

Además, en el proyecto de artículo 19 [15] no se hace referencia a la cuestión de la repatriación de los bienes y el personal. Por ello, los países nórdicos recomiendan la inclusión de una cláusula para permitir que el Estado que presta asistencia y otros actores, cuando corresponda, repatrien sus bienes y a su personal al concluir la misión de asistencia humanitaria. Si se considera más apropiado, otra posibilidad es incluir esa cláusula en el proyecto de artículo 17 [14] como obligación real del Estado afectado de facilitar la repatriación.

### **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

#### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La FICR celebra que en el proyecto de artículo 19 [15] se dedique atención a la promoción de un enfoque metódico de la terminación de la asistencia, dado que sus investigaciones y consultas han indicado que la falta de comunicación (o un enfoque arbitrario de la cuestión) a menudo tiene consecuencias negativas innecesarias para las comunidades que se recuperan de un desastre.

## **T. Proyecto de artículo 20 – Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Suiza**

[Véase más abajo el comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4].]

### **2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

#### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Una de las deficiencias de este proyecto de artículo es que no reconoce explícitamente la función de los acuerdos e iniciativas regionales y bilaterales. En particular, los acuerdos regionales son cada vez más importantes en todo el mundo cuando se trata de promover en los Estados miembros la planificación y la preparación para los desastres; todo tratado mundial en la materia debe reconocer esa función más claramente. Se debería hacer referencia de forma explícita a los arreglos regionales y bilaterales en el texto del proyecto de artículo 20, no solo en los comentarios.

## **U. Proyecto de artículo 21 [4] – Relación con el derecho internacional humanitario**

### **1. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

#### **Austria**

El proyecto de artículo 21 [4], sobre la relación del proyecto de artículos con el derecho internacional humanitario, aborda una cuestión importante sobre el ámbito de aplicación del proyecto. Según el proyecto de artículo 1 [1], en que se define el ámbito de aplicación, y en relación con el proyecto de artículo 3 [3], relativo a la definición de desastre, el proyecto de artículos se aplica sin distinción a todos los tipos de desastres, ya sean naturales u ocasionados por el hombre, lo que también incluiría los conflictos armados. El proyecto de artículo 21 [4] limita el ámbito, dado que determina que el proyecto de artículos no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario. Por tanto, el proyecto de artículos no se aplica a los desastres relacionados con conflictos armados internacionales y no internacionales, mientras que quedarían abarcados los desastres relacionados con disturbios y tensiones internos, tales como motines, actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos.

Sin embargo, el comentario (del párrafo 3) presenta otra interpretación, porque señala que el proyecto de artículos “puede aplicarse no obstante a situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos en que las normas vigentes del derecho internacional, y en particular las normas del derecho internacional humanitario, no sean aplicables”. Según el comentario, el proyecto de artículos se aplicará también a los desastres relacionados con los conflictos armados en la medida en que las normas del derecho internacional humanitario no aborden esa situación particular de desastre. La diferencia entre el proyecto de artículos y el comentario no permite hacerse una idea clara de lo que la Comisión ha previsto. A juicio de Austria, el

proyecto de artículos debería aplicarse también a las situaciones de conflicto armado, pero solo en la medida en que no contravenga las normas del derecho internacional humanitario.

### **Países Bajos**

A pesar de que subrayan la necesidad de incluir las situaciones de conflicto armado en la idea de “desastre”, los Países Bajos señalan que el actual texto del proyecto de artículo podría tener un alcance amplio. A ese respecto, sería recomendable reformularlo como cláusula estándar de salvaguardia (“sin perjuicio”).

### **República Checa**

La República Checa está de acuerdo con el comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4], en que se prevé la aplicabilidad del proyecto de artículos en situaciones de emergencias complejas, en la medida en que el derecho internacional humanitario no sea aplicable. No obstante, consideramos que el texto del proyecto de artículo no refleja el comentario. Además, por lo general, el texto de otros comentarios en que se hace referencia a la relación del proyecto de artículos con el derecho internacional humanitario no parece coincidir con el del proyecto de artículo 21 [4]. Por tanto, sugerimos que la Comisión explique claramente en los comentarios pertinentes relativos a los proyectos su postura sobre la aplicabilidad de estos a los conflictos armados y la relación con el derecho internacional humanitario, y que considere la posibilidad de reformular el texto del proyecto de artículo 21 [4]. Consideramos que convendría seguir analizando la relación entre el proyecto de artículos y las normas de los conflictos armados. Sería muy útil para los especialistas que en el comentario se indicaran situaciones en que puede prevalecer el derecho internacional humanitario y, por tanto, no es posible aplicar el proyecto de artículos, o se aclararan los casos en que este también puede aplicarse en situaciones de conflicto armado.

### **Suiza**

Suiza observa que se ha eliminado la exclusión de los conflictos armados, por lo que surge la duda de la manera en que el proyecto de artículos abarca las situaciones de conflicto armado en que se producen desastres.

En el comentario relativo al proyecto de artículo 8 [5], relativo al deber de cooperar, se explica que “[l]a referencia al Comité Internacional de la Cruz Roja se debe a que el proyecto de artículos puede ser aplicable también en caso de emergencias complejas que tengan lugar en una situación de conflicto armado”.

En el comentario relativo al proyecto de artículo 20, sobre la relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional, se indica lo siguiente: “Si bien se acepta que, en tales situaciones, las normas del derecho internacional humanitario deben tener precedencia sobre las contenidas en el presente proyecto de artículos, estas seguirían siendo aplicables ‘en la medida’ en que algunas cuestiones jurídicas planteadas por un desastre ocurrido en la misma zona que un conflicto armado no queden abarcadas por las normas del derecho internacional humanitario. De esta forma, el presente proyecto de artículos contribuirá a llenar posibles vacíos legales en la protección de las personas afectadas por desastres que se produzcan durante un conflicto armado”. En el comentario sobre el proyecto de artículo 20 no

se especifica ni qué son esos vacíos legales ni la manera en que el proyecto puede contribuir a llenarlos.

En el comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4], por su parte, se indica que, “[s]i bien el proyecto de artículos no trata de regular las consecuencias de un conflicto armado, puede aplicarse no obstante a situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos en que las normas vigentes del derecho internacional, y en particular las normas del derecho humanitario internacional, no sean aplicables”.

Los comentarios relativos a los proyectos de artículo 8 [5], 20 y 21 [4] introducen más ambigüedad que claridad sobre la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. ¿Cuál es la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario cuando se produce un desastre en una situación de conflicto armado en que no hay hostilidades o han terminado? ¿Y cuando se produce un desastre durante una ocupación? Esa falta de claridad puede ofrecer a los Estados afectados simultáneamente por un desastre y un conflicto armado la posibilidad de elegir si aplicar el proyecto de artículos o el derecho internacional humanitario. La exclusión de las situaciones que abarca el derecho internacional humanitario, que figuraba en una versión anterior del proyecto de artículos, tenía la ventaja de aportar claridad.

## 2. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales

### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios observa con preocupación que el proyecto de artículo 21 [4], que establece la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario, parezca no ser coherente con el comentario. En particular, en el proyecto de artículo 21 [4] se dispone lo siguiente: “El presente proyecto de artículos no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario”. Parece indicar que ese proyecto de artículos no es aplicable en absoluto a los “desastres complejos” que se producen en el mismo territorio en que tiene lugar un conflicto armado, esto es, cuando es aplicable el derecho internacional humanitario. Sin embargo, el comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4] parece contradecir esa afirmación, porque señala que el proyecto de artículos “puede aplicarse no obstante a situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos en que las normas vigentes del derecho internacional, y en particular las normas del derecho internacional humanitario, no sean aplicables”. Además, se puede interpretar erróneamente que ese fragmento sugiere que puede haber situaciones de conflicto armado en que el derecho internacional humanitario no sea aplicable. Por último, en el comentario relativo al proyecto de artículo 4 a), se hace referencia al “reconocimiento que se hace en el proyecto de artículo 21 [4] de que el proyecto de artículos sería de aplicación en el contexto de los denominados “desastres complejos”, que se producen en el mismo territorio en que está teniendo lugar un conflicto armado”.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios observa con preocupación que el proyecto de artículo 21 [4] y el comentario no ofrezcan una idea clara de la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. La Oficina considera que el proyecto de artículos debe ser aplicable a los denominados “desastres complejos” que se producen en el mismo territorio en que tiene lugar un conflicto armado a) sin perjuicio de la aplicación paralela del derecho internacional humanitario, y b) cuando las normas del derecho internacional

humanitario no den respuesta a la cuestión concreta relacionada con los desastres. Ese parece ser el objetivo tanto del proyecto de artículo como del comentario y, de ser así, debe enunciarse de forma más clara.

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

Habida cuenta de la amplia definición de desastre aprobada por la Comisión, el proyecto de artículo 21 [4], relativo a la relación con el derecho internacional humanitario, es crucial para evitar solapamientos y conflictos entre el derecho internacional humanitario y el proyecto de artículos.

A este respecto, el CICR desea indicar la discrepancia importante que existe entre la norma que figura en el proyecto de artículo 21 [4] (“[e]l presente proyecto de artículos no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario”) y su comentario.

En su forma actual, el proyecto de artículo 21 [4] excluye por completo los conflictos armados del ámbito de aplicación del proyecto de artículos. Sin embargo, el comentario es mucho menos categórico, dado que en él se afirma que el proyecto de artículos se aplicará en situaciones de “emergencias complejas”, cuando sobreviene un desastre en una zona en la que hay un conflicto armado. Esa contradicción entre el proyecto de artículo 21 [4] y su comentario dificulta la tarea de comprender la relación prevista por la Comisión entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario.

Por lo tanto, el CICR recomienda armonizar el comentario con el texto del proyecto de artículo 21 [4] para que este no sea aplicable en situaciones de conflicto armado, incluidas las “emergencias complejas” definidas en los comentarios de la Comisión.

El CICR entiende que el motivo de aplicar el proyecto de artículos en situaciones de “emergencias complejas” es elevar al máximo la protección de las personas y evitar las posibles deficiencias en el derecho internacional vigente. De hecho, la Comisión mantiene que excluir las situaciones de conflicto armado podría ir en detrimento de la protección de las personas, en particular cuando el desastre precede al conflicto armado, por las posibles deficiencias en el derecho internacional humanitario y la posible inaplicabilidad de algunas de sus normas<sup>41</sup>.

No obstante, en el comentario la Comisión no aclara las posibles deficiencias en el derecho internacional humanitario, los efectos adversos concretos, en lo que respecta a la protección, de aplicar únicamente el derecho internacional humanitario, y el motivo por el cual determinadas normas del derecho internacional humanitario no serían aplicables en situaciones en que un conflicto armado y un desastre ocurren simultáneamente. Al respecto, el CICR considera que en el derecho internacional humanitario no existen las deficiencias percibidas por la Comisión y que su aplicación en “emergencias complejas” no afectaría negativamente a la protección de las personas. Al contrario, el objetivo y el propósito mismos del derecho internacional humanitario es proteger a todas las personas afectadas por los conflictos armados, incluidas las afectadas por “emergencias complejas”. Desde este punto de vista, las normas del derecho internacional que defienden, entre otras cosas, el trato y la dignidad humanos y garantizan que se satisfagan las necesidades

<sup>41</sup> Véase el párr. 4 del comentario relativo al proyecto de artículo 20 [4] y los párrs. 2 y 3 del comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4].

básicas de la población afectada por un conflicto armado (mediante la obligación primordial de las partes en el conflicto de asegurar la entrega de suministros esenciales para la supervivencia de la población o de permitir acciones de socorro si no pueden o no desean cumplir esa obligación primordial) también beneficiarán a las personas afectadas por “emergencias complejas”.

El derecho internacional humanitario es aplicable en situaciones de conflicto armado, incluidas las situaciones en que este coincide con un desastre natural, y el CICR considera que contiene un conjunto de disposiciones suficientemente detalladas para dar respuesta a las cuestiones de protección y asistencia que surgen en las “emergencias complejas”. De hecho, ese corpus jurídico está adaptado a los conflictos armados, y establece un marco de protección importante y eficaz para las personas afectadas por esas situaciones y regula el acceso humanitario mediante disposiciones detalladas para asegurar que se satisfagan las necesidades básicas de la población afectada. Al respecto, el derecho internacional humanitario impone determinadas limitaciones, que no son aplicables fuera del ámbito de los conflictos armados, a la discreción de los Gobiernos de rechazar y controlar la asistencia humanitaria externa. Además, las situaciones de conflicto armado dan lugar a preocupaciones de distinto tipo y nivel en lo que respecta a la independencia, la seguridad y el acceso del personal humanitario.

En resumen, desde el punto de vista del CICR, es fundamental que el proyecto de artículos y sus comentarios no contravengan las normas del derecho internacional humanitario. Teniendo en cuenta su contenido actual, la única forma de alcanzar ese objetivo sería asegurar que el proyecto y sus comentarios excluyan del ámbito de aplicación del proyecto, sin ambigüedades, las situaciones de conflicto armado, como viene solicitando desde hace años un número considerable de Estados durante el examen de los informes de la Comisión por la Sexta Comisión de la Asamblea General. Eso se podría lograr añadiendo la exclusión en el proyecto de artículo 3 [3], en que se define el concepto de desastre, o reflejando fielmente en el comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4] la letra de la norma que figura en el proyecto de artículo correspondiente.

Por tanto, el CICR está a favor de que se excluyan claramente las situaciones de conflicto armado, internacional o sin carácter internacional, del ámbito de aplicación del proyecto de artículos, porque tanto el marco jurídico internacional pertinente como la dinámica de las operaciones de asistencia humanitaria son muy distintos en los desastres que ocurren en tiempos de paz y en situaciones de conflicto armado.

En su forma actual, el proyecto de artículos y sus comentarios elevan el riesgo de conflicto con el derecho internacional humanitario, perjudican la integridad de ese corpus jurídico y pueden minar la capacidad de las organizaciones humanitarias imparciales, como el CICR, para realizar sus actividades humanitarias atendiendo a ciertos principios y al mandato conferido por los Estados.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

El proyecto de artículo 21 [4] dispone que el proyecto de artículos no será aplicable en situaciones en que sea aplicable el derecho internacional humanitario. Sin embargo, según los comentarios relativos a los proyectos de artículo 4, 8 [5] y 21 [4], la Comisión considera que puede haber situaciones de conflicto armado en

que no sea aplicable el derecho internacional humanitario, y tiene la intención de que el proyecto de artículos sea aplicable en situaciones en que tengan lugar simultáneamente un conflicto y un desastre. En ese sentido, en el comentario relativo al proyecto de artículo 8 [5] se indica que la referencia específica al CICR en el proyecto de artículos se debe a que este puede ser aplicable en caso de “emergencias complejas que tengan lugar en una situación de conflicto armado”.

La FICR considera que el proyecto de artículos no debe ser aplicable en situaciones de conflicto armado. La dinámica particular de los conflictos no se ha tenido en cuenta suficientemente en la preparación del proyecto. Ejemplo de esa dinámica es, entre otras cosas, el frecuente impulso de las partes a limitar la asistencia humanitaria para evitar que se beneficie de ella la parte contraria, aunque sea de forma indirecta. Por ello, el enfoque de la asistencia humanitaria del Cuarto Convenio de Ginebra<sup>42</sup> (en particular los artículos 59 y 62 y del derecho internacional humanitario consuetudinario, articulado en el estudio del CICR de 2005<sup>43</sup> (en particular las normas 55 y 56), difiere en gran medida del de los instrumentos que se centran en los desastres no relacionados con los conflictos; en concreto se circunscribe mucho más la autoridad de los Estados para regular las labores de asistencia. En este caso no existe esa distinción, ni se han ofrecido orientaciones sobre las situaciones en que es aplicable o no el derecho internacional humanitario (lo que era de esperar, dado que no se trata del instrumento adecuado para definir fundamentalmente el ámbito de aplicación de los Convenios de Ginebra). Eso invita a la confusión y las contradicciones, y no añade valor real en las operaciones.

Lo ideal sería que en el proyecto de artículos se excluyera el conflicto armado de la definición de “desastre” para evitar ese problema. Ese enfoque recibió mucho apoyo de los Estados cuando se negociaron las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, en 2007. No obstante, la solución propuesta en el proyecto de artículo 21 [4] sería aceptable si se eliminaran los comentarios contradictorios y si no se diera la impresión de que pudiera haber “situaciones mixtas” de conflicto y desastre en que no fuera aplicable el derecho internacional humanitario.

### **Unión Europea**

Como primera observación, la Unión Europea observa que el contenido del proyecto de artículo no parece coincidir con el comentario. En particular, en el párrafo 2 del comentario se indica que una “exclusión categórica podría ser contraproducente, en particular en situaciones de “emergencias complejas”, cuando sobreviene un desastre en una zona en la que hay un conflicto armado” o cuando un desastre precede al conflicto armado.

Independientemente de esa incoherencia, esas “emergencias complejas” plantean la pregunta de cuál es la mejor manera de satisfacer las necesidades de las personas en una situación de ese tipo.

<sup>42</sup> Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, de 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, pág. 287.

<sup>43</sup> Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules* (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Cambridge University Press, 2005).

Por tanto, la Unión Europea propone que la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario se establezca con una cláusula de salvaguardia (“sin perjuicio”), para que el proyecto de artículos sea aplicable en situaciones complejas de emergencia, y que el comentario relativo al proyecto de artículo 21 [4] aclare que no se puede interpretar que haya nada en él que afecte al derecho internacional humanitario.

### **III. Comentarios sobre la forma definitiva del proyecto de artículos**

#### **A. Comentarios recibidos de los Gobiernos**

##### **Australia**

Australia señala que hay un corpus de derecho internacional suficiente para proporcionar los fundamentos jurídicos de la reducción del riesgo de desastres y las actividades de respuesta, que a su vez se complementa con un amplio abanico de decisiones internas jurídicas y de política, que se encuadran más bien en la competencia soberana de los Estados. En consecuencia, Australia considera que la labor de la Comisión será más útil en los casos en que contribuya a que los Estados entiendan y cumplan sus obligaciones primordiales. Al respecto, Australia felicita a la Comisión por su examen amplio de las obligaciones vigentes y su presentación del proyecto de artículos, en que se consolidan esas obligaciones. Por otro lado, de momento, parece más adecuado dar un enfoque de principios o directrices de mejores prácticas a los elementos del proyecto de artículos encaminados a crear nuevos deberes u obligaciones.

##### **Países Bajos**

Los Países Bajos desean subrayar que el proyecto de artículos puede considerarse un reflejo autorizado del derecho internacional contemporáneo o un intento de desarrollo progresivo del derecho. No obstante, debe quedar claro que no es jurídicamente vinculante.

#### **B. Comentarios recibidos de las organizaciones y entidades internacionales**

##### **Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios**

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios estaría a favor de incluir en el comentario una referencia a la condición jurídica del proyecto de artículos (por ejemplo, vinculante o no vinculante, con función de instrumento de referencia, etc.) y de seguir debatiendo si el proyecto de artículos debe sentar las bases de un tratado internacional vinculante.

##### **Programa Mundial de Alimentos**

El PMA acoge con satisfacción la posibilidad de que el proyecto de artículos pueda ser un tratado en materia de respuesta en casos de desastre, cuya existencia sería especialmente útil en los países en que el PMA no haya concertado ningún

acuerdo o no haya podido ocuparse de forma exhaustiva de los aspectos que abarca el proyecto de artículos. El PMA toma nota del proyecto de artículo 20, que aclara que el proyecto de artículos no suspende la aplicación de los acuerdos bilaterales entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y un Estado afectado. También en ese contexto, el PMA espera que en las negociaciones con agentes estatales se aproveche la existencia de un marco jurídico para la asistencia, y que así los “actores que prestan asistencia” definidos en el proyecto de artículos centren las negociaciones con los Estados afectados más concretamente en qué se necesita para reducir el riesgo de emergencias y darles respuesta.

### **Organización Internacional para las Migraciones**

La OIM aguarda con interés la aprobación del proyecto de artículos en la forma que los Estados consideren más apropiada.

### **Unión Europea**

En primer lugar, la Unión Europea considera que la labor destacada del Relator Especial y la Comisión ya han contribuido en gran medida a la reflexión sobre la mejor manera de codificar y desarrollar progresivamente el derecho internacional en materia de respuesta en casos de desastre, que guiará a la comunidad internacional en la prestación de asistencia a personas afectadas por desastres naturales y ocasionados por el hombre.

La Unión Europea desea reiterar que, en su versión actual, el proyecto de artículos ya constituye una contribución importante, independientemente de la forma que pueda adoptar, en apoyo de las personas en caso de desastre.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Si el proyecto de artículos se aprobara en forma de tratado marco, podría contribuir a acelerar la preparación de leyes y procedimientos nacionales más detallados sobre cooperación internacional en casos de desastre.

Como ya manifestó en declaraciones anteriores ante la Sexta Comisión de la Asamblea General, la FICR considera que no tiene sentido aprobar el proyecto de artículos como directrices no vinculantes. Eso podría causar mucha confusión y solapamientos con documentos vigentes de derecho indicativo, como las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, que ya han aprobado los Estados y ofrecen bastante más información sobre la manera de afrontar las cuestiones operacionales. Por otro lado, en principio, un tratado mundial podría añadir valor, en primer lugar porque impulsaría las actividades en curso para preparar normas a nivel interno, tarea que sigue siendo muy lenta y ardua, a pesar de que en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se hiciera hincapié en repetidas ocasiones en las resoluciones no vinculantes, y en segundo lugar porque quedaría más clara la reciprocidad entre los Estados receptores y los agentes internacionales de respuesta. Otra opción sería llevar las iniciativas de la Comisión al plano regional, en que se está impulsando en gran medida la preparación de instrumentos nuevos.

Sin embargo, hay miembros de la FICR que han puesto en tela de juicio la disposición de los Estados a asumir un proyecto de ese tipo y han expresado su preocupación ante la posibilidad de que eso pueda desviar la atención de los avances en el plano nacional. Aunque la voluntad de aprobar un tratado exista, se ha expresado inquietud ante la posibilidad de que resulte más conservador en lo que respecta a la gestión de la asistencia que la práctica actual.

---