



# Asamblea General

Distr. general  
5 de mayo de 2008  
Español  
Original: español/inglés

## Comisión de Derecho Internacional

### 60° período de sesiones

Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio  
a 8 de agosto de 2008

## Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre

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

### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1-13	3
A. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional . . . . .	1-8	3
B. Objetivo del presente informe . . . . .	9-13	5
II. Antecedentes . . . . .	14-42	6
A. Evolución de la protección de las personas en casos de desastre . . . . .	14-20	6
B. Fuentes . . . . .	21-42	9
1. Derecho internacional humanitario y asistencia humanitaria . . . . .	22-24	9
2. Las normas internacionales de derechos humanos como paradigma de un enfoque de la protección basado en los derechos. . . . .	25-26	10
3. Derecho internacional sobre refugiados y desplazados internos y desastres . . . . .	27-29	11
4. Instrumentos jurídicos aplicables específicamente a la asistencia en casos de desastre . . . . .	30-40	12
5. Últimos acontecimientos . . . . .	41	16
6. Derecho internacional consuetudinario . . . . .	42	16
III. Alcance del tema . . . . .	43-58	16
A. <i>Ratione materiae</i> : concepto y clasificación de los desastres . . . . .	44-49	17



B.	<i>Rationae materiae</i> : el concepto de protección de las personas . . . . .	50-55	19
C.	<i>Rationae personae</i> . . . . .	56	21
D.	<i>Rationae temporis</i> . . . . .	57-58	22
IV.	Forma que han de revestir los trabajos . . . . .	59-60	23
V.	Conclusiones. . . . .	61-66	24

## I. Introducción\*

### A. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional

1. En el 54° período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, celebrado en 2002, su Grupo de Planificación creó el Grupo de Trabajo sobre el programa a largo plazo, presidido por el Sr. Alain Pellet<sup>1</sup>, que volvió a constituirse en el 58° período de sesiones de la Comisión, celebrado en 2006<sup>2</sup>. En ese quinquenio, el Grupo de Trabajo pidió a sus miembros, a los demás miembros de la Comisión y a la Secretaría que preparasen anteproyectos sobre diversos temas. En 2004 el Sr. Maurice Kamto presentó una propuesta sobre la protección internacional de personas en situaciones críticas para que fuera examinada por el Grupo de Trabajo<sup>3</sup>. La División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas, que hace las veces de secretaria de la Comisión, presentó varias propuestas al Grupo de Trabajo en el 58° período de sesiones de la Comisión, celebrado en 2006, que llevaban por título “Derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre”<sup>4</sup>. En ese período de sesiones la Comisión expresó su reconocimiento a la División de Codificación por la valiosa asistencia que le había prestado en relación con esas propuestas<sup>4</sup>. En el mismo período de sesiones el Grupo de Planificación recomendó la inclusión del tema “Protección de las personas en casos de desastre” en el programa de trabajo a largo plazo<sup>5</sup>, que fue respaldada por la Comisión sin deliberación, y, como sinopsis del tema, se reprodujo la propuesta de la Secretaría en el anexo C del informe de la Comisión.

2. En su 59° período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión decidió incluir el tema en su actual programa de trabajo y nombró Relator Especial al Sr. Eduardo Valencia-Ospina<sup>6</sup>.

3. En su sexagésimo primer período de sesiones, la Asamblea General, basándose en la recomendación de la Sexta Comisión, aprobó la resolución 61/34, de 4 de diciembre de 2006, titulada “Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones”, en la que, entre otras cosas, tomó

\* El Relator Especial desea expresar su agradecimiento por el apoyo y asesoramiento del Sr. Arjen Vermeer, doctorando, y el T.M.C. Asser Instituut, dirigido por el Dr. Frans Nelissen, La Haya; la Dra. Liz Heffernan, Profesora de Derecho del Trinity College, Dublín; el Dr. Guglielmo Verdirame, Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Cambridge y Profesor del Centro Lauterpacht de Derecho Internacional, y el propio Centro, dirigido por el Profesor James Crawford, titular de la Cátedra Whewell de Derecho Internacional, Universidad de Cambridge; el Sr. Sebastián Machado, estudiante de Maestría en Derecho, y el Área de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, dirigida por la Dra. Liliana Obregón, Bogotá; el Dr. Christophe Swinarski, antiguo asesor jurídico del Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra; el Sr. Diego Basile, LL.M. (Groningen), Buenos Aires; y los Sres. Paul Walegur y Vincent Stittelaar, La Haya

<sup>1</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 10 y corrección (A/57/10 y Corr.1)*, párr. 521.

<sup>2</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/61/10)*, párr. 256.

<sup>3</sup> Existen copias del documento en los archivos de la División de Codificación.

<sup>4</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/61/10)*, párr. 261.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 257.

<sup>6</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/62/10)*, párr. 375

nota de la decisión de la Comisión de incluir cinco temas en su programa de trabajo a largo plazo.

4. En su sexagésimo segundo período de sesiones, la Asamblea General, basándose en la recomendación de la Sexta Comisión, aprobó la resolución 62/66, de 6 de diciembre de 2007, titulada “Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 59° período de sesiones”, en la que, entre otras cosas, tomó nota de la decisión de la Comisión de incluir el tema “Protección de las personas en casos de desastre” en su programa de trabajo.

5. En 2007, durante el examen por la Sexta Comisión del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 59° período de sesiones, varios representantes acogieron con agrado la inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión<sup>7</sup>, si bien un representante siguió expresando sus dudas de que el tema se prestara a la codificación o el desarrollo progresivo del derecho internacional<sup>8</sup>.

6. Tras su nombramiento, el Relator Especial decidió establecer contactos preliminares con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas, como el Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos, el Subsecretario General de Asuntos Humanitarios y Coordinador Adjunto del Socorro de Emergencia, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y altos funcionarios del Programa de leyes, normas y principios para la respuesta internacional en casos de desastre de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR).

7. A instancias del Relator Especial, en marzo de 2008 el Centro Lauterpacht de Derecho Internacional organizó una mesa redonda de un día en la Universidad de Cambridge sobre el tema “Protección de las personas en casos de desastre”. La mesa redonda estuvo presidida por el Director del Centro, el Profesor James Crawford, que fue miembro y Relator Especial de la Comisión, y contó con 18 participantes, que contribuyeron al debate aportando conocimientos y experiencias de distinta índole en la materia.

8. En su 59° período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión expresó su reconocimiento a la División de Codificación por su valiosa asistencia en la preparación de trabajos de investigación, al aportar y analizar documentación jurídica<sup>9</sup>. En ese período de sesiones la Comisión pidió a la Secretaría que preparase un estudio de antecedentes sobre el tema “Protección de las personas en casos de desastre”, limitado inicialmente a los desastres naturales<sup>10</sup>. El Relator Especial aprovecha esta oportunidad para manifestar, como ya hizo la Comisión, su

---

<sup>7</sup> Véanse las intervenciones de Benin (A/C.6/62/SR.18, párr. 47), Egipto (A/C.6/62/SR.18, párr. 71), Guatemala (A/C.6/62/SR.19, párr. 12), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (A/C.6/62/SR.19, párr. 42), Sri Lanka (A/C.6/62/SR.19, párr. 55), India (A/C.6/62/SR.19, párr. 107), Polonia (A/C.6/62/SR.20, párr. 1), Estados Unidos de América (A/C.6/62/SR.20, párr. 23), Hungría (A/C.6/62/SR.21, párr. 7), Grecia (A/C.6/62/SR.21, párr. 53), Rumania (A/C.6/62/SR.21, párr. 78), Israel (A/C.6/62/SR.21, párr. 99), Kenya (A/C.6/62/SR.21, párr. 112), Sierra Leona (A/C.6/62/SR.24, párr. 100) y Nueva Zelandia (A/C.6/62/SR.25, párr. 19).

<sup>8</sup> Véase la intervención de Portugal (A/C.6/62/SR.19, párr. 77).

<sup>9</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10* (A/62/10), párr. 386.

<sup>10</sup> *Ibid.* El estudio se publicará como documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3.

reconocimiento al Asesor Jurídico y, en particular, al Director y los miembros de la División de Codificación por su exhaustivo estudio, que será sin duda un punto de referencia imprescindible para la futura labor de la Comisión sobre el tema. El Relator Especial también expresa su agradecimiento a la División por haberle facilitado material de antecedentes, así como referencias bibliográficas. Teniendo presente el estudio preparado por la Secretaría, y habida cuenta del carácter preliminar del presente informe, el Relator Especial considera más económico abstenerse, en la medida de lo posible, de repetir la información que ya figura en el estudio de la Secretaría.

## B. Objetivo del presente informe

9. El presente informe es, necesariamente, de carácter preliminar. Su objetivo principal es abordar de manera general el ámbito de aplicación del tema, a fin de delimitarlo adecuadamente. Se trata, por tanto, de un estudio exploratorio, y no definitivo. Se intentarán acotar las premisas básicas en que debe basarse la labor de codificación y desarrollo progresivo del tema. A tal fin, el informe abordará varias cuestiones preliminares, algunas de las cuales ya han sido tratadas, en cierta medida, en la propuesta inicial del tema presentada por la Secretaría. Pero si bien esa propuesta se centraba en los principios generales aplicables a los mecanismos operacionales, el presente informe hace hincapié en el ámbito general de aplicación del tema. Su finalidad es esbozar a grandes rasgos las cuestiones que han de ser examinadas en primer lugar por la Comisión en relación con la protección de las personas en casos de desastre y los problemas jurídicos que suscitan. El informe pretende fomentar el debate en la Comisión a fin de ofrecer al Relator Especial las orientaciones necesarias sobre el enfoque que ha de seguirse.

10. Cuando la Comisión incluyó el tema en su programa de trabajo a largo plazo decidió denominarlo “Protección de las personas en casos de desastre”. Sin embargo, no existen documentos oficiales que permitan conocer las razones por las que la Comisión decidió centrarse en la “protección de las personas” en lugar del “socorro” o la “asistencia”, aspecto básico en que hacía hincapié la Secretaría en su propuesta original. Por tanto, es necesario, con carácter preliminar, delimitar claramente el tema y definir sus principios y conceptos fundamentales.

11. En primer lugar, es preciso determinar el ámbito de aplicación del tema, no sólo *ratione materiae*, sino también *ratione personae* y *ratione temporis*. El título acordado por la Comisión (“Protección de las personas en casos de desastre”) debe estar relacionado de alguna manera con su ámbito de aplicación. Del título elegido podría desprenderse que la labor que ha de desarrollarse no entrañaría un análisis exhaustivo de las consecuencias jurídicas de los desastres, sino sólo de aquellas relacionadas con la protección de las personas.

12. El título también incorpora una perspectiva singular, a saber, la de la persona que es víctima de un desastre, y, por tanto, sugiere que el tratamiento del tema responde claramente a un enfoque basado en los derechos. La esencia de un enfoque de la protección y la asistencia basado en los derechos consiste en definir un determinado estándar de trato que la persona, víctima de un desastre, tiene derecho a

recibir en el caso concreto. Parafraseando al Secretario General<sup>11</sup>, un enfoque basado en los derechos aborda las situaciones no sólo en función de las necesidades humanas, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo; habilita a las personas para que exijan la justicia como derecho y no como limosna; y da a las comunidades una base moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan.

13. En el presente informe se analiza primero la evolución de la protección de las personas en casos de desastre. A continuación, se hace referencia a las fuentes y las iniciativas internacionales de codificación y desarrollo del derecho en esta materia. El informe esboza luego los distintos aspectos del ámbito general de aplicación a fin de determinar las principales cuestiones jurídicas que han de tratarse. Por último, el Relator Especial presenta una conclusión provisional, sin perjuicio del resultado de los debates que se produzcan en la Comisión a raíz del presente informe.

## II. Antecedentes

### A. Evolución de la protección de las personas en casos de desastre

14. Los desastres siempre han desempeñado un papel importante en la historia del ser humano. Cabe citar, por ejemplo, la erupción del Vesubio en el año 79 D.C., la propagación de la peste durante la Edad Media y el tsunami que afectó a amplias zonas de Asia en 2004. Los llamamientos morales para prestar asistencia a las víctimas de los desastres y la solidaridad en respuesta a los desastres se han basado en consideraciones de humanidad. Cabe recordar que las órdenes de caballería, como la Orden de Malta, más conocida como la Orden de San Juan, fundada en 1080, prestaban socorro a los necesitados, entre ellos las víctimas de los desastres. Con la aparición del Estado-nación y el derecho internacional modernos, el diplomático y jurista suizo Emer de Vattel escribió en 1758 un pasaje que se cita a menudo:

“[...] cuando se presente la ocasión, toda nación deberá prestar su ayuda para impulsar el avance de otras naciones y salvarlas del desastre y la ruina, siempre y cuando pueda hacerlo sin correr un riesgo excesivo [...] Si una nación padece hambre, todas las que dispongan de provisiones sobrantes deberán brindarle asistencia en su necesidad, sin exponerse, no obstante, a la escasez [...] Prestar ayuda en tal trance es un acto de humanidad tan instintivo que se haría difícil encontrar una nación civilizada que se negara por completo a hacerlo [...] Cualquiera que sea la calamidad que afecte a una nación, la ayuda que se le debe es la misma.”<sup>12</sup>

15. Sin embargo, habrían de pasar 100 años antes de que otro ciudadano suizo, Henri Dunant, lograra recabar apoyo para establecer normas internacionales con miras a prestar una asistencia eficaz a las víctimas de conflictos armados, como una

<sup>11</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/53/1)*, párr. 174.

<sup>12</sup> E. de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, texto de 1758, tomos I a IV, traducción de Charles G. Fenwick, con una introducción de Albert de Lapradelle (Institución Carnegie de Washington, 1916), vol. III, pág. 114.

forma más de desastre. La creación del Comité Internacional de la Cruz Roja y la aprobación del Convenio de Ginebra de 1864 tuvieron su origen en la preocupación mostrada por la protección de las personas heridas en campaña durante los conflictos armados. Así pues, los primeros acuerdos para ofrecer protección y asistencia a determinados grupos de personas surgieron en el contexto de la guerra.

16. En la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a reconocerse, de manera similar, las necesidades de las personas afectadas por otros tipos de desastre. Con arreglo a su mandato<sup>13</sup>, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja prestan asistencia y socorro en los desastres que pueden afectar a las personas en tiempos de paz, como requisito para un desarrollo dinámico y como preparación útil para su labor en tiempo de guerra; y en tiempos de paz realizan labores humanitarias que corresponden a sus obligaciones en tiempo de guerra, es decir, prestar socorro en casos de calamidad pública que requieran, al igual que la guerra, una asistencia inmediata y organizada. Sin embargo, la prestación de asistencia internacional a las víctimas de los desastres distintos de los conflictos armados no se convirtió en una cuestión importante para la comunidad internacional hasta principios del siglo XX. La importancia que se atribuye al socorro en casos de desastre ha ido aumentando a lo largo del último siglo, a medida que aumentaban la frecuencia, intensidad y complejidad de los desastres. Con la creación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el establecimiento de la Unión Internacional de Socorro<sup>14</sup>, el socorro internacional en casos de desastre comenzó a abrirse camino en el derecho internacional. En ese momento se empezó a prestar cada vez más atención en el plano internacional a los aspectos jurídicos del tema. Si bien los Estados se han guiado por sus propios intereses a la hora de concertar instrumentos para regular su comportamiento en tiempo de guerra, la cooperación internacional en el ámbito de la protección y la asistencia en los casos de desastre se ha ido ampliando. El aumento de la solidaridad internacional en casos de desastre ha potenciado la necesidad de una mayor regulación jurídica a nivel internacional.

17. Por lo general, las actividades de protección y asistencia en casos de desastre se han enfocado de manera pragmática. Ello se refleja en la constante ampliación de los marcos normativos, en su mayoría de carácter bilateral, pero también en los órganos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados y en entidades como la Cruz Roja Internacional. La evolución de los ámbitos normativo y organizativo a nivel internacional en la gestión de los desastres pone de manifiesto tanto la necesidad constante de abordar la cuestión de la protección de las personas como el enfoque de la comunidad internacional al respecto. Estos dos aspectos (la normativa y la estructura organizativa internacionales) han de ir estrechamente unidos a fin de poder prestar una asistencia adecuada y eficaz a las personas afectadas por emergencias humanitarias como los desastres<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase la resolución 3 de la Segunda Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Berlín, 1869.

<sup>14</sup> La Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro se abrieron a la firma en 1927 y entraron en vigor en 1932, pero la Unión ya no está en funcionamiento.

<sup>15</sup> F. Kalshoven, "Assistance to the victims of armed conflicts and other disasters", en F. Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, documentos presentados en la Conferencia Internacional sobre Asistencia Humanitaria en los Conflictos Armados, La Haya, 22 a 24 de junio de 1988 (Dordrecht (Países Bajos), Martinus Nijhoff Publishers, 1989), pág. 14.

18. En 2001 la FICR decidió examinar el corpus disperso de normas internacionales y nacionales existentes en el ámbito del socorro en casos de desastre en el marco de su proyecto sobre normas para la respuesta internacional en casos de desastre. Sobre la base de los resultados de ese proyecto, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, integrado por los órganos de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y por los Estados partes en los Convenios de Ginebra, aprobó recientemente (en noviembre de 2007) un conjunto de directrices operacionales sobre asistencia en casos de desastre. Según la FICR, el núcleo fundamental del derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre comprende las leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en casos de desastres no relacionados con conflictos, que abarca la preparación para desastres inminentes y la realización de actividades de socorro y asistencia humanitaria<sup>16</sup>, y se basa en la premisa de que esas actividades se llevan a cabo cuando se produce un desastre, con independencia de su origen, salvo en las situaciones de conflicto armado comprendidas en el derecho internacional humanitario. Además, el derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre se centra principalmente en el aspecto operacional de la protección, es decir, la asistencia.

19. Tanto en un estudio técnico de la FICR<sup>17</sup> como en el estudio de la Secretaría se acota un corpus concreto de normas relativas a la respuesta y el socorro internacionales en casos de desastre y se ofrecen listas detalladas de sus distintas fuentes. Existe un número considerable de tratados bilaterales que se ocupan de cuestiones de asistencia mutua. Hay, además, una cantidad significativa de instrumentos no vinculantes aplicables a las actividades de asistencia humanitaria en casos de desastre, en particular decisiones de órganos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, que informan el derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre. Como es lógico, hay variaciones significativas en los ámbitos de aplicación material, espacial y temporal de los distintos preceptos que forman parte de ese sector del derecho. Por consiguiente, no resulta en absoluto sencillo evaluar la importancia del derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre ni el grado de apoyo de que disfruta en la comunidad internacional.

20. A un nivel conceptual más amplio, el derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre tiene un número considerable de principios fundamentales en común con el derecho internacional humanitario, que servirán de orientación para su desarrollo futuro<sup>18</sup>. Además, el derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre se basa en las normas internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional sobre los refugiados y los desplazados internos. Por ese motivo, las fuentes de esa rama del derecho son en gran medida las

---

<sup>16</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD): proyecto de informe 2002-2003” (03/IC/11), págs. 16 y 17 (disponible en [www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMMP](http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMMP)).

<sup>17</sup> D. Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2007).

<sup>18</sup> M. H. Hoffman, “What is the scope of international disaster response law?”, en *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003), págs. 13 a 20.



mismas en que se basa el tema concreto objeto del presente estudio, como se expone en la sección B *infra*. Al mismo tiempo, el derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre suscita cuestiones en relación con el tema examinado por la Comisión, incluida la manera de clasificar, y no sólo de determinar, el derecho y la práctica existentes.

## B. Fuentes

21. Entre las fuentes inmediatas de las actividades actuales de protección y asistencia internacionales en casos de desastre destacan tres: el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional relativo a los refugiados y los desplazados internos. A efectos del presente informe, me limitaré a realizar una breve descripción de cada una de esas tres fuentes desde la perspectiva del tema objeto de estudio.

### 1. Derecho internacional humanitario y asistencia humanitaria

22. Según se ha señalado, los primeros acuerdos entre Estados en los que se contemplaban preocupaciones y medidas humanitarias se limitaban a un tipo de situación de emergencia especialmente grave: los conflictos armados. Desde el punto de vista histórico, la dinámica de los conflictos armados se distingue de la de las situaciones de paz. Partiendo de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, se elaboraron normas de conducta específicas, en particular con respecto a la asistencia internacional. Esos acuerdos iniciales se centraron, en especial, en la protección y asistencia prestada a los militares más que a la población civil. Sin embargo, dado el aumento del número de víctimas civiles que sufrían los efectos de la guerra, la protección de todos los que estaban fuera de combate se convirtió en una importante preocupación de los acuerdos posteriores relativos al comportamiento de los participantes en un conflicto armado.

23. Los acuerdos que regulan el comportamiento durante los conflictos armados fueron constituyendo paulatinamente el conjunto de normas jurídicas que hoy se conoce como derecho internacional humanitario<sup>19</sup>, una rama del derecho que ha sido codificada con bastante amplitud. La aplicación del derecho internacional humanitario depende de que exista un conflicto armado y las personas en cuestión pertenezcan a una determinada categoría. En cualquier caso, los múltiples grados de protección que ofrece el derecho internacional humanitario contemplan a la persona como beneficiario último<sup>20</sup>.

24. Las normas básicas que regulan la prestación de socorro a la población civil en situaciones de conflicto armado, esto es, la asistencia humanitaria, se consagran en los Convenios de Ginebra de 1949<sup>21</sup> y sus Protocolos Adicionales de 1977<sup>22</sup>. Las disposiciones que figuran en estos instrumentos reflejan en gran medida las normas

<sup>19</sup> Véase *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports* 1996, pág. 226, párrs. 74 a 87.

<sup>20</sup> Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2002), pág. 34.

<sup>21</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, Nos. 970 a 973.

<sup>22</sup> *Ibid.*, vol. 1125, Nos. 17512 y 17513.

consuetudinarias correspondientes<sup>23</sup>. Además, existen normas de ese tipo en los acuerdos celebrados entre las partes de un conflicto o entre una o más partes en conflicto y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Por otro lado, las organizaciones internacionales, tengan o no carácter intergubernamental, tales como la Federación Internacional de la Cruz Roja, los órganos principales de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas, como la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios, desempeñan una importante función mediante sus normas y decisiones internas sobre cuestiones de socorro en situaciones de conflicto, entre otros contextos en las misiones de mantenimiento de la paz<sup>24</sup>. Por consiguiente, existe un vasto entramado de normas jurídicas que regulan la asistencia en situaciones de conflicto que pueden no sólo servir de inspiración para las normas sobre la protección de las personas en casos de desastre, sino aplicarse incluso por analogía, en la medida en que una norma sea pertinente para situaciones de desastre distintas de un conflicto armado.

## 2. Las normas internacionales de derechos humanos como paradigma de un enfoque de la protección basado en los derechos

25. Las normas internacionales de derechos humanos comprenden derechos y libertades de los que la persona goza en virtud del derecho internacional. Las normas internacionales de derechos humanos atribuyen a la persona la condición de titular de derechos. Los Estados tienen la obligación permanente y universal de proteger a quienes se encuentran en su territorio conforme a los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas internacionales consuetudinarias de derechos humanos.

26. En situaciones de desastre, hay varios derechos humanos que revisten especial importancia. Entre los derechos que son pertinentes en esos casos destacan el derecho a la vida<sup>25</sup>, el derecho a la alimentación<sup>26</sup>, el derecho a la salud y a servicios médicos<sup>27</sup>, el derecho al abastecimiento de agua<sup>28</sup>, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados<sup>29</sup>, y el derecho a no ser discriminado<sup>30</sup>. Las relaciones entre las normas internacionales de derechos humanos y los desastres aún no se han contemplado de forma general en ninguno de los instrumentos jurídicos vinculantes que regulan ambos temas. Hasta la fecha, sólo dos instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican expresamente en casos de desastre. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>31</sup> no se refiere a un derecho de protección, ya que la disposición que contiene sobre este particular se

<sup>23</sup> Véase J.-M. Henkaerts y L. Doswald-Beck, *Customary Rules of International Humanitarian Law*, estudio del CICR en dos volúmenes (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

<sup>24</sup> B. Jakovljević, "International disaster relief law", *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 34 (2004), pág. 256.

<sup>25</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, art. 6.

<sup>26</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14531, art. 11.

<sup>27</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>28</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378, art. 14, párr. 2 h).

<sup>29</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ..., art. 11.

<sup>30</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ..., art. 2.

<sup>31</sup> Resolución 61/106 de 13 de diciembre de 2006, anexo I.

formula más bien como una obligación del Estado contratante de garantizar la protección y la seguridad en caso de que se produzca un desastre natural<sup>32</sup>. Del mismo modo, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño recoge explícitamente la obligación de que los niños reciban “protección y asistencia humanitaria adecuadas”<sup>33</sup>. Las disposiciones pertinentes de los dos instrumentos que acaban de mencionarse se refieren a las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario como el contexto en el que esas obligaciones deben cumplirse. Así pues, por su propia naturaleza, esas disposiciones parecen establecer normas de orden público para los Estados, informadas por el principio de humanidad, más que derechos individuales. A este respecto, hay que recordar que suele entenderse que cada derecho humano impone al Estado una triple obligación: la de respetar, proteger y cumplir<sup>34</sup>. Un enfoque de la protección y asistencia en casos de desastre basado en los derechos también contempla esa triple obligación.

### 3. Derecho internacional sobre refugiados y desplazados internos y desastres

27. Los desastres a menudo provocan desplazamientos en masa de personas, bien a través de las fronteras (refugiados), bien dentro del Estado afectado por el desastre (desplazados internos). Por lo general, refugiados y desplazados internos reciben un trato diferenciado y son titulares de derechos concretos en virtud de regímenes de protección que tienen en cuenta su situación específica.

28. El derecho internacional de los refugiados se desarrolló con el telón de fondo de los desplazamientos causados por la persecución y destrucción características de los conflictos armados, en particular durante la segunda guerra mundial, lo que culminó en la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>35</sup>, piedra angular del derecho internacional de los refugiados. Esa rama del derecho internacional obliga a los Estados a otorgar protección a las personas

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>33</sup> Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, documento CAB/LEG/24.9/49 de la Organización de la Unidad Africana (1990), art. 23, párrs. 1 y 4.

<sup>34</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos en 1982 en relación con el artículo 6 (Derecho a la vida) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que el Comité consideró que los Estados debían tomar medidas positivas para “eliminar la malnutrición y las epidemias” (HR/GEN/1/Rev.7, secc. II, observación general No. 6, párr. 5). Esa triple obligación se ha abordado más explícitamente en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, al examinar en 1999 el artículo 11 del Pacto (Derecho a una alimentación adecuada) observó que a) los Estados tenían la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole, b) el Estado había de demostrar que había hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que disponía, y c) que si era incapaz de cumplir su obligación, tenía el deber de probar que ello era cierto y que no había logrado recabar apoyo internacional (*ibid.*, secc. I, observación general No. 13, párrs. 6 y 17).

<sup>35</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545. La Convención y su Protocolo de 1967 (*ibid.*, vol. 606, No. 8791) entraron en vigor el 4 de octubre de 1967. Véanse también la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, de 1969 (*ibid.*, vol. 1001, No. 14691), y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados adoptada el 22 de noviembre de 1984 en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá (*International Journal of Refugee Law*, vol. 3, No. 2, abril de 1991).

facultadas para obtener la condición de refugiado en caso de que no estén suficientemente protegidas en su Estado de origen, por falta de voluntad o de capacidad de éste. El advenimiento de un desastre no se considera motivo suficiente para la concesión del estatuto de refugiado. Sin embargo, en un caso de emergencia, como un desastre, es más probable que se produzcan situaciones de persecución, lo que sí es un motivo jurídico para conceder el estatuto de refugiado. Asimismo, las partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 están obligadas, conforme a su artículo 23, a conceder a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

29. Actualmente, no existe un instrumento jurídicamente vinculante que regule la situación de los desplazados internos. Una fuente solvente (aunque no vinculante) de normas para la protección de los desplazados internos son los Principios rectores de los desplazamientos internos<sup>36</sup>. Los Principios rectores contemplan la protección de los desplazados, entre otros motivos, como resultado de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano<sup>37</sup>. En particular, los Principios rectores establecen expresamente que las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia y que los desplazados internos tienen el derecho a solicitar y recibir protección y asistencia de ellas<sup>38</sup>.

#### **4. Instrumentos jurídicos aplicables específicamente a la asistencia en casos de desastre**

30. Los tres conjuntos de normas descritos anteriormente determinan con carácter general el contexto jurídico en que tiene lugar la protección de las personas. No obstante, hay un gran número de instrumentos disponibles que se aplican de forma más directa y que están concebidos específicamente para el componente operativo de la protección (esto es, la asistencia) en casos de desastre. El Relator Especial considera ocioso repetir aquí la exhaustiva relación de instrumentos que figuran en el estudio de la Secretaría<sup>39</sup>. A los efectos del presente informe, basta con señalar varios marcos jurídicos y tendencias normativas importantes en materia de desastres.

##### **Tratados multilaterales**

31. Aunque a nivel multilateral no existe ningún instrumento amplio de carácter universal que discipline los aspectos generales de la protección de las personas en casos de desastre, hay varios instrumentos, tanto universales como regionales, que regulan aspectos específicos de dicha protección. Además, se han elaborado y aprobado gran número de instrumentos no vinculantes y declaraciones no jurídicas, en particular bajo los auspicios de las Naciones Unidas o en colaboración con ellas.

<sup>36</sup> Véase también el Protocolo sobre la protección y asistencia a los desplazados internos adoptado el 30 de noviembre de 2006, en la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, donde los Estados Miembros se comprometen a adherirse a los Principios rectores de los desplazamientos internos. Disponible en [http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/GreatLakes\\_IDPprotocol\\_final.pdf](http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/GreatLakes_IDPprotocol_final.pdf).

<sup>37</sup> Principios rectores (E/CN.4/1998.53/Add.2, anexo): “Introducción: alcance y finalidad”, párr. 2.

<sup>38</sup> *Ibid.*, principios rectores 3 y 25.

<sup>39</sup> A/CN.4/590/Add.2 (pendiente de publicación). Para un estudio detallado de las normas e instrumentos aplicables, véase también, Fisher, *op. cit.*, parte II, págs. 33 a 87.

Por otra parte, la comunidad no gubernamental ha contribuido a este proceso mediante la aprobación de directrices o normas modelo.

32. El primer instrumento multilateral que abordó de forma exclusiva los aspectos generales del socorro en casos de desastre fue la Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro (1927). No obstante, ese órgano sólo contribuyó a operaciones de socorro en dos ocasiones<sup>40</sup>. Aunque hoy día el instrumento sigue técnicamente en vigor entre 17 Estados, los activos y responsabilidades de la Unión fueron transferidos a las Naciones Unidas en virtud de la resolución 1268 (XLIII) del Consejo Económico y Social, de 4 de agosto de 1967. Uno de los principales motivos de la inactividad de la Unión fue la propia estructura de la Convención. Se considera que dio lugar a un régimen convencional débil, que se basaba en derechos y obligaciones específicos sin tener en cuenta sus implicaciones jurídicas, y sin identificar por tanto los derechos y las obligaciones aplicables con carácter general<sup>41</sup>. Ha de observarse que el alcance de la Convención incluía los conflictos armados, además de las situaciones de paz<sup>42</sup>.

33. Actualmente sólo hay dos tratados universales en vigor que contienen normas generales relativas a la prestación de asistencia internacional: a) el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, celebrado en 2000 y que regula la cooperación entre entidades nacionales de protección civil, y b) el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado en 1998 y que entró en vigor en 2005. Este último Convenio ofrece un marco jurídico amplio para la prestación de asistencia en materia de telecomunicaciones durante operaciones de socorro en caso de desastre, incluida la coordinación de esa asistencia y la reducción de los obstáculos reglamentarios. Regula gran número de cuestiones generales, aunque limitadas a las telecomunicaciones, que podrían influir en una codificación futura de alcance más general. Debe señalarse que el Convenio no contiene ninguna limitación jurídica a su aplicación en conflictos armados. Además, incluye a las organizaciones no gubernamentales dentro de los actores encargados de prestar asistencia que reciben diversas facilidades específicas. Ninguno de los dos instrumentos ha atraído una amplia participación y ambos se han aplicado con escasa eficacia sobre el terreno.

34. Hay varios acuerdos pertinentes que se han adoptado en los planos regional y subregional, por ejemplo en Europa, América Latina y Asia. Los tratados regionales son especialmente relevantes para el estudio de este tema, ya que tienden a ser más generales y a abarcar mayor número de cuestiones. El más reciente de ellos es el Acuerdo de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencias, aprobado el 26 de julio de 2005<sup>43</sup>, tras el tsunami de diciembre de 2004, y que refleja gran número de ideas contemporáneas sobre la mitigación de desastres y la reducción de riesgos, además de contemplar la cooperación internacional en la respuesta ante desastres. Algunos de los acuerdos establecen entidades regionales encargadas de desempeñar diversas funciones.

---

<sup>40</sup> P. MacAlister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization* (Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 1985) pág. 370.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 372.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 367.

<sup>43</sup> Disponible en <http://aseansec.org/17579.htm>.

### **Tratados bilaterales**

35. Por su parte, los acuerdos multilaterales están apuntalados por un importante número de acuerdos bilaterales que regulan la prestación de asistencia y la cooperación entre Estados, principalmente, aunque no de forma exclusiva en Europa (véase E/CN.4/590/Add.2)<sup>44</sup>.

### **Legislación nacional**

36. Casi todos los países del mundo tienen leyes que regulan las situaciones de calamidad o ciertos aspectos de ellas. Aunque algunos Estados han aprobado legislación relacionada específicamente al tema de los desastres en ámbitos como la reducción de riesgos, la prestación de asistencia y la protección civil, hay que tener en cuenta que, como se observa en el estudio de la Secretaría (A/CN.4/590)<sup>44</sup>, los Estados regulan diferentes aspectos de la prevención y la respuesta ante casos de desastre mediante diversas leyes internas, como las relativas a la protección del medio ambiente y la conservación, los recursos forestales, la salud, la seguridad alimentaria, el saneamiento, las epidemias, la seguridad, la vigilancia, el orden público, la protección civil, la inmigración, los derechos y aranceles aduaneros, las actividades de búsqueda y rescate, las emergencias, los recursos hídricos, la seguridad contra incendios, la prevención de accidentes industriales, los impuestos, la meteorología, la ordenación del territorio, y la prevención de terremotos. Según el mismo estudio, en varias cuestiones las normas internas son determinantes, bien porque dotan de contenido a una norma internacional, bien porque permiten poner en marcha la operación de cooperación internacional.

### **Otros instrumentos fundamentales**

37. Por su parte, el conjunto de tratados y acuerdos internacionales en vigor que regulan el socorro en casos de desastre (incluidas la prevención y la asistencia) se ve complementado por diversos instrumentos no vinculantes, aprobados principalmente a nivel intergubernamental, aunque también por instituciones y entidades privadas. Por ejemplo, un estudio realizado conjuntamente por la antigua Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el socorro en casos de desastre y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja culminó en una serie de recomendaciones destinadas a acelerar el socorro internacional facilitando las actividades del personal de socorro y la entrega de los envíos de socorro. Esas medidas para acelerar la prestación de socorro internacional<sup>45</sup> fueron respaldadas por la Asamblea General en su resolución 32/56, de 8 de diciembre de 1977.

38. La Asamblea General, en su resolución 46/182 de 19 de diciembre, estableció el marco básico en el que se realizan las actividades contemporáneas de socorro en casos de desastre. En la resolución, la Asamblea reconoció que las principales esferas de actuación eran: la prevención y mitigación de desastres, la preparación, la mejora de las capacidades de reserva y la coordinación, cooperación y liderazgo en la prestación de asistencia en casos de desastre, y estableció una serie de principios rectores. Asimismo, la Asamblea estableció un vínculo entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo.

---

<sup>44</sup> Pendiente de publicación.

<sup>45</sup> Véase el Informe del Secretario General sobre la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de desastre (documento A/32/64 y Corr.1), anexo II, párrs. 1 a 3.

39. También es preciso hacer mención especial de los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre<sup>46</sup>; la Declaración de principios sobre la organización de socorros en favor de la población civil en caso de desastre, de 1969<sup>47</sup>; la resolución del Consejo de Europa relativa a las precauciones ante desastres naturales y de otra índole y la planificación y prestación de socorro en casos de desastre, aprobada en 1972<sup>48</sup>; y el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, aprobado en 1995<sup>49</sup>. Otros textos significativos son el proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, aprobado por la Asociación de Derecho Internacional en 1980<sup>50</sup>; las normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre propuestas por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) en 1982<sup>51</sup>, que tenían por objeto colmar las lagunas del derecho internacional humanitario en cuanto a la asistencia a las víctimas de desastres; los Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria, aprobados por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en 1992<sup>52</sup>; los Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, aprobados en 1995<sup>53</sup>; los Principios rectores de los desplazamientos internos, aprobados en 1999 (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo); el Proyecto Esfera<sup>54</sup>; las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (también llamadas “Directrices de Oslo”), de 2006<sup>55</sup>; y las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales, aprobadas por el Comité Permanente entre Organismos en 2006 (A/HRC/4/38/Add.1, anexo).

40. Por otra parte, en la década de los 80 se elaboró un proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, que fue presentado al Consejo Económico y Social para su examen (véase A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2). Aunque el proyecto de convención nunca se aprobó, sus disposiciones ofrecen un punto de referencia útil para los tipos de normas que podrían incluirse en un instrumento jurídico si se decidiera optar por esta posibilidad.

<sup>46</sup> Aprobados en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Estambul, 1969) y revisados en las Conferencias 22ª a 26ª (Teherán (1973), Bucarest (1977), Manila (1981), Ginebra (1986) y Ginebra (1995) respectivamente), reimpresos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 310 (febrero de 1996), anexo IV.

<sup>47</sup> Resolución XXVI de la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Estambul del 6 a 13 de septiembre de 1969 (texto en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 104, noviembre de 1969).

<sup>48</sup> Consejo de Europa, resolución (72) 6 del Comité de Ministros de 18 de febrero de 1972.

<sup>49</sup> Aprobado en la 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 3 al 7 de diciembre de 1995. Texto disponible en <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp>.

<sup>50</sup> Reproducido en el *Informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional*, Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980, págs. 520 a 527.

<sup>51</sup> Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, *Policy and Efficacy Studies No. 8* (Nueva York, 1982).

<sup>52</sup> Aprobados en la 17ª Mesa redonda sobre problemas actuales del derecho humanitario del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, celebrada en San Remo (Italia) del 2 a 4 de septiembre de 1992.

<sup>53</sup> Reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), págs. 192 a 208.

<sup>54</sup> *Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, manual (Ginebra, 2000), revisado en 2004.

<sup>55</sup> Disponibles en <http://ochaonline.un.org/Publications/tabid/1403/Default.aspx>.

## 5. Últimos acontecimientos

41. La participación cada vez mayor de la comunidad internacional en situaciones de desastre en los últimos tiempos ha llevado a reconocer la necesidad de mejorar las normas jurídicas aplicables en los casos de desastre a fin de superar los obstáculos para la prestación de una asistencia eficaz. Los actuales acontecimientos dan fe de la importancia de esta necesidad e incluyen un importante número de resoluciones relativas a esta cuestión, que han sido aprobadas por la Asamblea General en los últimos períodos de sesiones en relación con temas diversos, pero relacionados entre sí, de su programa<sup>56</sup>; la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión celebrada en Brujas (Bélgica) en 2003, la Declaración de Hyogo, aprobada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, de 2005<sup>57</sup>, y la resolución por la que se respaldan las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobada por la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007<sup>58</sup>.

## 6. Derecho internacional consuetudinario

42. Aunque parece que en principio este tema es objeto de desarrollo progresivo, no debería excluirse la posibilidad de que existan normas consuetudinarias que resulten aplicables. En el estudio técnico de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la elaboración de leyes, normas y principios relativos a la respuesta internacional en casos de desastre se reconoce que de las investigaciones realizadas no se desprende la existencia de un sistema de leyes, normas y principios consuetudinarios de ese tipo<sup>59</sup>. Sin embargo, se señala que las investigaciones de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja quizás arrojen resultados en el futuro que lleven a reconsiderar esa afirmación<sup>60</sup>.

## III. Alcance del tema

43. En la presente etapa preliminar de los trabajos, el Relator Especial solicita a la Comisión que le brinde orientación sobre el alcance del tema antes de que pase a proponer los correspondientes proyectos de artículo. A fin de facilitar los debates, a continuación se aborda la cuestión del alcance desde tres puntos de vista: *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis*. Se deja abierto el interrogante de si también debería definirse el alcance *ratione loci*.

<sup>56</sup> Para una lista de resoluciones de la Asamblea General pertinentes, véase documento A/CN.4/590/Add.2 (pendiente de publicación).

<sup>57</sup> Véase el informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 a 22 de enero de 2005 (documento A/CONF.206/6), resolución 1. Véase también, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (ibíd., resolución 2).

<sup>58</sup> Resolución 4, anexo (actualmente disponible en [http://icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/p1108/\\$File/ICRC\\_002:1108.pdf!Open](http://icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/p1108/$File/ICRC_002:1108.pdf!Open)).

<sup>59</sup> Hoffman, op. cit., pág. 16.

<sup>60</sup> Ibíd., nota 25.



## A. *Ratione materiae*: concepto y clasificación de los desastres

44. El concepto y la clasificación de los desastres tienen consecuencias importantes en el alcance del tema. Aunque los desastres se manifiestan de diferente forma, tienen elementos en común, cuya determinación puede ser útil para comprender adecuadamente el concepto.

45. Las situaciones de desastre surgen como consecuencia de la vulnerabilidad de los seres humanos que quedan expuestos a una amenaza. En el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 la amenaza se define como:

“Un evento físico, fenómeno o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas).”<sup>61</sup>

46. El término “desastre”, sin embargo, no es un término jurídico. No existe una definición generalmente aceptada de ese concepto en derecho internacional. Mientras que algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término<sup>62</sup>, en otros se da una definición de amplio alcance. Un ejemplo de este último caso lo ofrece el Convenio de Tampere de 1998, que define una catástrofe como una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo<sup>63</sup>.

47. Un primer aspecto que puede señalarse es que el concepto de desastre no distingue si éste debe producirse en un solo país o en varios Estados. En otras palabras, no es necesario que exista un componente internacional (es decir, que se produzcan efectos transfronterizos). En segundo lugar, cabe destacar que lo que determina la existencia de un desastre es el grado de disfunción del Estado, región o sociedad de que se trate. El tercer elemento tiene que ver con el sufrimiento o el daño inherente que puede resultar de la amenaza a la vida, la salud, la propiedad o el medio ambiente. La dimensión internacional del hecho quizás radique en que el Estado, región o sociedad que sufre el desastre no puede o no quiere hacerle frente utilizando exclusivamente sus propios recursos. Los elementos que acaban de mencionarse, en los cuales el sufrimiento humano es un factor fundamental, atraen normalmente atención y generan una respuesta en el plano internacional. Podría

<sup>61</sup> Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres ... (A/CONF.206/6), resolución 2, nota 2.

<sup>62</sup> Por ejemplo, la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de la Organización de los Estados Americanos, que fue abierta a la firma el 7 de junio de 1991 y entró en vigor el 16 de octubre de 1996.

<sup>63</sup> Véase el artículo 1, párr. 6, del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado en Tampere (Finlandia) el 18 de junio de 1998. Véase también el artículo 1, párr. 3, del Acuerdo de la ASEAN sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencias (que todavía no ha entrado en vigor), en el que se establece que por “desastre” se entenderá una alteración grave el funcionamiento de una comunidad o sociedad que cause pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales de gran alcance.

entonces considerarse que los actores que prestan asistencia actúan como agentes de la humanidad<sup>64</sup>, lo que tiene sus propias consecuencias en lo que respecta al alcance del término en la medida en que está relacionado con la protección, como se examina en una sección posterior.

48. Es común que los instrumentos internacionales establezcan diferencias entre los desastres en función de algunos criterios preestablecidos. Para empezar, los desastres pueden dividirse en dos categorías según su causa: desastres naturales (por ejemplo, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas) y desastres causados por el hombre (por ejemplo, derrames de petróleo, accidentes nucleares y conflictos armados). Además, atendiendo a su duración suele distinguirse entre desastres repentinos (por ejemplo, huracanes) y desastres paulatinos o de evolución lenta (por ejemplo, sequías, escasez de alimentos y pérdidas de cosechas). Por último, según el contexto en que ocurren, cabe distinguir entre desastres acaecidos en el marco de una emergencia simple o de una compleja. En general, por emergencia compleja se entiende una crisis humanitaria producida en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o del programa en curso de las Naciones Unidas<sup>65</sup>.

49. En la propuesta de la Secretaría sobre el tema se sugirió que la definición se limitara en un comienzo a los desastres naturales, por considerarse que se trataba de una necesidad más inmediata<sup>66</sup>. Por su parte, el Relator Especial entiende que el título acordado posteriormente por la Comisión implica un alcance más amplio. Ese parecería ser el mejor criterio para lograr el objetivo subyacente de codificación y desarrollo progresivo del tema, es decir, la elaboración de normas para la protección de las personas. Puede decirse que la necesidad de protección es igualmente imperiosa en todas las situaciones de desastre. El concepto debería incluir todas las categorías mencionadas, lo que equivaldría a reconocer la complejidad de categorizar los desastres según su causa, duración y contexto. Es posible que las categorías se superpongan. No siempre es posible diferenciar claramente entre las causas, como puede suceder con la desertificación y el recalentamiento del planeta. Un desastre aparentemente natural puede haber sido causado o verse agravado por la actividad humana, por ejemplo, la desertificación provocada por la explotación excesiva de la tierra y la deforestación. Otro ejemplo sería el desencadenamiento de una epidemia, que, pese a no ser necesariamente consecuencia directa de una

<sup>64</sup> D. Caron, "Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness", en D. Caron y C. Leben (eds.), *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes* (La Haya, Martinus Nijhoff, 2001), págs. 1 y 55, en especial, pág.13.

<sup>65</sup> Documento de trabajo sobre la definición de emergencia compleja, presentado al Comité Permanente entre Organismos, en su décima reunión, el 9 de diciembre de 1994 (archivo de la División de Codificación). El concepto de emergencia compleja debe distinguirse de lo que se denomina "desastre complejo", que se produce cuando el agente causante del desastre deja expuesta una situación de vulnerabilidad que facilita los efectos de otros agentes causantes de desastres. Véase R. C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action* (Londres, Pinter Publishing, 1978), pág. 6.

<sup>66</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/61/10)*, anexo C, párr. 2. Véase, sin embargo, el estudio posterior de la Secretaría en que se adoptó un criterio más incluyente, al señalarse que aunque el grueso del estudio se refería a los desastres que son consecuencia de fenómenos naturales, son pocos los instrumentos y textos jurídicos citados que hacen una distinción clara entre desastres naturales y desastres causados por el hombre. (A/CN.4/590, párr. 8, pendiente de publicación).

actividad humana, puede ciertamente verse agravada por ella si no se cumplen ciertas normas de higiene, especialmente en los campamentos de refugiados o desplazados internos. Lo que antecede demuestra el alto grado de arbitrariedad que existe en la categorización de los desastres y aconseja la adopción de un enfoque más holístico. Sin embargo, quedarán excluidos los conflictos armados por se porque existe una rama específica del derecho aplicable a éstos, el derecho internacional humanitario, que está muy desarrollada y trata muy detalladamente esas situaciones de la realidad social. Ello coincidiría con el criterio adoptado en la opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, en que la Corte Internacional de Justicia consideró que la ley especial que correspondía aplicar en ese caso era el derecho aplicable a los conflictos armados, que tiene por finalidad regular la conducción de las hostilidades<sup>67</sup>.

## B. *Rationae materiae*: el concepto de protección de las personas

50. Puesto que el título dado al tema ha de estar relacionado con su ámbito de aplicación, el concepto de protección de las personas exige un examen más detenido. Las personas afectadas por los desastres no constituyen una categoría jurídica separada. Sin embargo, dado que las víctimas de desastres enfrentan una situación de hecho muy particular, tienen necesidades específicas que es preciso atender. El principio fundamental del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos aplicables a casos de desastre es el principio de humanidad, que subyace a toda acción humanitaria<sup>68</sup>.

51. En primer lugar, el concepto de protección plantea un interrogante general cuando se compara con los conceptos de respuesta, socorro y asistencia: ¿debe entenderse que el concepto de protección es distinto de esos otros conceptos o que los incluye? En cualquier situación de desastre pueden distinguirse tres fases: la etapa anterior al desastre, el desastre propiamente dicho y la etapa posterior. El concepto de respuesta, desde el punto de vista temporal, se limita a la etapa de desastre. El socorro es un concepto más amplio que, al igual que la asistencia, abarca la etapa anterior al desastre y la etapa posterior a la respuesta inmediata. En el contexto actual, la asistencia puede describirse como la disponibilidad y la distribución de bienes, materiales y servicios esenciales para la supervivencia de la población. Los elementos del concepto de protección dependen en gran medida del contexto o la rama del derecho en que se utilice el concepto. Puede decirse que la protección es un concepto incluyente que abarca los conceptos más específicos de respuesta, socorro o asistencia, con los que a menudo aparece relacionada. Sin embargo, debe distinguirse entre la protección en sentido amplio y la protección en sentido estricto. Esto puede explicarse de la siguiente manera: existe un concepto de protección amplio y general que incluye la protección en sentido estricto y está

<sup>67</sup> *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1996*, pág. 226, párr. 25. Compárese con la posición adoptada en *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestine Territory*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párr. 106.

<sup>68</sup> Ya en 1949, la Corte Internacional de Justicia declaró que la Convención de La Haya de 1907, uno de los pilares del derecho internacional humanitario moderno, contenía ciertos principios generales y bien reconocidos, es decir, consideraciones elementales de humanidad, aún más exigentes en tiempos de paz que de guerra. Véase *Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania)*, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 4 y ss., en especial pág. 22.

relacionado con un enfoque basado en los derechos, y otros conceptos, especialmente la asistencia.

52. En relación con este tema, la protección se refiere a la protección de las personas. El concepto de protección de las personas no es nuevo en derecho internacional; alude a una relación especial entre personas definidas como aquellas que han sido afectadas por desastres, y sus derechos y obligaciones en ese contexto. Como se señaló anteriormente, los regímenes que regulan la protección de las personas son el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados y los desplazados internos. Es posible que esos regímenes se apliquen simultáneamente a la misma situación porque esencialmente se complementan entre sí<sup>69</sup>. Además, están orientados por un mismo propósito básico: la protección de la persona en absolutamente todas las circunstancias<sup>69</sup>. En esas tres ramas del derecho se destaca la universalidad esencial de los principios humanitarios. La protección de las personas en casos de desastre también se rige por otros principios, como los de humanidad, imparcialidad, neutralidad y no discriminación, así como los de soberanía y no intervención.

53. Aunque el título del tema se refiere expresamente a la protección de las personas, el alcance de los regímenes de protección a menudo se extiende a la protección de los bienes y el medio ambiente. Al respecto, el Relator Especial solicita a la Comisión que le facilite orientación sobre si deberían también abordarse esos elementos y en qué medida.

54. Es importante definir los derechos y obligaciones relativos a las situaciones de desastre y las consecuencias que podrían derivarse de ellos. Desde el punto de vista de las víctimas de desastres, se trata de una cuestión que afecta no sólo al derecho internacional humanitario, sino a las normas internacionales de derechos humanos, incluida la posible existencia de un derecho a la asistencia humanitaria. La cuestión de si existe este último derecho es pertinente dado que actualmente no hay certeza de que el derecho internacional vigente tenga en cuenta todas las necesidades legítimas de las personas afectadas por desastres ni de que no haya lagunas jurídicas a ese respecto. En el derecho internacional humanitario, goza de reconocimiento a nivel jurídico. Sin embargo, en situaciones de desastre, no parece que ningún instrumento jurídico lo reconozca expresamente. A lo sumo, podría decirse que se encuentra implícito en las normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, no es claro cuál sería su naturaleza. ¿Se trataría de un derecho humano o simplemente de un derecho que tendrían las personas afectadas por un desastre? ¿Sería un derecho individual o colectivo? ¿Contra quién podría hacerse valer, en su caso? Después de todo, los criterios que se utilizan para determinar la existencia y la naturaleza de un derecho humano son controvertidos. Ello plantea la cuestión más fundamental de si las normas internacionales de derechos humanos han avanzado en esa dirección. Sin embargo, podría sostenerse que, desde el punto de vista del desarrollo progresivo del derecho, la creación y la formulación de ese derecho a la asistencia en casos de desastre evitaría el riesgo de fragmentación de los derechos humanos existentes, ya que de otra manera sería necesario seleccionar o destacar

---

<sup>69</sup> A. A. Cançado Trindade, "International law for humankind: towards a new jus gentium", parte II, *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, vol. 317 (2005), págs. 9 a 312, en especial pág. 150.

arbitrariamente algunos de esos derechos<sup>70</sup>. De cualquier modo, ese enfoque podría interpretarse como un cuestionamiento del principio de la soberanía del Estado y de su corolario, la no intervención<sup>71</sup>, según el cual el Estado tiene la responsabilidad primordial de ofrecer protección y asistencia a las personas afectadas por desastres en su territorio<sup>72</sup>. Se genera pues una tensión entre los principios de la soberanía de los Estados y la no intervención, por un lado, y las normas internacionales de derechos humanos, por el otro<sup>73</sup>.

55. Otra fuente de tensión es la que a menudo se da entre los derechos y obligaciones del agente que brinda asistencia y los del Estado afectado por un desastre. Dadas las consecuencias sociales, económicas y políticas del socorro y la gobernanza en casos de desastre, los Estados podrían sentirse inclinados a redefinir su soberanía utilizando constructivamente el derecho internacional. Desde el sistema estatal tradicional se observa cómo actualmente están surgiendo distintos conceptos relacionados con la responsabilidad de los Estados. Como señaló la Secretaría en su propuesta sobre el tema<sup>74</sup>, la protección de las personas puede considerarse como parte de la reflexión actual sobre un nuevo principio que conlleva la responsabilidad de proteger. Este último concepto trae aparejada las responsabilidades de prevenir, reaccionar y reconstruir, que corresponden, respectivamente, a las tres fases de una situación de desastre. Sin embargo, la conveniencia de extender el concepto de la responsabilidad de proteger y su pertinencia en relación con este tema exigen un examen detenido. Incluso si se reconociera la responsabilidad de proteger en el contexto de la protección y la asistencia de las personas en casos de desastre, sus consecuencias serían inciertas. Por ejemplo, ¿hasta qué punto generaría esa responsabilidad derechos para terceros? ¿Cuál sería el contenido de esos derechos? ¿Qué circunstancias los harían exigibles? ¿Se trataría de derechos individuales o colectivos?

### C. *Ratione personae*

56. La multiplicidad de actores que participan en situaciones de desastre es un factor que debe tenerse muy en cuenta. En la labor sobre el tema será decididamente necesario considerar el papel que desempeñan las organizaciones internacionales,

<sup>70</sup> J. Patrnoic, "Some reflexions on humanitarian principles applicable in relief actions", en C. Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet* (Ginebra y La Haya, Martinus Nijhoff Publishers), pág. 934.

<sup>71</sup> Sobre la soberanía como principio fundamental del derecho internacional, véase *Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania)*, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 4 y ss., en especial pág. 35. Sobre la no intervención, véase *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *I.C.J. Reports 1986*, pág. 14, párrs. 202 a 205 ("el principio de no intervención incluye el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin interferencia externa; aunque son frecuentes los ejemplos de violaciones de este principio, la Corte considera que es parte integrante del derecho internacional consuetudinario") y resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

<sup>72</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 3.

<sup>73</sup> Esta idea ha sido recogida en los Criterios de Mohonk, que establecen que los principios de no intervención y soberanía no deben utilizarse para obstaculizar la asistencia humanitaria y que la finalidad de esa asistencia es salvar vidas y no desafiar al Estado en cuyo territorio se presta. Véase J. Ebersole, "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance", *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), pág. 159.

<sup>74</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/61/10)*, anexo C, párr. 9.

las organizaciones no gubernamentales y las entidades comerciales, además de los agentes estatales. También será necesario evaluar la práctica de los agentes no estatales y la importancia que se les debe, a fin de situarlos adecuadamente en el marco de la protección de las personas en casos de desastre. Resulta pertinente formular ciertos interrogantes. Por ejemplo, ¿existe un derecho de iniciativa, como se reconoce jurídicamente en los instrumentos internacionales de derecho humanitario? ¿Es necesario que el agente no estatal que preste asistencia haga un ofrecimiento formal o reciba una solicitud formal de asistencia? ¿Cuáles son, en su caso, las obligaciones de proteger de los agentes no estatales y en qué se distinguen de la prestación de asistencia? ¿Tiene la persona física derechos frente a un agente no estatal? ¿Cuál es la situación de los subcontratistas privados? Como se desprende de esos interrogantes, es posible que las consecuencias jurídicas sean distintas según el agente de que se trate.

#### D. *Ratione temporis*

57. Parece conveniente adoptar un criterio amplio en relación con las fases que deben incluirse en la definición a fin de que exista una cobertura completa desde el punto de vista jurídico. La importancia de adoptar un marco coherente de derechos y obligaciones salta a la vista cuando se examina la amplia variedad de cuestiones específicas que plantea la prestación de asistencia en casos de desastre en sus fases sucesivas, no sólo la de respuesta, sino también las anteriores y posteriores: la prevención y la mitigación, por un lado, y la rehabilitación, por otro. Un buen ejemplo de ello es la cuestión de la prevención, que puede dar lugar a controversias. Es interesante señalar que la responsabilidad de prevenir también es un componente reconocido del incipiente concepto de la protección en el derecho internacional humanitario. Sin embargo, la naturaleza y el alcance de la supuesta obligación de los Estados de prevenir desastres (actuando individual o colectivamente) plantea serios interrogantes, que quizás sea necesario atender<sup>75</sup>. Al respecto, sería pertinente tener en cuenta la labor de la Comisión en relación con el tema de la prevención del daño transfronterizo causado por actividades peligrosas.

58. En el otro extremo del espectro se encuentra la fase de rehabilitación. Las actividades de rehabilitación están debidamente vinculadas a la fase de respuesta en que se atienden las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un desastre. Esas actividades deben distinguirse de las iniciativas de desarrollo, que pueden describirse como medidas de apoyo a las políticas autónomas de desarrollo y de ejecución de tales políticas. Es posible que no siempre sea fácil separar esas fases en la vida real, pero su naturaleza difiere considerablemente *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione personae*. Esa es la razón por la que el Relator Especial considera apropiado no incluir tales actividades en el tratamiento de este tema y abordar con cuidado las consecuencias jurídicas de la fase de rehabilitación<sup>76</sup>, de

<sup>75</sup> Véase C. Romano, "L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles", en Caron y Leben (eds.), *op. cit.*, págs. 379 a 428, y A. Berramdane, "L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels", en *Revue de Droit Public*, vol. 113 (1997), págs. 1717 a 1751.

<sup>76</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Dogan v. Turkey* (demandas Nos. 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02), sentencia de la Sección Tercera de 29 de junio de 2004, párr. 154, en que el Tribunal analizó las consecuencias jurídicas de las actividades de rehabilitación emprendidas con posterioridad a una situación de emergencia. El párrafo

modo que no redunden en perjuicio de las normas que regulan las cuestiones de desarrollo<sup>77</sup>.

#### IV. Forma que han de revestir los trabajos

59. Citando la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas como posible modelo, el objetivo declarado de la propuesta de la Secretaría sobre el tema era elaborar de una serie de disposiciones que sirvieran de marco jurídico para las actividades de socorro internacional en casos de desastre<sup>78</sup>. Al respecto, podría examinarse inicialmente el propósito cualitativo de la labor de la Comisión sobre este tema. ¿Debe limitarse la labor de la Comisión a la codificación del derecho y la práctica existentes o avanzar más allá *de lege ferenda*? En la propuesta de la Secretaría se señaló que la labor se limitaría principalmente a lo primero y que si se estimaba procedente se prestaría especial atención al desarrollo progresivo. De todos modos, la propia Comisión ha considerado que sus proyectos constituyen tanto codificación como desarrollo progresivo del derecho internacional, en el sentido en que se definen estos conceptos en el Estatuto, y ha juzgado imposible definir a qué categoría pertenece cada disposición<sup>79</sup>. Sin embargo, dado el estado amorfo del derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre, es especialmente difícil encontrar un equilibrio adecuado entre *lex lata* y *lex ferenda*.

60. En cuanto a la forma del resultado final, dado que en la propuesta de la Secretaría se señaló que el objetivo es la elaboración de un convenio marco, parece que se hace hincapié en el desarrollo progresivo, de conformidad con el artículo 15 del Estatuto de la Comisión, que contempla el desarrollo progresivo del derecho internacional mediante la elaboración de proyectos de convenciones. Sin embargo, en la práctica, la Comisión ha utilizado muchas otras formas para sus proyectos definitivos, a saber: normas modelo, principios, directrices, declaraciones, códigos, etc. Con independencia de la forma definitiva que se adopte, la Comisión, con pocas excepciones, plasma el resultado de su labor en proyectos de artículo, preparados con arreglo a sus arraigados métodos de trabajo. Así habría que proceder también en relación con este tema. Conforme a su práctica habitual, la Comisión puede, en principio, esperar a que concluya la labor sobre el tema antes de decidir la forma que recomendará a la Asamblea General para sus proyectos de artículo definitivos. No obstante, las características especiales de una empresa tan novedosa podrían hacer aconsejable que se llegara antes a un entendimiento sobre la forma definitiva que se debería adoptar, especialmente si los Estados encontraran más aceptable el proyecto definitivo si revistiera la forma de directrices en vez de un convenio.

---

pertinente dice en parte: “Sin embargo, para el Tribunal las autoridades tienen la obligación y la responsabilidad primordiales de establecer las condiciones, y proveer los medios, que permitan a los demandantes volver voluntariamente, en condiciones de seguridad y con dignidad, a sus hogares o lugares de residencia habitual o establecerse voluntariamente en otra parte del país (véanse a este respecto los principios 18 y 28 de los Principios rectores de los desplazamientos internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, de fecha 11 de febrero de 1998)”.

<sup>77</sup> Véase la Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986, anexo).

<sup>78</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/61/10), anexo C, párr. 24.*

<sup>79</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, distintos volúmenes (véase [http://treaty.un.org/ilc/ilcintro.htm#\\_ftn120](http://treaty.un.org/ilc/ilcintro.htm#_ftn120)).*

## V. Conclusiones

61. Este informe preliminar se presenta con la intención de suministrar la base para un debate constructivo en la Comisión que facilite la determinación del ámbito general de aplicación del tema de la protección de las personas en casos de desastre.
62. Sin perjuicio del resultado del debate de la Comisión sobre su alcance, la opinión del Relator Especial es que el título escogido para el tema implica una perspectiva amplia. El trabajo sobre el tema puede emprenderse partiendo de un enfoque basado en los derechos que informe los mecanismos operacionales de protección.
63. La identificación de los principios subyacentes y la elaboración de las reglas que de ellos se deriven deben reflejarse en un futuro proyecto de artículos respecto de cada uno de los dos elementos de la protección (una lección que puede extraerse de la experiencia de la Unión Internacional de Socorro).
64. Aunque la Comisión pidió a la Secretaría la preparación de un estudio de antecedentes, limitado inicialmente a los desastres naturales, en opinión del Relator Especial la Comisión podría útilmente embarcarse, *pari passu*, en un trabajo que comprendiera tanto los desastres naturales como los de origen humano.
65. El trabajo sobre el tema claramente debería tomar en cuenta la multiplicidad de actores en situaciones de desastre.
66. Para que su cobertura sea completa, el trabajo sobre el tema debería extenderse a las tres fases de las situaciones de desastre, aunque parecería justificado prestar particular atención a los aspectos relativos a la prevención y mitigación de los desastres, así como a la prestación de asistencia inmediatamente después de que éstos ocurran.

---