



Asamblea General

Distr. general
27 de febrero de 2014
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

66º período de sesiones

Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio
a 8 de agosto de 2014

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

Presentado por Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*

* El Relator Especial expresa su profundo agradecimiento por la asistencia que le prestaron en la preparación del presente informe a Giulio Bartolini (profesor auxiliar de derecho internacional, Facultad de Derecho, Universidad Roma Tre (Italia)), Federico Casolari (profesor auxiliar de derecho internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Bolonia (Italia)) y Emanuele Sommario (profesor auxiliar de derecho internacional, Escuela de Estudios Superiores Sant'Anna de Pisa (Italia)), al "Proyecto de derecho internacional en materia de desastres", del que son coordinadores a nivel local, y a Lana Urich, candidata al doctorado en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad George Washington, Washington D.C.; Yann Dehaut-Delville, maestría en derecho y *Magistère de Droit*, Facultad de Derecho de La Sorbona, París I, Universidad Panthéon-Sorbonne de París, y candidato a la maestría en derecho, Facultad de Derecho, Fordham University, Nueva York; y Paul R. Walegur, La Haya (Países Bajos).



Índice

	<i>Página</i>
I. Examen del tema en 2013.....	3
II. Protección del personal de socorro y sus bienes y equipo.....	3
A. Introducción.....	3
B. Sinopsis de las disposiciones jurídicas incluidas en los tratados multilaterales y bilaterales y los instrumentos jurídicos incipientes relativos a la protección del personal de socorro en casos de desastre y de sus bienes y equipo.....	6
1. Tratados universales.....	6
2. Tratados regionales.....	7
3. Tratados bilaterales.....	8
4. Otros instrumentos.....	10
C. Categorías del personal de socorro pertinente y sus bienes y equipo.....	11
D. Medidas que han de adoptar los Estados afectados para cumplir su deber de proteger al personal de socorro y sus bienes y equipo.....	14
E. Propuesta de un nuevo proyecto de artículo.....	21
Proyecto de artículo 14 <i>bis</i> – Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro.....	21
III. Disposiciones generales.....	21
A. Relación con las normas especiales de derecho internacional.....	21
1. Tratados universales.....	22
2. Tratados regionales.....	23
3. Otros instrumentos.....	24
4. Propuesta de un nuevo proyecto de artículo.....	27
Proyecto de artículo 17 – Relación con normas especiales de derecho internacional.....	27
B. Relación con otras normas de derecho internacional.....	27
Propuesta de un nuevo proyecto de artículo.....	29
Proyecto de artículo 18 – Cuestiones relacionadas con las situaciones de desastre no reguladas por el presente proyecto de artículos.....	29
C. Relación con la Carta de las Naciones Unidas.....	29
Propuesta de un nuevo proyecto de artículo.....	30
Proyecto de artículo 19 – Relación con la Carta de las Naciones Unidas.....	30

I. Examen del tema en 2013

1. En el 65º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, celebrado en 2013, el Relator Especial presentó su sexto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/662). En el informe se abordaban los aspectos de la prevención, incluidas la reducción del riesgo de desastres, la prevención como un principio del derecho internacional y la cooperación internacional en la prevención. En el informe también se presentaba una sinopsis de la legislación y las políticas nacionales pertinentes, se proponían los dos proyectos de artículo siguientes: 5 ter (Cooperación para reducir el riesgo de desastres) y 16 (Deber de prevenir).

2. La Comisión examinó el sexto informe en sus sesiones 3175ª a 3180ª, celebradas del 8 al 16 de julio de 2013, y remitió los dos proyectos de artículo al Comité de Redacción.

3. El Comité de Redacción, a la luz del debate celebrado por la Comisión en sesión plenaria, aprobó provisionalmente los dos nuevos proyectos de artículo siguientes: 5 ter (Cooperación para reducir el riesgo de desastres) y 16 (Deber de reducir el riesgo de desastres).

4. La Comisión aprobó el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículo 5 ter y 16 en la 3187ª sesión, celebrada el 26 de julio de 2013. En una fecha anterior del período de sesiones, en la 3162ª sesión celebrada el 10 de mayo de 2013, la Comisión aprobó el informe del Comité de Redacción sobre los proyectos de artículo 5 bis y 12 a 15, que se habían examinado y se había tomado nota de ellos en el anterior período de sesiones en 2012.

5. En sus sesiones 3190ª y 3191ª, celebradas los días 2 y 5 de agosto de 2013, la Comisión aprobó los comentarios a los proyectos de artículo 5 bis, 5 ter y 12 a 16. Los siete proyectos de artículo, junto con sus respectivos comentarios se reproducen en el capítulo VI.C del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 65º período de sesiones (A/68/10).

6. En noviembre de 2013, durante el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó el capítulo VI del informe anual de la Comisión, dedicado al sexto informe del Relator Especial y al debate de la Comisión sobre la cuestión, prestando particular atención a los proyectos de artículo 5 ter y 16 y sus correspondientes comentarios aprobados por la Comisión. Un resumen por temas del debate de la Sexta Comisión ha sido preparado por la Secretaría atendiendo a la petición de la Asamblea en su resolución 68/112 (véase A/CN.4/666, cap. II.C).

II. Protección del personal de socorro y sus bienes y equipo

A. Introducción

7. Las misiones humanitarias internacionales se enfrentan a riesgos considerables para el personal que participa en esas operaciones. Las estadísticas demuestran que los episodios se repiten en forma de ataques deliberados, violencia y robo, en detrimento del personal y los activos pertenecientes a esas misiones, como se indica

especialmente en los informes periódicos del Secretario General sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria y la protección del personal de las Naciones Unidas¹, entre otras fuentes². Este fenómeno es más común en los casos en que los agentes internacionales tienen que actuar en situaciones de conflicto armado o en Estados afectados por un deterioro general de las condiciones de seguridad, debido principalmente a causas políticas y económicas.

8. A la luz del proyecto de artículo 3 y su comentario, el alcance de la aplicación del presente conjunto de proyectos de artículo podría parecer bastante limitado en lo que respecta a las hipótesis mencionadas, dado que los proyectos de artículo no se refieren a las crisis políticas o económicas o los conflictos armados como acontecimientos que constituyen un desastre *per se*³. El proyecto de artículo 3 se centra en la existencia de un hecho o una serie de hechos calamitosos, ya sean naturales o causados por el hombre, que dan lugar a uno o más de tres resultados posibles: pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.

9. No obstante, incluso en esas situaciones la posibilidad de que el personal de socorro y sus bienes y equipo afronten riesgos es real y, por consiguiente, no puede excluirse. De hecho, en el pasado algunos acontecimientos han puesto de relieve la pertinencia de las preocupaciones en materia de seguridad también en esas hipótesis. Un desastre puede conducir a un colapso temporal del orden público en el Estado afectado, lo que aumenta las amenazas para la seguridad del personal de socorro en casos de desastre. Además, el considerable valor del equipo y los bienes de los agentes internacionales que participan en operaciones de socorro constituye un objetivo tentador para los delincuentes comunes. Del mismo modo, en las situaciones caóticas que suelen derivarse de esos acontecimientos, algunas personas afectadas por los desastres podrían optar por hacerse arbitrariamente con el control de los suministros de socorro, desviándolos de las zonas y las principales necesidades determinadas por las autoridades competentes del Estado afectado con miras a garantizar una respuesta conforme a los principios reconocidos en el proyecto de artículo 6.

10. Las situaciones así previstas pueden crear obstáculos adicionales a la prestación eficaz de la asistencia humanitaria y, como consecuencia de ello, socavar los esfuerzos llevados a cabo por el Estado afectado y los actores internacionales para prestar apoyo y asistencia a la población que ha sido víctima de un hecho calamitoso. La violencia y los ataques contra el personal militar y civil que brinda asistencia externa, si redundan en perjuicio del equipo y los bienes relacionados con la operación de socorro internacional, tienen un efecto perjudicial inmediato en las víctimas de un desastre concreto, reduciendo así la probabilidad de que sus derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la alimentación, la salud, el agua, etc.) sean debidamente respetados. Desde una perspectiva a largo plazo, también existe un efecto negativo en la medida en que el resultado puede ser una reducción de la capacidad y la voluntad de los agentes internacionales para prestar apoyo en

¹ Véase, por ejemplo, el documento [A/68/489](#).

² Véanse los datos disponibles en <https://aidworkersecurity.org>. Véase también la resolución 5, titulada “La asistencia de salud en peligro: respetar y proteger la asistencia de salud”, aprobada en la 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2011.

³ Véase [A/65/10](#), párr. 331, párr. 1) del comentario al proyecto de art. 3.

situaciones de desastre, menoscabando así el cumplimiento del deber de cooperar consagrado en el proyecto de artículo 5.

11. Además, el deber específico de asegurar la protección del personal, el equipo y los bienes asignados a las operaciones de socorro no se solapa con la obligación paralela, aunque precisa, enunciada en el proyecto de artículo 14, a saber, la facilitación de la asistencia externa. Según el proyecto de artículo 14, el Estado afectado debe adoptar las medidas necesarias, con arreglo a su legislación nacional, con el fin de facilitar la prestación pronta y eficaz de la asistencia externa, y garantizará que su legislación y reglamentos pertinentes sean fácilmente accesibles.

12. Sin embargo, aun cuando la garantía de protección para el personal de socorro civil y militar, así como de sus bienes y equipo, podría asimilarse en términos generales a la facilitación en favor de los agentes externos, su naturaleza y alcance específicos hacen que se diferencie de las medidas previstas en el proyecto de artículo 14. Tal como se señala en el comentario correspondiente, el propósito del proyecto de artículo 14 “es velar por que el derecho interno prevea la prestación de asistencia pronta y efectiva”⁴. El principal objetivo de esta disposición es, por lo tanto, obligar a los Estados a que adopten las medidas necesarias y apropiadas dentro de su legislación nacional, que pueden incluir, entre otras cosas, medidas legislativas, ejecutivas y administrativas a fin de que puedan hacer frente a los problemas jurídicos que plantea la asistencia externa recibida en casos de desastre o en los casos en que actúen como Estados de tránsito para las operaciones de socorro internacional. En este sentido, en el texto del proyecto de artículo 14 y su comentario figura una lista no exhaustiva de las esferas abarcadas por las medidas que deben adoptar los Estados, a saber, a) en lo que se refiere al personal de socorro: los privilegios e inmunidades; los requisitos de visado y de entrada; los permisos de trabajo; y la libertad de circulación; y b) con respecto a los bienes y el equipo: los requisitos aduaneros y los aranceles; la imposición; el transporte; y su enajenación, y los Estados pueden sin duda beneficiarse de las mejores prácticas desarrolladas en esa esfera hasta la fecha⁵.

13. Al considerar la cuestión de la protección del personal de socorro, su equipo y sus bienes, se puede diferenciar tanto el motivo específico de preocupación como el tipo de medidas que debe adoptar el Estado afectado. En ese caso, los Estados están obligados a adoptar una serie de medidas principalmente afirmativas destinadas a lograr un objetivo concreto: la seguridad de aquellas personas cuyas actividades humanitarias constituyen uno de los pilares fundamentales del socorro internacional en casos de desastre. La principal preocupación no es solo que el Estado afectado garantice la existencia de un ordenamiento jurídico interno que facilite la asistencia externa, sino que ese Estado se esfuerce por crear las apropiadas condiciones de seguridad necesarias para poner en práctica la operación de socorro, lo que permite garantizar la protección del personal, el equipo y los bienes.

⁴ Véase A/68/10, párr. 62, párr. 1) del comentario al art. 14.

⁵ Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, marzo de 2013, se puede consultar en www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf.

B. Sinopsis de las disposiciones jurídicas incluidas en los tratados multilaterales y bilaterales y los instrumentos jurídicos incipientes relativos a la protección del personal de socorro en casos de desastre y de sus bienes y equipo

14. La necesidad de mantener separadas las obligaciones que incumben a la facilitación de la asistencia externa, por un lado, y las relativas a la protección del personal de socorro, sus bienes y equipo, por otro, se refleja claramente en la práctica internacional. Como se pone de manifiesto en los tratados universales, regionales y bilaterales, así como en los instrumentos jurídicos incipientes, existe una clara tendencia a favor de que se reflejen esas obligaciones en una serie de disposiciones separadas. Una visión general de los instrumentos internacionales pertinentes permite apreciar mejor el amplio reconocimiento de la necesidad de contar con un conjunto diferente de normas relativas a este deber de proteger y, en consecuencia, la conveniencia de examinar este aspecto en el marco de la labor realizada por la Comisión sobre el presente tema.

1. Tratados universales

15. Con respecto a los tratados multilaterales, los principales convenios relativos a los desastres naturales o provocados por el hombre han incluido sistemáticamente una referencia concreta a esta obligación adicional. La primera referencia al deber de proteger puede encontrarse en el artículo 3 b) de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986⁶, según el cual la Parte solicitante velará por la protección del personal, el equipo y los materiales que haya introducido en su territorio la Parte que preste la asistencia o en su nombre. En disposiciones adicionales de la Convención se detallan los privilegios, las inmunidades y las facilidades que han de otorgarse para el desempeño de las funciones de asistencia⁷.

16. Los tratados universales posteriores incluyen disposiciones similares. Algunos instrumentos tienen un texto idéntico al del artículo 3 b) de la Convención de 1986, como el anexo X, párrafo 2, del Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales de 1992⁸, o el artículo 5 3) del Convenio de Tampere de 1998⁹, según el cual el Estado parte requirente deberá asegurar la protección del personal, el equipo y los materiales que hayan entrado en su territorio con arreglo al Convenio. Términos similares también se han utilizado en el artículo 4 5) del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil de 2000¹⁰, que dispone en su artículo 4 a) que, en caso de desastre, el Estado beneficiario proporcionará protección al personal y los bienes de la Unidad de Defensa Civil del Estado que preste asistencia. Por último, también debe hacerse mención de la Convención sobre

⁶ Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, de 26 de septiembre de 1986, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, núm. 24643.

⁷ Véanse, por ejemplo, los arts. 8 y 9.

⁸ Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, de 17 de marzo de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2105, núm. 36605.

⁹ 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 18 de junio de 1998, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, núm. 40906.

¹⁰ Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 22 de mayo de 2000, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2172, núm. 38131.

la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994 y su Protocolo Facultativo de 2005, que podrían ampliar su aplicación a las operaciones para prestar asistencia humanitaria de emergencia, a menos que los Estados partes hayan ejercido el derecho de renuncia en relación con las misiones realizadas con el fin exclusivo de responder a un desastre natural¹¹. El artículo 7 2) de la Convención de 1994 estipula que los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar la protección de las Naciones Unidas y el personal asociado. En particular, los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para proteger al personal de las Naciones Unidas y el personal asociado desplegado en su territorio frente a los delitos enunciados en el artículo 9. Además, en caso de emergencias complejas, las disposiciones formuladas en el contexto del derecho internacional humanitario podrían ser pertinentes a este respecto¹².

2. Tratados regionales

17. Los tratados multilaterales regionales incluyen disposiciones concretas en el mismo sentido. En esos casos también es posible reconocer la influencia del artículo 3 b) de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986 en la redacción de los instrumentos regionales posteriores. Varios de esos instrumentos tienden a reproducir simplemente su contenido. En términos muy próximos a los empleados en el artículo 3 b), esas disposiciones de los tratados piden al Estado afectado que asegure la protección del personal, el equipo y los materiales introducidos en su territorio con el fin de proporcionar asistencia externa. A este respecto, cabe mencionar las disposiciones sustancialmente idénticas incluidas en el artículo 16 5) del Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe de 1991¹³, cuyo texto es el siguiente: “El Estado solicitante deberá asegurar la protección del personal, el equipo y los materiales que hayan entrado en su territorio con el fin de prestar asistencia en casos de desastre”; el artículo 12 2) del Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) de 2005¹⁴, con el texto siguiente: “El Estado requirente o receptor ... asegurará también la protección del personal, el equipo y el material llevado a su territorio por la entidad que presta la asistencia, o

¹¹ Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 9 de diciembre de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, núm. 35457, y Protocolo Facultativo, de 8 de diciembre de 2005 (resolución 60/42 de la Asamblea General, anexo). Véanse también los párrs. 47 a 49 del presente informe.

¹² Varias disposiciones del derecho internacional humanitario podrían también ser pertinentes a este respecto, como los arts. 70 4) y 71 2) del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales; (Protocolo Adicional I), de 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, núm. 17512; art. 59 del 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, núm. 973. Véanse también las normas consuetudinarias 31 y 32 del derecho internacional humanitario, volumen I: Normas, Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck (Cambridge: Comité Internacional de la Cruz Roja y Cambridge University Press, 2005), págs. 105 a 111.

¹³ Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, de 26 de febrero de 1991, se puede consultar en http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_cdera.jsp.

¹⁴ Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, de 26 de julio de 2005, ASEAN Documents Series 2005, pág. 157.

en nombre de ésta, con este fin”; y el artículo IX 2) del Acuerdo de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional sobre respuesta rápida a los desastres naturales de 2011¹⁵, según el cual la Parte solicitante deberá proporcionar, en la medida de lo posible, instalaciones y servicios locales para prestar la asistencia de manera adecuada y eficaz. Deberá también asegurar la protección del personal, el equipo y el material que hayan sido introducidos en su territorio por la Parte asistente o en su nombre con esos fines.

18. Disposiciones que tienen un objetivo similar se han incluido en otros tratados regionales como la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991¹⁶, que en su artículo IV insta al Estado auxiliado a hacer “todo lo posible por proteger al personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio a tales efectos por el Estado auxiliador o en nombre suyo” y en el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en caso de desastre natural o provocado por el hombre de 1998¹⁷, cuyo artículo 8.4 dispone que la Parte requirente deberá garantizar la seguridad de los miembros de los equipos de asistencia.

3. Tratados bilaterales

19. Un gran número de tratados bilaterales sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre contienen disposiciones muy similares, poniendo de relieve la obligación de proteger que tienen los Estados afectados por un desastre. En la mayoría de esos instrumentos se han utilizado fórmulas comunes. Así pues, esos tratados incluyen disposiciones en virtud de las cuales las autoridades del Estado requirente ampliarán la protección y asistencia a los equipos de emergencia o las personas que haya enviado el Estado que presta asistencia¹⁸. También cabe mencionar las

¹⁵ Acuerdo de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional sobre respuesta rápida a los desastres naturales de 2011 (se puede consultar en www.ifrc.org/docs/idrl/N840EN.pdf).

¹⁶ Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, de 7 de junio de 1991, se puede consultar en www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html.

¹⁷ Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en caso de desastre natural o provocado por el hombre, de 15 de abril de 1998.

¹⁸ Véase: Acuerdo entre la República de Austria y la República de Albania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 27 de enero de 2010, Naciones Unidas, *Treaty Series*, núm. 48807, art. 9 3); Acuerdo entre la República de Austria y la Confederación Suiza sobre asistencia mutua en casos de catástrofe o accidente grave, de 22 de marzo de 2000, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2176, núm. 38307, art. 9 3); Acuerdo entre la República de Austria y la República Checa sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 14 de diciembre de 1998, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2137, núm. 37267, art. 8 3); Acuerdo entre la República de Austria y el Principado de Liechtenstein sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 23 de septiembre de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1901, núm. 32390, art. 9 3); Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 23 de diciembre de 1988, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1696, núm. 29224, art. 9 3); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, de 14 de enero de 1987, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1541, núm. 26743, art. 9 4); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Dinamarca-República Federal de Alemania, de 16 de mayo de 1985, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1523, núm. 26375, art. 7 3); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Bélgica-Países

disposiciones que exigen a la Parte contratante que solicite la asistencia garantizar la seguridad de los equipos de socorro y los expertos a título individual¹⁹ o, en general, se refieren a la necesidad de que el Estado afectado por un desastre garantice la seguridad²⁰ o protección²¹ de los equipos de emergencia o, como alternativa, vele por su seguridad²² o garantice las condiciones de seguridad necesarias para llevar a cabo su misión²³.

20. A diferencia de los tratados multilaterales, ya sean universales o regionales, a que se hace referencia en los párrafos 15 a 18, los tratados bilaterales algunas veces no se refieren específicamente al equipo y los bienes. Sin embargo, cabe destacar que el equipo y los artículos relacionados con las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre se inscriben en el ámbito de aplicación de las disposiciones correspondientes. Esta conclusión se ve confirmada por un análisis de los artículos relativos a las definiciones y los términos utilizados en esos tratados bilaterales. En este contexto, la mención de los “equipos de emergencia” o los “equipos de socorro” tiene claramente por objeto cubrir el equipo y los bienes de socorro pertinentes. Por ejemplo, el artículo 2 del Acuerdo entre la República de Austria y la República de Albania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave de 2010 establece que los “equipos de emergencia” son las unidades militares o civiles especializadas con el equipo y la ayuda de emergencia apropiados para prestar asistencia por el Estado auxiliante²⁴. Esta definición, reproducida en

Bajos, de 14 de noviembre de 1984, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1526, núm. 26466, art. 5 3); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, de 21 de abril de 1981, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1437, núm. 24347, art. 7 3); y Convención entre la República Francesa y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 3 de febrero de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1214, núm. 19561, art. 7 2).

- ¹⁹ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Letonia y el Gobierno de la República de Hungría sobre cooperación y asistencia mutua en caso de desastres y otros accidentes a gran escala, de 19 de noviembre de 2003, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2313, núm. 41334, art. 5 5).
- ²⁰ Acuerdo entre el Gobierno de la República de Letonia y el Gabinete de Ministros de Ucrania sobre cooperación en materia de prevención de desastres y eliminación de sus consecuencias, de 27 de abril de 2006, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2619, núm. 46591, art. 6 4); Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, de 21 de febrero de 2000, art. 8 (se puede consultar en www.ifrc.org/docs/idrl/I204EN.pdf).
- ²¹ Acuerdo entre la República de Austria y el Reino Hachemita de Jordania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 13 de marzo de 2004, art. 8 3) (se puede consultar en www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_III_119/COO_2026_100_2_211467.pdf); Acuerdo entre Francia y la Federación de Rusia en materia de protección civil, prevención y gestión de situaciones de emergencia, de 18 de octubre de 1999, art. 8, *Journal officiel de la République française*, núm. 90, 15 de abril de 2001, p. 5909 ff; y Acuerdo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de defensa civil, España-Marruecos, de 21 de enero de 1987, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1717, núm. 29861.
- ²² Tratado entre la República Federal de Alemania y la República Checa relativo a la asistencia recíproca en casos de desastre o accidentes graves, de 19 de septiembre de 2000, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2292, núm. 40860, art. 9.
- ²³ Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, de 14 de junio de 2000, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2153, núm. 37586, art. 8 3).
- ²⁴ Acuerdo entre la República de Austria y la República de Albania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 27 de enero de 2010, véase la anterior nota de pie de página 18.

términos similares en otros tratados, da a entender que las referencias a la protección que merecen los integrantes de una misión de socorro abarcan también el equipo y los bienes asignados a esa misión. El personal de socorro y sus bienes y equipo son indisolubles de los elementos materiales que desempeñan un papel indiscutible para contribuir a garantizar a las víctimas una recuperación rápida y eficaz.

4. Otros instrumentos

21. Por último, las referencias a este deber de proteger se incluyen también en instrumentos no vinculantes. Por ejemplo, la Asamblea General, en su resolución [57/150](#), “insta a todos los Estados a que tomen medidas para garantizar la seguridad de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas en su territorio”, reafirmando así la disposición similar que ya se incluye en las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre de 1982²⁵ del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), con arreglo a la cual el Estado receptor adoptará todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal de socorro designado y de todos los locales, instalaciones, medios de transporte y equipo que se utilicen en relación con las actividades de socorro.

22. Otros instrumentos no vinculantes reconocen también en términos concretos una similar esfera de acción autónoma de los Estados afectados. A este respecto, cabe mencionar el párrafo 22 de las Directrices sobre las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre (IDRL)²⁶ de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que dice lo siguiente:

“Los Estados afectados deberían adoptar medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial de los Estados que prestan asistencia y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles y de los locales, instalaciones, medios de transporte, equipo y bienes utilizados en relación con su socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial.”

23. El Instituto de Derecho Internacional ha reconocido asimismo que el principio está estrictamente relacionado con el marco jurídico relativo a las situaciones de desastre, por ejemplo, en el artículo VII 3) de su resolución de 2003 sobre asistencia humanitaria, con arreglo al cual los Estados afectados deberán asegurar la protección del personal, los bienes y los servicios proporcionados²⁷.

²⁵ Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre, de 1982, Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, núm. 8 (publicación de las Naciones Unidas, num. de venta: S.82.XV.PE/8).

²⁶ Véanse las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 26 al 30 de noviembre de 2007.

²⁷ Resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre asistencia humanitaria, aprobada en su sesión de Brujas el 2 de septiembre de 2003, art. IX 2). Véase *Annuaire de l'institut de droit international*, vol.70-1 (2002-2003), págs. 399 a 576, y vol. 71-II (2004), págs. 133 a 250. Véase también el párr. 20 c) del proyecto de directrices internacionales para las operaciones

24. El estudio anterior justifica la conclusión de que la práctica internacional confirma la pertinencia y el carácter autónomo de la obligación de los Estados afectados de proteger al personal de socorro y sus bienes y equipo.

C. Categorías del personal de socorro pertinente y sus bienes y equipo

25. Algunas limitaciones básicas se han incorporado explícitamente en los tratados pertinentes, por ejemplo, el requisito de que el personal, los bienes y el equipo de socorro sean considerados como tales únicamente cuando hayan sido así designados por los Estados partes en el tratado. Sin embargo, las disposiciones que figuran en varios de los tratados mencionados no incluyen ni excluyen específicamente algunas otras categorías del personal de asistencia humanitaria que puede pasar a ser parte de las actividades de socorro coordinadas por el Estado afectado. En consecuencia, distintos grupos del personal de asistencia humanitaria pueden considerarse pertinentes en este contexto, como el personal civil y militar del Estado; el personal de las organizaciones internacionales; el personal del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; y el personal de las organizaciones no gubernamentales que participan en las actividades de asistencia de socorro dirigidas por el Estado interesado.

26. La ausencia de exclusiones específicas no puede interpretarse como una indicación de que toda persona o entidad presente en el territorio del Estado afectado, con el fin de prestar apoyo en las actividades de socorro, podría considerarse automáticamente facultada para acogerse a las disposiciones que brindan protección. Los tratados reafirman constantemente un principio básico de la asistencia humanitaria en los casos de desastre, a saber, el requisito de obtener el consentimiento del Estado afectado para la prestación de asistencia externa y la función primordial de ese Estado en la dirección, la coordinación y la supervisión de la asistencia y las actividades de socorro emprendidas tanto por los Estados que prestan asistencia como por los agentes no estatales, incluidas las organizaciones internacionales.

27. En ese contexto, es importante señalar que un buen número de las disposiciones relativas al deber de proteger se han integrado, como párrafos autónomos, en los artículos que se ocupan de la coordinación y la gestión papel del Estado afectado con respecto a la asistencia externa. Por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN de 2005, además de reafirmar en su artículo 11 2) que la asistencia solo puede hacerse efectiva a solicitud, y con el consentimiento, de la Parte requirente, dispone en su artículo 12 1) el *modus operandi* eficaz de la operación de socorro internacional. A tal efecto, es preciso que el Estado receptor ejerza la dirección y supervisión generales de la asistencia prestada en su territorio y, por otro lado, que la entidad que presta asistencia designe, en consulta con el Estado afectado, un jefe de la operación de asistencia que asuma la supervisión inmediata del personal extranjero y su equipo. En el artículo 12 2) que figura inmediatamente después, el Acuerdo de la ASEAN establece que el Estado solicitante deberá asegurar la protección del personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio por la

de asistencia humanitaria, elaborado por Peter MacAlister-Smith (Heidelberg (Alemania): Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991).

“entidad que presta asistencia” o en nombre de ella, una expresión amplia destinada a incluir a los Estados, las organizaciones internacionales y cualesquiera otras entidades o personas que ofrezcan o presten asistencia a un Estado parte en el Acuerdo de la ASEAN en situaciones de emergencia causadas por desastres²⁸. Del mismo modo, el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes pone de relieve que no se proporcionará ninguna asistencia de telecomunicaciones sin el consentimiento de la Parte solicitante, y el derecho de ese Estado a dirigir, controlar, coordinar y supervisar la asistencia en materia de telecomunicaciones, a la vez que reconoce al Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas como coordinador de la operación en virtud del Convenio²⁹. Al mismo tiempo, el Convenio de Tampere reconoce el derecho del Estado afectado a solicitar la asistencia de telecomunicaciones directamente a organizaciones intergubernamentales y entidades no estatales, término que se define en su artículo 1 10) como incluyente de las organizaciones no gubernamentales y el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En consecuencia, la aplicación del artículo 5 3) del Convenio de Tampere, la disposición relativa a la protección del personal, el equipo y los bienes involucrados en la misión internacional, puede ampliarse para abarcar a todos los agentes que participan en el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro.

28. Un enfoque similar se refleja en una serie de convenios internacionales multilaterales enmarcados en una estructura similar. En particular, hacen hincapié en la necesidad de que los agentes externos obtengan el consentimiento del Estado afectado a fin de poder prestar asistencia, así como en el papel principal de ese Estado para coordinar a los agentes internacionales que prestan apoyo y, por último, el deber del Estado afectado de asegurar la protección del personal de socorro en casos de desastre y de sus bienes y equipo. Cabe citar en este sentido, por ejemplo, los artículos II y IV de la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991; los artículos 2 y 4 de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986; y los artículos III y IX del Acuerdo sobre respuesta rápida a los desastres naturales de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional.

29. El objetivo de la obligación de protección consagrada en los tratados internacionales mencionados consiste en inducir a los Estados a que actúen con la debida diligencia, haciendo todo lo posible por garantizar la seguridad de los agentes humanitarios cuyo apoyo ha sido aceptado y es supervisado por las autoridades gubernamentales del Estado afectado. Como se verá más adelante, ese enfoque amplio es pertinente para el adecuado cumplimiento de la obligación. Las autoridades locales están, de hecho, en mejores condiciones para evaluar los riesgos de seguridad que podría correr el personal de socorro internacional, cooperar con él para hacer frente a los problemas de seguridad y coordinar las actividades de los agentes externos, teniendo en cuenta esos problemas. Por otra parte, dichas autoridades son las que puede desempeñar el inherente papel primordial de

²⁸ Véase el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, art. 1 1): “Por entidad que presta asistencia se entiende un Estado, organización internacional o cualquier otra entidad o persona que ofrece o presta asistencia a una Parte receptora o a una Parte requirente en situaciones de emergencia ocasionadas por desastres”.

²⁹ Véase 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, arts. 2 y 4.

establecer un marco de seguridad adecuado para el desempeño de las actividades de socorro.

30. El enfoque anteriormente descrito está en consonancia con el conjunto de proyectos de artículo sobre este tema aprobados hasta la fecha, que se basan en los principios fundamentales de soberanía y no intervención del derecho internacional. Cabe mencionar en este sentido el proyecto de artículo 11, que supedita la prestación de asistencia externa a un régimen de consentimiento del Estado afectado, así como el proyecto de artículo 9, que subraya que el Estado afectado desempeña el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de las actividades de socorro y la asistencia, a fin de cumplir su deber de proteger a las personas afectadas por los desastres y prestar asistencia de socorro, en consonancia con los principios y normas del derecho internacional codificados y elaborados por la Comisión en el presente proyecto. Desde esa perspectiva, por lo tanto, la protección del personal de socorro en casos de desastre, sus bienes y equipo constituye otro elemento clave para que el Estado afectado pueda cumplir plenamente su obligación primordial enunciada en el proyecto de artículo 9.

31. A fin de determinar mejor el alcance del deber de proteger a los efectos del presente proyecto, hay que prestar atención también a otra de las disposiciones ya aprobadas, en particular el proyecto de artículo 12. Este artículo hace referencia a una serie de agentes (Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales pertinentes) que pueden desempeñar un papel complementario en la respuesta a los desastres, ofreciendo su asistencia por medio de algunas de las formas de cooperación previstas en el proyecto de artículo 5 bis. Las medidas así adoptadas podrían plasmarse en la provisión de personal, equipo y suministros de socorro, así como recursos médicos y científicos y técnicos.

32. En consecuencia, una vez que el Estado afectado haya aceptado las ofertas de asistencia presentadas por los agentes externos competentes y considere que esas entidades externas, ya sean Estados o entes de otro tipo, son capaces de apoyar sus propias actividades de socorro, se esforzará por garantizar la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro involucrados. En consecuencia, teniendo en cuenta el proyecto de artículo 12, el personal de socorro que se beneficiaría de incluir en el presente proyecto de artículos una disposición expresa para garantizar su protección puede ser el personal civil y militar de un Estado, el personal de las organizaciones internacionales, el personal del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o el personal asignado a las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

33. La protección de los bienes y el equipo pertenecientes a esas entidades, que deben utilizarse en relación con su participación en las operaciones de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, también es pertinente en este contexto. El término “equipo y materiales”, que es el único a que se hace referencia por lo general en los textos pertinentes, debe interpretarse en forma amplia como incluyente de los artículos que son necesarios para el éxito de la operación de que se trate. En su uso común, “equipo” describe los objetos requeridos por el personal de socorro para poder cumplir eficazmente su función de asistencia, como radios y vehículos, mientras que “materiales”, o términos análogos, denota los suministros destinados a su distribución entre las víctimas de un desastre, con el fin de asistir en su socorro y recuperación inicial, como bienes de primera

necesidad. Por ejemplo, el artículo 2 del Acuerdo entre la República de Austria y el Reino Hachemita de Jordania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave de 2004³⁰ dispone que por “equipo” se entenderán los materiales necesarios para la tarea, en particular servicios técnicos, medios de transporte y perros de rescate, y los bienes utilizados para las propias necesidades. Por “artículos de socorro” se entenderán los bienes destinados a su entrega gratuita a las personas afectadas que vivan en el Estado requirente. Asimismo, el artículo 2 del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Letonia y el Gobierno de la República de Hungría sobre cooperación y asistencia mutua en casos de desastre y otros accidentes a gran escala de 2003³¹ dispone que, a los efectos del Acuerdo, “equipo” se refiere a los materiales, los servicios técnicos y de transporte, los medicamentos, el equipo médico y los botiquines de los miembros del equipo de asistencia o los expertos; “bienes de asistencia” son los recursos materiales asignados para su distribución gratuita entre la población afectada por desastres. Ya se hace referencia a esos objetos en el apartado b) del proyecto de artículo 15 1) del presente proyecto, que menciona los “bienes y el equipo” involucrados en la operación de asistencia. En el comentario correspondiente se ha descrito que el término comprende “todos los suministros, herramientas, máquinas, alimentos, medicamentos y demás objetos necesarios para las operaciones de socorro”³². Lógicamente, los objetos así incluidos en la lista no exhaustiva que figura en el proyecto de artículo 15 1) b) podrían asimismo formar parte del ámbito de aplicación de un posible proyecto de artículo sobre el deber de proteger al personal, el equipo y los bienes de socorro. A fin de mantener la uniformidad de la terminología en el presente proyecto, el Relator Especial ha utilizado la expresión “bienes y equipo”, en lugar de la expresión más común “materiales y equipo” empleada en los tratados internacionales y documentos relacionados con este tema.

34. Aun cuando las disposiciones estándar de los tratados que se ocupan de esta cuestión hacen referencia al “equipo y los materiales que hayan entrado” en el territorio del Estado afectado, hay que reconocer que los agentes humanitarios pueden tener que recurrir al mercado local para la adquisición de objetos que se utilizan en las actividades de socorro. En consecuencia, independientemente de su origen, esos bienes y equipo también requieren la protección del Estado afectado.

D. Medidas que han de adoptar los Estados afectados para cumplir su deber de proteger al personal de socorro y sus bienes y equipo

35. Las medidas que deben adoptar los Estados afectados para cumplir su deber de proteger al personal de socorro, sus bienes y equipo, pueden diferir en su contenido e implicar diferentes formas de comportamiento de los Estados.

36. Un requisito preliminar de los Estados afectados por un desastre es respetar el aspecto negativo de esa obligación, a fin de evitar que los órganos estatales participen directamente en actividades perjudiciales para el personal de socorro y sus bienes y equipo. En este sentido, la obligación tiene un carácter de resultado y un contenido claro, aunque su cumplimiento puede ser bastante hipotético, ya que

³⁰ Véase la anterior nota de pie de página 21.

³¹ Véase la anterior nota de pie de página 19.

³² Véase A/68/10, párr. 62, párr. 5) del comentario al proyecto de art. 14.

cabe esperar que los Estados afectados por un desastre asumirán de manera positiva su compromiso de garantizar la seguridad de los agentes internacionales a los que han permitido participar en las actividades de socorro en su territorio.

37. El cumplimiento de la obligación mediante la adopción de medidas positivas que cabe inferir del deber de proteger plantea cuestiones más complejas. En particular, los riesgos de seguridad para el personal de socorro en casos de desastre pueden proceder principalmente de las actividades de agentes no estatales que traten de beneficiarse de la inestabilidad en las condiciones de seguridad creada por los desastres, a fin de enriquecerse ilícitamente con las actividades delictivas llevadas a cabo contra el personal de socorro en casos de desastre y sus bienes y equipo, o participando deliberadamente en actos perjudiciales dirigidos contra ellos por el mero hecho de formar parte de misiones internacionales.

38. A fin de evitar que las personas realicen actividades perjudiciales de ese tipo a título individual, los Estados afectados deben demostrar la debida diligencia en la adopción de las medidas preventivas necesarias para tratar de alcanzar el objetivo perseguido por la obligación internacional. El deber de proteger al personal, los bienes y el equipo de socorro en casos de desastre, por lo tanto, puede calificarse como una obligación de comportamiento y no de resultado, lo que exige que los Estados actúen de una manera razonablemente prudente y diligente para garantizar la protección intentando evitar actos perjudiciales.

39. La caracterización de esta obligación como una obligación de comportamiento ha sido confirmada por los instrumentos internacionales relacionados con el deber de proteger al personal de socorro en casos de desastre y sus bienes y equipo. Cabe mencionar en este sentido el artículo IV c) de la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991³³, que exige al Estado auxiliado hacer “todo lo posible por proteger al personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio a tales efectos por el Estado auxiliador o en nombre suyo”. Del mismo modo, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994³⁴ establece en su artículo 7 2) que los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado. En particular, los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para proteger a las Naciones Unidas y el personal asociado que esté desplegado en su territorio de una serie de delitos previstos en la Convención. Referencias adicionales se pueden encontrar en los tratados bilaterales, como el artículo 2 del Acuerdo entre la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Ministerio de Defensa Civil, Situaciones de Emergencia y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales de la Federación de Rusia sobre la cooperación en el ámbito de la respuesta humanitaria rápida a los desastres naturales y provocados por el hombre y la cooperación internacional para el desarrollo, de 21 de septiembre de 2009³⁵, según el cual, en caso de necesidad, las Partes deberán proporcionar todo el apoyo posible y la debida protección al personal de socorro y sus bienes y equipo. Otros documentos hacen claramente hincapié en el carácter de tales disposiciones como obligaciones de comportamiento. Por ejemplo, de conformidad con la norma 17 de las Normas modelo del UNITAR, el Estado receptor deberá adoptar todas las medidas

³³ Véase la anterior nota de pie de página 16.

³⁴ Véase la anterior nota de pie de página 11.

³⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2641, núm. 47040.

necesarias para garantizar la seguridad del personal de socorro designado y de todos los locales, instalaciones, medios de transporte y equipo que se utilicen en relación con las actividades de socorro. En el mismo orden de ideas, el artículo 22 de las directrices sobre las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja³⁶ hace referencia a “medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y recuperación inicial ... y las instalaciones, medios de transporte, equipo y bienes utilizados en relación con su socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial”.

40. Las obligaciones de comportamiento exigen a los Estados esforzarse por lograr el objetivo de la obligación de que se trate, en lugar de tener éxito en su cumplimiento. Como señaló la Corte Internacional de Justicia en la causa relativa al genocidio, al calificar el deber de prevenir el genocidio como una obligación de comportamiento,

“un Estado no puede estar obligado a tener éxito, cualesquiera que sean las circunstancias, para prevenir la comisión de actos de genocidio: la obligación de los Estados partes es, más bien, emplear todos los medios razonablemente a su disposición a fin de prevenir el genocidio en la medida de lo posible. Un Estado no incurre en responsabilidad simplemente porque no se logra el resultado deseado³⁷.”

41. Las medidas que deben adoptar los Estados para hacer todo lo que esté en su mano por lograr el objetivo previsto dependen, por consiguiente, del contexto. Según la Corte Internacional de Justicia, el contenido del deber de prevenir varía de un instrumento a otro, según la redacción de las disposiciones pertinentes, y depende de la naturaleza de los actos que han de prevenirse³⁸. Las obligaciones de comportamiento dejan a los Estados un margen de apreciación sobre las medidas que han de adoptar, ya que suelen carecer de una indicación precisa de los medios para lograr el resultado perseguido, teniendo en cuenta las circunstancias pertinentes. Por lo tanto, con respecto a las obligaciones positivas relacionadas con el derecho a la vida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que

“no debe imponerse una carga imposible o desproporcionada a las autoridades sin tomar en consideración, en particular, las opciones operacionales que deben hacer en materia de prioridades y recursos; ello se debe al amplio margen de apreciación que tienen los Estados, como la Corte ha defendido anteriormente, en las difíciles esferas técnica y social. Esta consideración debe recibir mayor peso en el ámbito del socorro de emergencia³⁹.”

Asimismo, la Corte Internacional de Justicia, a fin de determinar si Nicaragua había incumplido su obligación de diligencia debida para prevenir el tráfico de armas, a través de su territorio, con destino a El Salvador, tuvo en cuenta varias circunstancias tales como los limitados medios de que disponía el Gobierno, el carácter intrínseco de las actividades ilegales privadas clandestinas en su territorio y

³⁶ Véase la anterior nota de pie de página 26.

³⁷ *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro)*, sentencia, *I.C.J. Reports* 2007, pág. 221, párr. 430.

³⁸ *Ibid.*, pág. 220, párr. 429.

³⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Budayeva and Others v. Russia*, sentencia de 20 de marzo de 2008, pág. 25, párr. 135.

los obstáculos geográficos presentes en las zonas pertinentes⁴⁰. Estas obligaciones también pueden asumir un carácter dinámico de acuerdo con la evolución de la situación, tal como afirmó la Comisión en relación con otras esferas del derecho internacional. Por ejemplo, en el comentario al proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, de 2001, la Comisión señaló que

“lo que se consideraría un nivel razonable de atención o diligencia debida podía cambiar con el correr del tiempo; lo que podría considerarse un procedimiento, estándar o norma de carácter apropiado y razonable en un momento determinado puede no ser considerado como tal en algún momento del futuro⁴¹.”

En lo que respecta a las situaciones de desastre, una serie de circunstancias podrían ser pertinentes para evaluar la idoneidad de las medidas que se adopten en cumplimiento del deber de proteger, como las dificultades del Estado para desempeñar sus actividades ordinarias debido a la caótica situación creada por el desastre y la actitud o el comportamiento de los actores humanitarios que participan en las operaciones de socorro, así como las circunstancias imperantes que afectan a la zona de operaciones correspondiente.

42. Al mismo tiempo, cabe hacer hincapié en la conveniencia de evaluar los riesgos de seguridad teniendo presente el carácter amplio de las misiones de socorro y la necesidad de garantizar a las víctimas una respuesta adecuada y eficaz al desastre. Puesto que los Estados solo están obligados a cumplir con una obligación de comportamiento y no de resultado, el deber de proteger no debe malinterpretarse en el sentido de que entraña la creación de obstáculos excesivos y desproporcionados a las actividades de socorro llevadas a cabo por los agentes humanitarios competentes. En este sentido, se debe prestar atención al proyecto de artículo 14 del presente proyecto, que exige a los Estados adoptar las medidas necesarias para facilitar la libertad de circulación del personal de socorro. Como bien reconoció la Comisión en su comentario a dicho proyecto de artículo, “los Estados afectados pueden restringir el acceso a determinadas zonas sensibles y dar al mismo tiempo libertad dentro de la zona de que se trate. La restricción innecesaria de la circulación del personal de socorro inhibe la capacidad de los trabajadores para prestar una asistencia flexible”⁴².

43. Además, en lo que respecta a las posibles medidas que cabría adoptar a este respecto, se debe subrayar que la posibilidad de utilizar escoltas armadas en las operaciones de socorro en casos de desastre debe evaluarse de acuerdo con las mejores prácticas desarrolladas en esta esfera por los principales agentes operacionales humanitarios. A ese respecto, merecen especial atención las directrices no vinculantes del Comité Interinstitucional Permanente sobre la utilización de escoltas armadas para los convoyes humanitarios, de 2013, que tratan de ayudar a los actores competentes a tomar una decisión muy delicada, teniendo

⁴⁰ Asunto *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, sentencia, *I.C.J. Reports* 1986, págs. 73 y 74, párrs. 155 a 157.

⁴¹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II, segunda parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.04.V.17 (Part 2), párr. 98, párr. 11 del comentario al proyecto de art. 3.

⁴² Véase *A/68/10*, párr. 62, párr. 4) del comentario al proyecto de art. 14.

plenamente en cuenta los principios humanitarios y la seguridad de las operaciones humanitarias. Como se explica en ese documento (“II General Rule”),

“por norma general los convoyes humanitarios no utilizarán escoltas armadas. Sin embargo, puede haber circunstancias excepcionales en que el empleo de escoltas armadas sea necesario como “último recurso” para posibilitar la acción humanitaria. Antes de tomar una decisión sobre dichas excepciones, se considerarán las consecuencias y las posibles alternativas a la utilización de escoltas armadas⁴³.”

Esta conclusión está aún más justificada por el hecho de que las inquietudes en materia de seguridad imperantes en las situaciones de desastre suelen ser mucho menos graves que las de las situaciones relacionadas con la prestación de asistencia en conflictos armados u otros supuestos de alto riesgo.

44. En este contexto, cabe señalar que una serie de tratados que se ocupan de la asistencia en casos de desastre tienden a excluir expresamente la posibilidad de que el personal militar extranjero que participa en el socorro en casos de desastre garantice la seguridad del personal restante involucrado en esas actividades, ya que este es un deber reservado a las fuerzas militares y policiales del Estado afectado⁴⁴. Esta limitación puede inferirse de otras disposiciones de los tratados que proscriben el uso de armas al personal militar extranjero que presta servicios en misiones de socorro⁴⁵. Sin embargo, en presencia del consentimiento expreso manifestado genuinamente por el Estado afectado, en particular en cumplimiento de un mandato específico dictado por órganos internacionales competentes, como el Consejo de Seguridad, a los efectos del presente proyecto de artículos no se puede excluir la posibilidad de que agentes diferentes de las fuerzas policiales y militares del gobierno anfitrión garanticen asimismo esa protección para el personal de socorro en casos de desastre y sus bienes y equipo. En consecuencia, esta última opción

⁴³ Comité Interinstitucional Permanente, directrices no vinculantes sobre la utilización de escoltas armadas para los convoyes humanitarios, de 27 de febrero de 2013, pág. 3 (subrayado en el original), se puede consultar en <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf>.

⁴⁴ Véase el Acuerdo entre la República Argentina y la República del Perú sobre cooperación en materia de desastres, de 11 de junio de 2004, art. 7 2) (se puede consultar en www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119164/norma.htm). Véase también el Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre cooperación en materia de catástrofes, de 8 de agosto de 1997, art. 7 3).

⁴⁵ Véase el art. 12 2) del Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de 2005; art. IX 2) del Acuerdo sobre respuesta rápida a los desastres naturales de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional de 2011. Véanse también: Consejo de Europa, recomendación Rec (2002)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en casos de desastre natural y tecnológico en zonas fronterizas, párr. 13, “cuando los servicios de emergencia deban incluir unidades militares o paramilitares, el Estado remitente deberá cuidarse de que estos intervengan sin armas, con sujeción a acuerdos específicos con el Estado requirente, en especial en lo que se refiere a la protección del personal y el equipo enviados”; Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”), Rev. 1, 27 de noviembre de 2006, párr. 29 (“En principio, los efectivos de defensa militar y civil extranjeros desplegados en una misión de socorro de resultados de un desastre irán desarmados y vestirán sus uniformes nacionales. La responsabilidad general de proporcionar seguridad suficiente a los RMDC extranjeros autorizados incumbirá al Estado afectado”).

también se puede prever, siempre que concuerde con los principios y normas codificados y elaborados hasta la fecha.

45. Además, los agentes humanitarios internacionales pueden contribuir al logro del objetivo buscado, adoptando una serie de medidas de mitigación con miras a reducir su vulnerabilidad ante las amenazas a la seguridad. La obligación de diligencia de los agentes humanitarios competentes para con su personal desplegado en misiones internacionales peligrosas se inscribe, obviamente, en los deberes generales que les incumben. Baste recordar la posición adoptada por la Corte Internacional de Justicia en 1949, cuando afirmó que

“la Organización podría juzgar necesario confiar a sus agentes el desempeño de importantes misiones en partes problemáticas del mundo. Tanto para asegurar el desempeño eficiente e independiente de esas misiones como para brindar un apoyo eficaz a sus agentes, la Organización debe proporcionarles una protección adecuada⁴⁶.”

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, las medidas consiguientes serán tomadas principalmente por el Secretario General, como se indica en su boletín de 2009 que contiene el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas⁴⁷. Con arreglo a la cláusula 1.2 c):

“Los funcionarios están sometidos a la autoridad del Secretario General ... Al ejercer esta autoridad, el Secretario General/la Secretaria General deberá asegurarse, habida cuenta de las circunstancias, de que se adopten todas las medidas necesarias para velar por la seguridad del personal que desempeñe las funciones que se le hayan confiado”.

Ese empoderamiento ha sido confirmado por varias resoluciones de la Asamblea General relativas a la seguridad del personal de asistencia humanitaria y la protección del personal de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en su resolución más reciente sobre el tema, la Asamblea General pidió al Secretario General, entre otras cosas,

“que siga tomando las medidas necesarias para que el personal de las Naciones Unidas y demás personal ... esté debidamente informado sobre las normas mínimas de seguridad operacional y los códigos de conducta aplicables y realice sus actividades de conformidad con ambos, esté debidamente informado sobre las condiciones en que habrá de actuar y las normas que habrá de cumplir ... y se le imparta suficiente capacitación en materia de seguridad a fin de mejorar su seguridad y eficacia en el desempeño de sus funciones, y reafirma la necesidad de que todas las demás organizaciones humanitarias presten un apoyo análogo a su personal”⁴⁸.

Este deber de diligencia, en el contexto específico de las operaciones de socorro en casos de desastre, también ha sido reafirmado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en sus directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de

⁴⁶ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports* 1949, pág. 174.

⁴⁷ Véase Estatuto del Personal de las Naciones Unidas y Reglamento provisional del Personal, boletín del Secretario General de 21 de octubre de 2009 ([ST/SGB/2009/7](#)).

⁴⁸ Véase la resolución [67/85](#) de la Asamblea General, párr. 16. En los párrafos 19 a 36 de la resolución también se prevé una serie de medidas adicionales.

socorro en casos de desastre, en cuyo párrafo 22 se dispone que “los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían también tomar medidas apropiadas en su propia planificación y operaciones para mitigar los riesgos de seguridad”.

46. A pesar de las medidas preventivas que puedan ser adoptadas por los agentes pertinentes, se pueden cometer actos perjudiciales contra el personal de socorro, su equipo y sus bienes. Estas actividades ilícitas deben ser juzgadas por el Estado afectado ejerciendo su competencia inherente para reprimir los delitos cometidos dentro de su jurisdicción. Como se indica en la resolución sobre asistencia humanitaria de 2003 del Instituto de Derecho Internacional, en caso de ataques contra el personal, las instalaciones, los bienes o los vehículos de una operación de asistencia humanitaria, “los acusados serán enjuiciados ante un tribunal nacional o internacional competente”⁴⁹.

47. A este respecto, también podrían desempeñar un útil papel para los Estados partes la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994 y su Protocolo Facultativo de 2005⁵⁰. Este tratado exige a los Estados partes garantizar la seguridad de las categorías de personal indicadas en el artículo 2 a) y b) y reprimir determinados delitos enumerados en la Convención, sobre la base de un enfoque consistente en extraditar o enjuiciar. Sin embargo, a fin de poner en práctica esas disposiciones, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado deben participar en una de las misiones señaladas en el artículo 1 c) de la Convención o en el artículo II del Protocolo Facultativo. El artículo 1 c) de la Convención dice lo siguiente:

“Por ‘operación de las Naciones Unidas’ se entenderá una operación establecida por el órgano competente de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizada bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas:

i) Cuando la operación esté destinada a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales; o ii) cuando el Consejo de Seguridad o la Asamblea General haya declarado, a los efectos de la presente Convención, que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal que participa en la operación.”

48. Con arreglo a lo dispuesto en la Convención de 1994, su aplicabilidad en favor del personal de socorro humanitario en respuesta a un desastre está limitada por el requisito de que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General declaren que existe un riesgo excepcional. Sin embargo, hasta la fecha esas declaraciones no han sido formuladas por ninguno de los órganos competentes de las Naciones Unidas.

49. El Protocolo Facultativo de 2005, en su artículo II, extiende la aplicación de la Convención, sin el requisito añadido de una declaración de riesgo excepcional, a las operaciones destinadas a “a) prestar asistencia humanitaria, política o para el desarrollo en la consolidación de la paz, o b) prestar asistencia humanitaria de emergencia”. Si bien esta segunda posibilidad sería pertinente para una serie de misiones realizadas en el marco de la respuesta en casos de desastre, el Estado

⁴⁹ Resolución sobre asistencia humanitaria, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Brujas el 2 de septiembre de 2003, art. IX 2), véase la anterior nota de pie de página 27.

⁵⁰ Véase la anterior nota de pie de página 11.

anfitrión está autorizado con arreglo al artículo II 3) del Protocolo Facultativo a declarar al Secretario General que no aplicará sus disposiciones respecto de “una operación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo II que se realice con el fin exclusivo de responder a un desastre natural. Dicha declaración se formulará antes del despliegue de la operación”. Por consiguiente, un Estado afectado podría hacer referencia a la citada cláusula relativa a las operaciones de respuesta a los desastres a fin de no aplicar el Protocolo Facultativo ni la Convención de 1994 al desastre que nos ocupa. Sin embargo, cabe destacar que, hasta la fecha, los Estados partes no han utilizado esa posibilidad de exclusión.

E. Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

50. A la luz de lo antedicho, el Relator Especial considera justificada la inclusión en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre de un nuevo proyecto de artículo sobre la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro en casos de desastre. El proyecto de artículo propuesto, que se incorporará provisionalmente como proyecto de artículo 14 *bis*, tendría el siguiente texto:

Proyecto de artículo 14 *bis*
Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro

El Estado afectado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro presentes en su territorio con el fin de proporcionar asistencia externa.

III. Disposiciones generales

51. Como en el caso de los proyectos preparados por la Comisión sobre otros temas, el presente proyecto debe completarse con algunas cláusulas generales o de salvaguardia relativas a su interrelación con otras normas de derecho internacional aplicables en situaciones de desastre. Esas cláusulas pueden contribuir efectivamente a delimitar el ámbito de aplicación del proyecto de artículos.

A. Relación con las normas especiales de derecho internacional

52. En su memorando de 2007 sobre el tema “Protección de las personas en casos de desastre”⁵¹, la Secretaría determinó más de 200 instrumentos jurídicos internacionales que abordaban diversos aspectos de la prevención de desastres y la respuesta a ellos o eran, en términos más generales, pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre. Se ha hecho referencia a otros tratados multilaterales y bilaterales pertinentes en los seis informes presentados sucesivamente por el Relator Especial desde 2008, en particular en su sexto informe⁵². De hecho, la cooperación internacional en la prestación de asistencia de

⁵¹ A/CN.4/590/Add.2.

⁵² Véase A/CN.4/662, secc. II.C. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja mantiene una base de datos actualizada de los instrumentos pertinentes, que se puede consultar en www.ifrc.org/en/publications-and-reports/idrl-database/. Véase también Andrea

socorro en casos de desastre, así como en las actividades de preparación, prevención y mitigación de desastres, se ha vuelto más frecuente en la actualidad, lo que ha dado lugar a una mayor densidad normativa en esta esfera. Además, varios ámbitos especializados del derecho internacional deben tenerse en cuenta para evaluar el alcance exacto de los derechos y deberes de los Estados y de otros agentes en relación con la prevención y la gestión de los desastres⁵³. De ahí la necesidad de una disposición tendiente a armonizar el presente proyecto de artículos con otras normas de derecho internacional.

53. A fin de buscar orientación en la elaboración de una disposición de ese tipo, es necesario examinar los instrumentos vigentes que, al igual que el presente proyecto de artículos, abordan las cuestiones de la prevención de desastres y la respuesta a ellos desde una perspectiva general. Esos instrumentos se refieren normalmente a una amplia gama de cuestiones, lo que puede generar discordancias con otras normas más especializadas del derecho internacional. En aras de la exhaustividad, el presente estudio también incluirá instrumentos de derecho indicativo y otros documentos preparados y aprobados por órganos de expertos.

1. Tratados universales

54. Centrándonos en primer lugar en los tratados universales, existen actualmente dos instrumentos sectoriales en vigor que contienen normas generales encaminadas a regular la prestación de asistencia humanitaria internacional: el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de desastre de 1998⁵⁴; y el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil de 2000⁵⁵.

55. Aunque se refiere exclusivamente a la prestación de asistencia de telecomunicaciones, el Convenio de Tampere establece normas sobre una serie de aspectos pertinentes para las actividades de los agentes de socorro extranjeros (consentimiento, prerrogativas e inmunidades, terminación de la asistencia, costos, obstáculos reglamentarios, etc.). A fin de abordar las posibles tensiones con otras normas de derecho internacional, se incluyó una disposición en virtud de la cual el Convenio “no afectará a los derechos y obligaciones de los Estados Partes derivados de otros acuerdos internacionales o del derecho internacional”⁵⁶.

56. El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil tiene por objeto promover la cooperación entre las autoridades estatales de defensa civil “en los ámbitos de la prevención, la previsión, la preparación, la intervención y la

de Guttry, “Surveying the law”, en *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini, eds. (La Haya, T. M. C. Asser Press, 2012), págs. 3 a 44.

⁵³ Para un estudio exhaustivo de los distintos ámbitos del derecho internacional correspondiente, véase David 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), págs. 33 a 82. Véase también Gabriella Venturini, “International disaster response law in relation to other branches of international law”, en *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini, eds., págs. 45 a 64.

⁵⁴ Véase la anterior nota de pie de página 9.

⁵⁵ Véase la anterior nota de pie de página 10.

⁵⁶ Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de desastre, art. 10, véase la anterior nota de pie de página 9.

gestión tras la crisis”⁵⁷, estableciendo los principios según los cuales deben llevarse a cabo todas las operaciones de asistencia. Al describir su relación con otras normas internacionales, el Convenio establece que “no afecta a otras obligaciones de los Estados Partes de conformidad con el derecho internacional”⁵⁸.

57. Otros tratados abiertos a la participación universal tienen por objeto regular de manera amplia los derechos y obligaciones de los Estados partes para prevenir y afrontar situaciones de emergencia provocadas por actividades humanas específicas⁵⁹. Por lo tanto, es conveniente incluirlos en el presente estudio.

58. Entre ellos se cuenta el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990⁶⁰, que establece obligaciones detalladas para garantizar la adopción de medidas prontas y eficaces para reducir al mínimo los daños que puedan derivarse de esos incidentes. El artículo 10 del Convenio reza así:

“Nada de lo dispuesto en el presente Convenio se interpretará en el sentido de que modifica los derechos u obligaciones adquiridos por las Partes en virtud de otros convenios o acuerdos internacionales.”

Una disposición idéntica figura en el Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por sustancias peligrosas y nocivas de 2000⁶¹.

59. Del mismo modo, la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica⁶² establece en el artículo 12 que:

“La presente Convención no afectará a las obligaciones ni a los derechos recíprocos que tengan los Estados Parte en virtud de los acuerdos internacionales existentes que se relacionen con los asuntos que abarca la presente Convención o en virtud de futuros acuerdos internacionales concertados en conformidad con el objeto y la finalidad de la presente Convención.”

2. Tratados regionales

60. Varios instrumentos regionales también abarcan cuestiones que se tratan en el presente proyecto de artículos similares y tienen un ámbito de aplicación similar, tanto *ratione materiae* como *ratione temporis*. La mayoría de esos documentos contienen cláusulas que regulan su relación con otros tratados y otras normas de derecho internacional general que tienen el mismo alcance.

61. El Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en caso de desastre natural o

⁵⁷ Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, preámbulo, véase la anterior nota de pie de página 10.

⁵⁸ *Ibid.*, art. 5.

⁵⁹ Para una lista amplia, véase [A/CN.4/590](#), párr. 46, y [A/CN.4/590/Add.2](#).

⁶⁰ Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, de 30 de noviembre de 1990, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1891, núm. 32194.

⁶¹ Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por sustancias peligrosas y nocivas, de 15 de marzo de 2000, art. 9.

⁶² Véase la anterior nota de pie de página 6.

provocado por el hombre, de 1998, dispone que el tratado no afectará a los derechos y obligaciones de las Partes establecidos en otros acuerdos internacionales⁶³.

62. Uno de los tratados más recientes y amplios aprobados a nivel regional es el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de 2005⁶⁴. El tratado, “que refleja gran número de ideas contemporáneas sobre la mitigación de desastres y la reducción de riesgos”⁶⁵, es de carácter general y abarca una amplia gama de cuestiones. Según una de sus cláusulas, sus disposiciones “no afectarán en modo alguno a los derechos y obligaciones de los Estados partes respecto de los tratados, convenciones o instrumentos vigentes en que sean partes”⁶⁶.

63. El acuerdo regional más reciente relativo a la asistencia externa en situaciones de desastre es el Acuerdo sobre respuesta rápida a los desastres naturales de 2011, celebrado entre los miembros de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional. El objetivo del tratado es ofrecer mecanismos regionales eficaces para dar una respuesta rápida a los desastres con objeto de lograr una reducción considerable de pérdidas de vidas y del patrimonio social, económico y ambiental de las Partes en caso de desastre y responder conjuntamente a las situaciones de emergencia causadas por desastres mediante la concertación de los esfuerzos nacionales y la intensificación de la cooperación regional⁶⁷; sus disposiciones abarcan una gran variedad de actividades relacionadas con la respuesta a los desastres. El artículo XVII del Acuerdo dice lo siguiente:

“El presente Acuerdo no afectará a los derechos y obligaciones de las Partes en virtud de otros tratados, convenios y acuerdos bilaterales o multilaterales en los que sean partes”.

64. Un enfoque diferente se adopta en la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre de 1991, en el que se estipula lo siguiente:

“En caso de discrepancia entre la presente Convención y otros acuerdos internacionales en que sean parte el Estado auxiliador y el Estado auxiliado prevalecerá la disposición que facilite con mayor amplitud el auxilio en caso de desastre y favorezca el apoyo y protección al personal que presta tal auxilio”⁶⁸.

3. Otros instrumentos

65. Otro texto importante es el proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, que se elaboró a principios de la década de 1980 por

⁶³ Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en caso de desastre natural o provocado por el hombre, art. 22, véase la anterior nota de pie de página 17.

⁶⁴ Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, véase la anterior nota de pie de página 14.

⁶⁵ Véase A/CN.4/598, párr. 34.

⁶⁶ Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, art. 30, véase la anterior nota de pie de página 14.

⁶⁷ Acuerdo sobre respuesta rápida a los desastres naturales de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, art. II, véase la anterior nota de pie de página 15.

⁶⁸ Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, art. 10, véase la anterior nota de pie de página 16.

iniciativa del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre⁶⁹ y contiene disposiciones similares a las del presente proyecto de artículos. El artículo 29 (“Aplicación de otros acuerdos sobre asistencia de emergencia”) dice lo siguiente:

“1. La presente Convención se entiende sin perjuicio de la aplicabilidad de otros acuerdos concertados por una Parte antes de su entrada en vigor.

2. La entrada en vigor de la presente Convención no impedirá que una Parte celebre posteriormente otros acuerdos sobre asistencia de emergencia siempre que no se vean afectados los derechos y obligaciones de los demás Estados y organizaciones que apliquen las disposiciones de la presente Convención.”

66. También es de interés para el presente estudio la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en 2003⁷⁰. Al igual que el presente proyecto de artículos, la resolución tiene por objeto ofrecer orientación general sobre los derechos y obligaciones de los Estados en situaciones de desastre natural o causado por el hombre. La relación entre la resolución y otras normas de derecho internacional se expone en el artículo X:

“La presente resolución se entiende sin perjuicio de:

a) Los principios y normas del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, en particular los Convenios de Ginebra de 1949 Relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales y los Protocolos Adicionales de 1977⁷¹; y,

b) Las normas de derecho internacional que regulan la asistencia humanitaria en situaciones concretas.”

67. Ese breve estudio sugiere que, cuando los Estados y los órganos de expertos han procedido a reglamentar la relación entre, por una parte, un instrumento relacionado con los desastres con un amplio ámbito de aplicación y abordando múltiples cuestiones y, por otra parte, los tratados u otras normas de derecho internacional con un eje más específico, la solución prevalente ha sido dar primacía a esta última categoría de normas.

68. Esa opción es probablemente la más acorde con el propósito del presente proyecto de artículos que se enuncia en el proyecto de artículo 2, a saber, “facilitar una respuesta adecuada y eficaz a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos”. Muchas de las disposiciones ya incluidas en el presente proyecto establecen normas generales relativas a la cooperación internacional en casos de desastre, por lo que sería incongruente darles un valor de primacía sobre normas más específicas que figuran en tratados bilaterales o multilaterales (vigentes o futuros). Habida cuenta de que esas categorías de tratados normalmente enuncian las obligaciones de los Estados partes, su aplicación respondería mejor a los intereses de las personas afectadas por un desastre. Evidentemente, no cabe esperar que los Estados celebren acuerdos bilaterales o multilaterales con disposiciones contrarias a los principios

⁶⁹ Véase A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2. El Consejo Económico y Social, entidad a la que fue presentado, decidió no tomar ninguna medida ulterior sobre la iniciativa.

⁷⁰ Véase la anterior nota de pie de página 49.

⁷¹ Cabe observar que la resolución incluye asimismo a los conflictos armados en su definición de “desastre” (art. I).

generales del derecho internacional consagrados en el presente proyecto de artículos.

69. El enfoque anteriormente descrito tiene el mérito de preservar las normas más estrictas que puedan haber sido establecidas por medio de acuerdos especializados, a fin de que no exista ningún conflicto entre el presente proyecto de artículos y los tratados que establecen dichas normas. El mismo enfoque también permitiría regular los posibles conflictos entre el presente proyecto de artículos y las normas del derecho consuetudinario con un alcance análogo. No obstante, cabe destacar que la aplicación de esas normas especiales no puede desplazar la aplicabilidad del presente proyecto de artículos, en la medida en que estos abarcan cuestiones que no se abordan en dichas normas⁷².

70. A este respecto, cabe recordar que la Comisión ya ha abordado la cuestión de la relación entre las reglas incorporadas en el presente proyecto y una subdivisión especial del derecho internacional, cuando trató en el proyecto de artículo 4 del actual proyecto la posible interacción entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. De conformidad con lo dispuesto en el proyecto de artículo 4: “El presente proyecto de artículos no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario”. En su comentario al proyecto de artículo 4, la Comisión ha puesto de relieve el hecho de que, en situaciones de conflicto armado, las normas del derecho internacional humanitario deben prevalecer sobre las que figuran en el presente proyecto de artículos, haciendo así suya la opinión comúnmente aceptada de que el derecho internacional humanitario constituye la legislación especial aplicable durante los conflictos armados⁷³.

71. A pesar de lo antedicho, la Comisión también ha puesto de relieve en el mismo comentario que el proyecto de artículo 4 no debe interpretarse como justificativo de una exclusión categórica de la aplicabilidad del presente proyecto de artículos durante los conflictos armados que tienen lugar en un territorio afectado por un desastre, ya que una exclusión de esa naturaleza “iría en detrimento de la protección de las víctimas del desastre”⁷⁴. En el comentario se explica después que “si 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”⁷⁵. Por lo tanto, si bien se da

⁷² Sobre la relación entre las normas generales y especiales de derecho internacional, véanse las conclusiones de la Comisión sobre la labor del Grupo de Estudio sobre la fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II, segunda parte, párr. 251.

⁷³ Véase A/65/10, párr. 331.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.* De hecho, la aplicabilidad residual del proyecto de artículos a las situaciones de conflicto armado parece oportuna, ya que las normas del derecho internacional humanitario relativas a la asistencia humanitaria, pese a estar bien elaboradas, presentan ciertas lagunas que otros principios y normas del derecho internacional podrían contribuir a colmar. Véase, por ejemplo, Daniela Gavahon, “The applicability of IHL in mixed situations of disaster and conflict”, *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, vol. 14, págs. 243 a 263. La aplicación simultánea del derecho internacional humanitario y otras subdivisiones del derecho internacional fue reafirmada con contundencia, en lo que respecta al derecho de los derechos humanos, por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la

primacía al derecho internacional humanitario como el órgano especial de las leyes aplicables en situaciones de conflicto armado, se mantiene la aplicabilidad simultánea del presente proyecto de artículos.

4. Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

72. A la luz de lo que antecede, se propone la inclusión del siguiente proyecto de artículo:

Proyecto de artículo 17

Relación con normas especiales de derecho internacional

El presente proyecto de artículos no se aplicará en la medida en que sea incompatible con normas especiales de derecho internacional aplicables en situaciones de desastre.

73. Esa redacción es preferible a una cláusula “sin perjuicio”, ya que refleja mejor el carácter residual del proyecto de artículos en relación con normas especiales de derecho internacional y porque es más acorde con la redacción de disposiciones similares aprobadas recientemente por la Comisión, como el artículo 17 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática⁷⁶, cuyo texto es el siguiente:

“Normas especiales de derecho internacional

El presente proyecto de artículos no se aplicará en la medida en que sea incompatible con normas especiales de derecho internacional, tales como disposiciones de tratados relativas a la protección de las inversiones”.

74. Habida cuenta de la proximidad lógica que existe entre el proyecto de artículo 17 propuesto y el proyecto de artículo 4, se sugirió que este último fuese trasladado e incluido entre las disposiciones generales del proyecto.

B. Relación con otras normas de derecho internacional

75. Tras haber examinado la interacción entre el presente proyecto de artículos y los diferentes tipos de normas especiales de derecho internacional aplicables a las situaciones de desastre, y teniendo en cuenta la propuesta conexas de incluir en el presente proyecto una cláusula que rijan esa interacción, es conveniente considerar qué otras cláusulas de salvaguardia podrían insertarse adecuadamente en el texto. En aras de la claridad, la investigación debe hacerse extensiva a la conveniencia de que las disposiciones generales que completarán el proyecto actual también aborden su relación con otras normas internacionales centradas en cuestiones no reguladas por el presente proyecto de artículos. A este respecto, sería útil incluir una cláusula general indicativa de que las normas de derecho internacional aplicables seguirán

construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, 2004, pág. 178, párr. 106. El principio también ha sido reconocido por la Comisión en su labor reciente sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, que toma como punto de partida el presupuesto de que la existencia de un conflicto armado no produce *ipso facto* la terminación de los tratados ni la suspensión de su aplicación. Véase A/66/10, párr. 100, proyecto de artículos sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, art. 3.

⁷⁶ Véase A/61/10, párr. 49. Véase también el art. 55 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de 2001, y el art. 64 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, de 2011.

rigiendo las cuestiones jurídicas que puedan cobrar relevancia en las situaciones de desastre. En este sentido, esa disposición tiene por objeto complementar la cláusula anterior (art.17): mientras que la última trata de establecer una prioridad normativa para cualesquiera normas especiales en el ámbito de aplicación del proyecto actual, la primera trataría de asegurar una aplicación paralela de normas internacionales con un alcance diferente. Si bien hacerlo de esta manera puede parecer superfluo *prima facie*, e incluso obvio, el propósito de esa disposición presenta al menos dos aspectos.

76. En primer lugar, la inserción de una cláusula de ese tipo contribuiría a arrojar luz sobre la interacción entre el proyecto de artículos y el derecho internacional consuetudinario aplicable en situaciones de desastre. En su informe preliminar, el Relator Especial señaló que el tema parecía en principio ser “objeto de desarrollo progresivo”⁷⁷. Pese a esta percepción, el Relator Especial destacó en informes posteriores⁷⁸ algunas interacciones entre las normas internacionales consuetudinarias y el presente proyecto de artículos, por ejemplo, en lo que respecta al derecho del Estado afectado a supervisar la respuesta en casos de desastre, su deber de buscar asistencia y la obligación de prevenir⁷⁹. Además, no se puede pasar por alto que otras normas internacionales consuetudinarias, con un ámbito de aplicación diferente, podrían interactuar con las disposiciones del proyecto. La cláusula propuesta, a su vez, contribuiría a dejar claro que la aplicación del derecho internacional consuetudinario sobre cuestiones que el proyecto actual no abarca no se ve afectada por el contenido del proyecto de artículos, señalando al tiempo que el presente proyecto de artículos no impide el desarrollo ulterior de las normas internacionales consuetudinarias en la esfera de la gestión de los desastres. A este respecto, la cláusula reproduce el contenido de un párrafo del preámbulo de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, en el que se afirma que “las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención”, así como la redacción de otras disposiciones que figuran en el proyecto de artículos aprobado por la Comisión, a saber, el artículo 56 sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y el artículo 65 sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. El artículo 56 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado dice lo siguiente:

“Cuestiones de responsabilidad del Estado no reguladas en los presentes artículos

Las normas de derecho internacional aplicables seguirán rigiendo las cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por un hecho internacionalmente ilícito en la medida en que esas cuestiones no estén reguladas en los presentes artículos⁸⁰.”

⁷⁷ Véase A/CN.4/615, párr. 42.

⁷⁸ Véanse el tercer informe (A/CN.4/629, párr. 82), el cuarto informe (A/CN.4/643, párrs. 40 y siguientes) y el sexto informe (A/CN.4/662), respectivamente.

⁷⁹ Para la repercusión del derecho internacional consuetudinario en el tema, véase Natalino Ronzitti, “Conclusions”, en *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri y Gabriella Venturini, eds. (La Haya, T.M.C. Asser Press, 2012), págs. 703 a 706.

⁸⁰ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II, segunda parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.04.V.17 (Part 2)), párr. 77.

77. En segundo lugar, la cláusula propuesta también trataría de aclarar que el presente proyecto de artículos no interfiere con el derecho convencional que tienen un alcance diferente. Como explican el Relator Especial y la propia Comisión, el contenido del presente proyecto refleja un enfoque centrado principalmente en las necesidades y preocupaciones de las personas, así como en sus derechos jurídicos en el contexto de los desastres⁸¹. De ello se desprende que el proyecto de artículos no aborda todas las cuestiones de derecho internacional que puedan entrar en juego cuando se produce un desastre. Entre los ejemplos de otros regímenes de derecho internacional que puedan complementar el contenido del proyecto de artículos en casos de desastre se incluyen, entre otras cosas, las disposiciones relativas al derecho de los tratados, en particular las relativas a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento y el cambio fundamental de las circunstancias⁸², así como las normas sobre la responsabilidad tanto de las organizaciones internacionales como de los Estados, y la responsabilidad de las personas.

Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

78. A la luz de lo que antecede, tal vez se proponga el texto siguiente para un proyecto de artículo sobre la interacción con otras normas aplicables de derecho internacional:

Proyecto de artículo 18

Cuestiones relacionadas con las situaciones de desastre no reguladas por el presente proyecto de artículos

Las normas de derecho internacional aplicables seguirán rigiendo las cuestiones relativas a las situaciones de desastre en la medida en que no estén reguladas por el presente proyecto de artículos.

C. Relación con la Carta de las Naciones Unidas

79. Entre las disposiciones generales del proyecto actual, también puede ser útil incorporar una cláusula específica relacionada con la interacción con las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. Su texto debe formularse a la luz del Artículo 103 de la Carta, con arreglo al cual “[e]n caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.

80. La primacía de las obligaciones contraídas en virtud de la Carta ya fue señalada en el marco de la labor de la Comisión sobre el tema. En particular, la Comisión ha puesto de relieve el papel fundamental que desempeñan algunos principios consagrados en la Carta, a saber, los principios de igualdad soberana de los Estados, no intervención, cooperación y no discriminación, a la hora de definir los derechos y obligaciones de los Estados en casos de desastre⁸³. También cabe mencionar que un énfasis similar en el respeto de los principios de la Carta se ha de

⁸¹ Véase [A/64/10](#), párr. 178.

⁸² Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, arts. 61 y 62, respectivamente.

⁸³ Véanse, entre otras cosas, el tercer informe ([A/CN.4/629](#)), párrs. 64 y siguientes, y [A/65/10](#), párr. 331, comentario al art. 5.

observar en algunos instrumentos internacionales aprobados *in subiecta materia*. En el contexto del socorro en casos de desastre, por ejemplo, la Asamblea General, en su resolución 46/182, afirma que “deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”⁸⁴. En el mismo orden de ideas, el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de 2005 reconoce que “se respetarán la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de las Partes de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”⁸⁵. Un enfoque similar rige la actividad de la Unión Europea en la gestión de desastres, que se ejercerá en la medida en que sea compatible con las obligaciones contraídas en virtud de la Carta. Esta conclusión se desprende del artículo 21 1) del Tratado de la Unión Europea, que menciona los principios de la Carta de las Naciones Unidas entre los merecedores de respeto para el desarrollo de la Unión Europea. Aunque esa disposición no hace una referencia directa a la gestión de desastres de la Unión Europea, es evidente que la actuación de la Unión Europea en esta esfera está sujeta al respeto de la Carta, en la medida en que representa un desarrollo del proceso de integración europea.

81. Además, la inclusión en el proyecto actual de una cláusula reafirmando la primacía de las obligaciones de la Carta podría contribuir a fortalecer el papel rector que desempeñan las Naciones Unidas en la gestión de desastres. Ese papel ha sido ya reconocido en el proyecto mediante la redacción de los proyectos de artículo que diferencian debidamente la posición de la Organización de la de otras organizaciones internacionales y los agentes que intervienen en situaciones de desastre⁸⁶, y ha sido expresamente reconocida en otros instrumentos internacionales⁸⁷.

Propuesta de un nuevo proyecto de artículo

82. Por las razones mencionadas, el Relator Especial propone que las disposiciones generales del proyecto actual también incluyan un proyecto de artículo sobre la interacción con la Carta de las Naciones Unidas, que dice lo siguiente:

Proyecto de artículo 19

Relación con la Carta de las Naciones Unidas

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de la Carta de las Naciones Unidas.

⁸⁴ Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 3.

⁸⁵ Véase la anterior nota de pie de página 14, art. 3.1.

⁸⁶ Véanse los arts. 5, 10, 12. En cuanto a la cooperación de los Estados, véase también A/64/10, párr. 183.

⁸⁷ Véanse, entre otras cosas, la política de 1998 del Consejo de la Asociación Euroatlántica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, relativa a una cooperación técnica reforzada en el ámbito del socorro internacional en casos de desastre (art. 2.2.2) y, a nivel de la Unión Europea, la Decisión núm. 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (considerando núm. 14 y arts. 5 2), 13 3), 16 1) y 16 2); *Diario Oficial de la Unión Europea* L 347, de 20 de diciembre de 2013, págs. 924 y siguientes).