



Asamblea General

Distr. limitada
24 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

65º período de sesiones

Ginebra, 6 de mayo a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2013

Proyecto de informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor de su 65º período de sesiones

Relator: Sr. Mathias Forteau

Capítulo VI Protección de las personas en casos de desastre

Adición

Índice

	<i>Página</i>
C. Texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobados provisionalmente por la Comisión hasta el momento (<i>continuación</i>).....	
1. Texto de los proyectos de artículo (<i>continuación</i>).....	
2. Texto de los proyectos de artículo con los comentarios aprobados provisionalmente por la Comisión en su 65º período de sesiones (<i>continuación</i>)	

C. Texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobados provisionalmente por la Comisión hasta el momento (continuación)

1. Texto de los proyectos de artículo (continuación)

**Proyecto de artículo 5 ter
Cooperación para reducir el riesgo de desastres**

La cooperación incluirá la adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres.

...

**Proyecto de artículo 16
Deber de reducir el riesgo de desastres**

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

2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

2. Texto de los proyectos de artículo con los comentarios aprobados provisionalmente por la Comisión en su 65º período de sesiones (continuación)

**Proyecto de artículo 5 ter
Cooperación para reducir el riesgo de desastres**

La cooperación incluirá la adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres.

Comentario

1) Mientras que el proyecto de artículo 5 *bis* se refiere a las diversas formas que puede adoptar la cooperación en la fase de socorro en casos de desastre, o sea la fase posterior del ciclo del desastre, el proyecto de artículo 5 *ter* indica que el ámbito de aplicación *ratione temporis* del deber de cooperar, consagrado en términos generales en el proyecto de artículo 5, abarca también la fase previa al desastre. Así pues, mientras que el proyecto de artículo 5 *bis* se ocupa de la respuesta a un desastre, el proyecto de artículo 5 *ter* se refiere a la reducción del riesgo de desastres.

2) La presente disposición define la cooperación a la que se hace referencia relacionándola con la "adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres". Esta oración debe entenderse a la luz de los dos párrafos del proyecto de artículo 16, en particular el párrafo 2, que prevé una serie de medidas orientadas primordialmente a la reducción del riesgo de desastres.

3) El proyecto de artículo 5 *ter* ha sido aprobado provisionalmente en el entendimiento de que su aprobación no prejuzgaba su ubicación definitiva en el proyecto de artículos,

incluida, en particular, su incorporación al mismo tiempo que el proyecto de artículo 5 *bis* en un nuevo proyecto de artículo 5 revisado. Estas son cuestiones que se han dejado en suspenso para ajustarlas cuando se finalice la primera lectura del proyecto de artículos.

Proyecto de artículo 16

Deber de reducir el riesgo de desastres

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

2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

Comentario

1) El proyecto de artículo 16 se ocupa del deber de reducir el riesgo de desastres. Esta integrado por dos párrafos. El párrafo 1 establece la obligación básica de reducir el riesgo de desastres adoptando ciertas medidas, y el párrafo 2 presenta una lista indicativa de esas medidas.

2) El proyecto de artículo 16 representa el reconocimiento de la necesidad de abordar en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, no solo la fase de respuesta ante un desastre, sino también los deberes de los Estados en la etapa anterior al desastre. La reducción del riesgo de desastres tiene sus orígenes en una serie de resoluciones de la Asamblea General y ha sido desarrollado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en Yokohama en 1994, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 y cuatro sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, la última de las cuales tuvo lugar en mayo de 2013.

3) Como se dice en la Declaración de Hyogo de 2005: "deben fomentarse a todos los niveles, desde el individual al internacional, una cultura de prevención de los desastres y de resiliencia, así como estrategias conexas previas a los desastres, que consideramos inversiones sólidas... Los riesgos de desastre, los peligros y sus efectos constituyen una amenaza, pero la respuesta adecuada a estos puede y debe llevar a la adopción de medidas para reducir los riesgos y la vulnerabilidad en el futuro". En la cuarta sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, en 2013, se señalaba en el resumen final del Presidente el reconocimiento creciente de que la prevención y la reducción del riesgo de desastres es una obligación jurídica que abarca la evaluación de los riesgos, el establecimiento de sistemas de alerta temprana y el derecho de acceso a información sobre los riesgos.

4) La norma recogida en el proyecto de artículo 16 se inspira en las fuentes del derecho mencionadas en el párrafo 1 del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. La propia Comisión se basa en los principios fundamentales de soberanía del Estado y no intervención y se apoya en parte en principios que emanan del derecho internacional de los derechos humanos, que incluye la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, en particular el derecho a la vida. La protección no solo se refiere a violaciones de hecho de los derechos humanos, sino que conlleva también una obligación efectiva de los Estados de evitar que tengan lugar tales violaciones, independientemente de la procedencia de la amenaza. Además, el proyecto de artículo 16 se inspira en una serie de principios internacionales de derecho ambiental, como el principio de la "debida diligencia", así como en decisiones de tribunales internacionales, en particular las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos

*Öneryildiz c. Turquía*¹ y *Budayeva y otros c. Rusia*², que afirmaron el deber de adoptar medidas preventivas.

5) El principal fundamento del proyecto de artículo 16 se encuentra en la práctica generalizada de los Estados que refleja su reconocimiento de la obligación de reducir el riesgo de desastres. Gran número de Estados han celebrado acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales vinculantes ante la preocupación de reducir el riesgo de desastres. Ello se complementa con una serie de instrumentos no vinculantes aprobados sobre el mismo tema. Dichos acuerdos e instrumentos incluyen un llamamiento a los Estados partes para que aprueben y apliquen medidas legislativas y otras normas que sean apropiadas para prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos. El reconocimiento de esta obligación se pone de manifiesto además por el hecho de que los Estados hayan incorporado medidas de reducción del riesgo de desastres en los marcos nacionales jurídicos y de políticas.

6) El proyecto de artículo 16 está sujeto a las normas de aplicabilidad generales aprobadas hasta el momento, incluidas las que se refieren principalmente a la respuesta ante un desastre. Su colocación en última instancia, en la primera lectura del proyecto de artículos, se decidirá cuando concluya esa lectura.

Párrafo 1

7) El párrafo 1 empieza con las palabras "todo Estado". La Comisión optó por esta fórmula en lugar de la de "los Estados", para unificarla con los proyectos de artículo ya aprobados, en los que se había tenido cuidado de identificar el Estado o los Estados que tenían el deber jurídico de actuar. En contraposición a los proyectos de artículo que se refieren directamente a la respuesta a los desastres en la etapa posterior al desastre, en los que hay una distinción entre el Estado o los Estados afectados y otros Estados, en la fase anterior al desastre la obligación en cuestión incumbe a cada Estado. Además, del párrafo 2 se desprende claramente que la obligación de reducir el riesgo conlleva medidas adoptadas principalmente en el ámbito nacional. Cualquiera de esas medidas que requiera una interacción entre los Estados o con otros actores internacionales se recogen en el artículo 5 *ter*. En otras palabras, la obligación corresponde a cada Estado de manera individual. Por tanto, la Comisión decidió no utilizar la expresión "los Estados" también para evitar que quedara implícita de alguna forma una obligación colectiva.

8) El empleo del verbo en futuro indica la existencia de una obligación jurídica internacional de actuar en la manera descrita en el párrafo y es la forma más sucinta de transmitir el sentido de dicha obligación jurídica. Ello se confirma en el título del proyecto de artículo, que se refiere al "deber" de reducir el riesgo de desastres. La obligación no es solo una obligación de conducta (adoptar las "medidas necesarias y apropiadas"), sino también de resultado ("reducir el riesgo de desastres" previniéndolos, mitigándolos y preparándose para ellos). Si bien cada Estado tiene la misma obligación, la cuestión de los diferentes niveles de capacidad entre los Estados para dar cumplimiento a esa obligación se resuelve con la oración "adoptando las medidas necesarias y apropiadas".

9) La obligación consiste en "reducir el riesgo de desastres". En este sentido, la Comisión observa la existencia de una diferencia lingüística en la traducción oficial de las Naciones Unidas al francés del término "reducción del riesgo de desastres" (DRR, según las siglas en inglés). La Comisión aprobó la fórmula actual reconociendo el hecho de que el planteamiento actual de la comunidad internacional, reflejado en varios pronunciamientos

¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sala Superior, *Öneryildiz v. Turkey*, asunto N° 48939, sentencia de 30 de noviembre de 2004.

² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Primera Sección de la Sala, *Budayeva and Others v. Russia*, asuntos N°s 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, sentencia de 20 de marzo de 2008.

importantes, el más reciente de los cuales es la Declaración de Hyogo emitida en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres de 2005, era que debía centrarse la atención en la reducción del riesgo de daños ocasionados por un peligro, que es diferente de la prevención de los desastres en sí mismos. Así pues, en el párrafo 1 se hace hincapié en la reducción del riesgo de desastres. Esto se logra adoptando determinadas medidas con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos.

10) La oración "adoptando las medidas necesarias y apropiadas" indica la conducta específica que se requiere. Además de la ulterior concreción sobre la legislación y otras normas que se explica en el párrafo 13) *infra*, las "medidas" que hay que adoptar se califican con los adjetivos "necesarias" y "apropiadas", que se ajustan a la práctica común. La determinación de las que podrían ser "necesarias y apropiadas" en un caso concreto debe entenderse en términos del objetivo declarado de las medidas a adoptar, esto es, "prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos" a fin de reducir el riesgo. Esto deberá evaluarse en el contexto más amplio de la capacidad y la disponibilidad de recursos que tenga el Estado en cuestión, como ya se ha señalado en el párrafo 8) *supra*. El requisito fundamental de la debida diligencia es inherente a la idea de "necesarias y apropiadas". Por tanto, se entiende además que la cuestión de la efectividad de las medidas está implícita en esa fórmula.

11) El párrafo indica, con la oración "incluso mediante legislación y otras normas", el contexto específico en el que se adoptarán las medidas correspondientes. El resultado previsto consiste en una serie de medidas concretas adoptadas típicamente en el contexto de un marco de legislación o de otras normas. Así pues, en el caso de los Estados que aún no dispongan de dicho marco, la obligación general de reducir el riesgo de desastres incluiría también la obligación de establecer dicho marco jurídico a fin de poder adoptar las medidas "necesarias y apropiadas". La expresión "legislación y otras normas" debe entenderse en términos generales para abarcar el mayor número posible de manifestaciones, al reconocerse de manera general que esta es la forma más común y efectiva para facilitar (de ahí el uso de la palabra "mediante") la adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional.

12) El empleo de "incluso" indica que si bien la "legislación y otras normas" sean tal vez los métodos principales, puede haber otros tipos de normas (incluso de derecho administrativo) con arreglo a las cuales podrían adoptarse esas medidas. Se eligió el término "incluso" para evitar la interpretación de que siempre se requeriría la aprobación y aplicación de legislación y otras normas específicas. Con ello se da un margen de discrecionalidad a cada Estado para que decida el tipo de marco jurídico que va a aplicar, en el entendimiento de que la existencia de un marco jurídico que prevea la adopción de las "medidas necesarias y apropiadas" es un requisito *sine qua non* para la reducción del riesgo de desastres. El empleo del artículo definido "las" delante de "medidas necesarias" desempeña por tanto la función de especificar que no es a cualquier medida general a la que se está haciendo referencia, sino a medidas específicas y concretas orientadas a prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos.

13) La expresión "mediante legislación y otras normas" recoge una referencia a la necesidad de velar por que los mecanismos de aplicación y responsabilidad por incumplimiento se definan en los ordenamientos jurídicos internos. Dado que esas cuestiones, pese a su importancia, no son las únicas que pueden ser objeto de legislación y otras normas en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, especificarlas en el texto del párrafo 1 podría dar lugar a una falta de claridad. No obstante, esa referencia podría recogerse posiblemente en una definición de "legislación y otras normas" que se incluyera en una disposición sobre los términos empleados en una etapa posterior de la labor sobre el tema que nos ocupa.

14) La última oración, a saber, "con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos", sirve para describir el propósito de las medidas "necesarias y apropiadas" que los Estados vayan a adoptar durante la fase previa al desastre, con el objetivo, en última instancia, de reducir su exposición al riesgo de desastres. La oración refleja la fórmula de aceptación generalizada que se utiliza en los principales instrumentos sobre la reducción del riesgo de desastres. La Comisión era consciente de que la adopción de una formulación diferente podría dar lugar a interpretaciones contrarias no buscadas respecto de los tipos de actividad esperados en el proyecto de artículo.

15) Para ilustrar el significado de cada uno de los tres términos utilizados: prevención, mitigación y reparación, la Comisión considera apropiado el recurso a la terminología sobre la reducción del riesgo de desastres preparada por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR) en 2009, con arreglo a la cual:

i) "*Prevención*" es "la evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos...

La prevención (es decir, la prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación... Con mucha frecuencia, no es posible evitar por completo las pérdidas y las tareas se transforman en aquellas relativas a la mitigación. Por esta razón, al menos en parte, algunas veces los términos de prevención y de mitigación se utilizan de forma indistinta en su acepción informal".

ii) "*Mitigación*" es "la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines...

A menudo, no se pueden prevenir en su totalidad todos los impactos adversos de las amenazas, pero se pueden disminuir considerablemente su escala y severidad mediante diversas estrategias y acciones... Se debe tener presente que en las políticas relativas al cambio climático se define la "mitigación" de forma diferente, puesto que se utiliza el término para abordar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que son la fuente del cambio climático".

La Comisión es consciente de la discrepancia que existe en la concordancia entre las versiones en inglés y en francés respecto del uso oficial en las Naciones Unidas del término "mitigación". Cabe reconocer que, conceptualmente, no solo la mitigación, sino la prevención y la preparación, si se llevan a cabo con éxito, ayudarían a limitar la exposición al riesgo y, por tanto, reducir los efectos perniciosos sufridos durante la fase posterior al desastre. No obstante, a lo que se hace referencia en el proyecto de artículo 16 es a medidas específicas orientadas a mitigar el "riesgo". Ajustar la versión en inglés a la versión en francés añadiendo en la primera al término "mitigar" la oración "los efectos de un desastre" introduciría una complejidad innecesaria en un proyecto de artículo dedicado a las actividades que deben llevarse a cabo durante la fase previa al desastre. A los efectos del proyecto de artículo 16, las versiones en inglés y en francés del término "mitigar" deben tratarse como sinónimas.

iii) "*Preparación*" es "el conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza...

La preparación es una acción que se lleva a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres. Su objetivo principal es desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficaz todos los tipos de emergencias y lograr

transiciones metódicas y ordenadas desde la respuesta hasta una recuperación sostenida. La preparación se basa en el análisis sensato del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculos apropiados con los sistemas de alerta temprana... [Las medidas que se adopten] deben recibir el apoyo de las capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias formales".

Párrafo 2

16) El párrafo 2 enumera tres categorías de medidas de reducción del riesgo de desastres, que son: la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas y la instalación y operación de alerta temprana. Como se señala en el párrafo 3) del presente comentario, estas tres medidas se destacaban en el resumen del Presidente en la conclusión de la cuarta sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en mayo de 2013. La Comisión decidió limitar el párrafo a los tres ejemplos enumerados, que reflejan los tipos más destacados que existen en la actualidad en la labor de reducción del riesgo de desastres. La palabra "incluyen" indica que la lista no es exhaustiva. La enumeración de las tres medidas no quiere decir que no existan otras actividades orientadas a la reducción del riesgo de desastres que se estén llevando a cabo en la actualidad, o que puedan llevarse a cabo en el futuro.

17) Las medidas prácticas que pueden adoptarse son innumerables y dependen de las circunstancias sociales, ambientales, financieras, culturales y de otro tipo relevantes. La práctica en los sectores público y privado ofrece gran variedad de ejemplos. Entre ellos cabe citar: las actividades de preparación y educación a nivel comunitario; el establecimiento de marcos institucionales; la planificación para contingencias; la creación de mecanismos de vigilancia; los controles de la utilización de la tierra; las normas sobre construcción; la gestión de los ecosistemas; los sistemas de drenaje; la financiación; y los seguros.

18) Las tres medidas consecutivas seleccionadas en el párrafo 2 tienen en común una característica particular: son medios para desarrollar y aplicar muchas de las demás medidas, si no todas ellas, por ejemplo en el proceso de adopción de decisiones, en lo que se refiere a la definición de prioridades o la planificación de inversiones, tanto en el sector público como en el privado.

19) La primera medida, *las evaluaciones de riesgo*, se refiere a obtener información sobre peligros y vulnerabilidades. Como tal, es el primer paso hacia la adopción de cualquier medida sensata para reducir el riesgo de desastres. Sin una comprensión suficientemente fundada de las circunstancias que rodean a los desastres y sus características, no puede adoptarse ninguna medida efectiva. Las evaluaciones de riesgo llevan también a que se examinen más de cerca las realidades locales y la participación de las comunidades locales.

20) La segunda medida, *la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas*, es el siguiente paso. La reducción del riesgo de desastres requiere la participación de todos los actores de los sectores público y privado y de la sociedad civil. La recopilación y difusión debe llevar a que pueda accederse libremente a información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas, lo que a su vez permite la adopción de medidas efectivas. Con ello, todos los interesados pueden asumir la responsabilidad por los actos que realicen y determinar mejor las prioridades a efectos de planificación; también promueve la transparencia de las operaciones y el escrutinio y control públicos. La Comisión desea insistir en la conveniencia de que se difunda información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas a la que pueda accederse libremente, que refleja la tendencia prevaleciente centrándose en la importancia del acceso público a dicha información. La Comisión, si bien reconoce la importancia de esa tendencia, entendió que era mejor

abordarla en el comentario y no en el cuerpo del párrafo 2, ya que convertirla en un requisito legal uniforme podría ser gravoso para algunos Estados.

21) La tercera medida se refiere a *los sistemas de alerta temprana*, que son fundamentales tanto para iniciar como para llevar a cabo planes para contingencias, limitando de ese modo la exposición a los peligros; por ello son un requisito previo para la preparación y la respuesta efectivas.

22) Como se ha señalado en el párrafo 11) *supra*, el párrafo 2 se refiere a la adopción de las medidas previstas en el Estado. Cualquier componente interestatal estaría recogido en el deber de cooperar del artículo 5, leído conjuntamente con el artículo 5 *ter*. Por ello, la magnitud de todo deber jurídico internacional en relación con cualquiera de las medidas enumeradas y no enumeradas que puedan adoptarse para reducir el riesgo de desastres se determinará en los correspondientes acuerdos o arreglos específicos que cada Estado haya celebrado con otros actores con los que tenga el deber de cooperar.
