

## **DOCUMENTO DE POSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE ARTÍCULOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASO DE DESASTRE DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL**

*Ginebra, 20 de julio de 2023*

### **Introducción**

En 2016, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) adoptó, en una segunda lectura, el [Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre](#) (el **Proyecto de artículos**). La CDI posteriormente presentó el Proyecto de artículos a la Asamblea General de las Naciones Unidas (ANGU) con la recomendación de que se elaborara un tratado sobre la base de estos. Esto marcó un notable cambio en la tendencia de la CDI, en las últimas décadas, de recomendar que los proyectos de artículos se adoptaran en formatos finales no vinculantes, como pautas o recomendaciones<sup>1</sup>.

Al momento de redactarse este documento, la posibilidad de un nuevo tratado internacional sobre la base del Proyecto de artículos permanece en la agenda de la comunidad internacional y tiene el apoyo de un grupo central de estados. De conformidad con la Resolución 76/119 de la ANGU, un grupo de trabajo del Sexto Comité se reunirá cuatro días enteros consecutivos durante las 78.<sup>a</sup> y 79.<sup>a</sup> sesiones de la ANGU y hará una recomendación a la ANGU sobre cualquier otra medida a tomarse con respecto al Proyecto de artículos. Se prevé que las deliberaciones del grupo de trabajo se centren en la perspectiva de desarrollar un tratado sobre la base del Proyecto de artículos.

En este documento se describe la posición de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) sobre la posibilidad de un nuevo tratado sobre la base del Proyecto de artículos. En la sección 1 del documento se proporciona información de contexto clave, incluido un breve resumen de los principales avances en el derecho internacional relativo a los desastres durante las dos últimas décadas. En la sección 2 se describen los principales motivos por los que la IFRC apoya la elaboración de un tratado sobre la base del Proyecto de artículos. En la sección 3 se analizan los elementos importantes del Proyecto de artículos que deberían mantenerse en cualquier tratado nuevo. En la sección 4 se proporcionan las recomendaciones de la IFRC sobre las áreas en las que el Proyecto de artículos podría fortalecerse para generar un impacto significativo en la gestión de los desastres y el riesgo de desastres.

---

<sup>1</sup> Giulio Bartolini, 'A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters' (¿Un tratado universal para los desastres? Comentarios sobre el Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre de la Comisión de Derecho Internacional) (2017) 99(3) *Revista Internacional de la Cruz Roja* <[https://international-review.icrc.org/sites/default/files/906\\_12.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/906_12.pdf)>, se accedió el 20 febrero de 2023, 1107.

## 1. Contexto

La IFRC está activa en el derecho relativo a los desastres a nivel internacional, regional y nacional desde hace más de 20 años. Durante este período, la IFRC ha sido testigo de avances significativos en el marco normativo internacional con respecto a los desastres en dos áreas clave: asistencia externa para la respuesta en caso de desastre; y reducción del riesgo de desastres (RRD)<sup>2</sup> a nivel nacional. Las siguientes subsecciones proporcionan un breve resumen de estos avances.

### A. Asistencia externa

En los desastres de gran escala, la asistencia externa puede ser esencial para atender rápidamente las necesidades de las personas afectadas. La experiencia demuestra que incluso los estados bien preparados y con buenos recursos pueden necesitar asistencia externa, especialmente en el contexto de una cantidad cada vez mayor de desastres catastróficos que exceden los antecedentes históricos. Sin embargo, las operaciones de respuesta en caso de desastres internacionales afrontan un conjunto común de desafíos recurrentes, incluidos: demoras en la obtención de visados para el personal de socorro y la incapacidad de los profesionales extranjeros (p. ej., médicos, personal de enfermería) de ejercer debido a restricciones de las licencias; demoras y obstáculos en el despacho de aduanas de encomiendas de socorro; demoras en la obtención de permisos para la circulación o la llegada de vehículos terrestres, marinos y aéreos; y desafíos relacionados con la apertura de cuentas bancarias locales y la transferencia de fondos de socorro. Como resultado del creciente reconocimiento de estos desafíos regulatorios, durante las últimas dos décadas el derecho internacional de las intervenciones en casos de desastres (IDRL) surgió como una rama específica del derecho internacional enfocada en abordar la reglamentación y la facilitación de la asistencia externa.

La IFRC ha hecho una contribución normativa significativa al IDRL al desarrollar las [Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial](#) (comúnmente conocidas como las **Directrices IDRL**). Las Directrices IDRL compilan las principales normas y principios relacionados con la respuesta internacional en casos de desastre en un único marco coherente que puede implementarse más fácilmente a nivel nacional. En 2007, las Directrices IDRL fueron adoptadas por la 30.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se realiza una vez cada cuatro años y convoca a los Estados parte a los Convenios de Ginebra, las 191 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (**Sociedades Nacionales**), el Comité Internacional de la Cruz Roja (**ICRC**) y la IFRC<sup>3</sup>. Posteriormente, las Directrices IDRL fueron citadas por 22 resoluciones de la ANGU<sup>4</sup>, han influido en el contenido del Proyecto de artículos de la CDI<sup>5</sup>, y se mencionan en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (**Marco de Sendai**)<sup>6</sup>. También tuvieron influencia a nivel regional y

---

<sup>2</sup> Reducción del riesgo de desastre se refiere a “prevenir los nuevos riesgos de desastres, reducir los existentes y gestionar el riesgo residual, lo que contribuye a fortalecer la capacidad de recuperación y, por lo tanto, a lograr el desarrollo sostenible”: Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, A/71/644 (1 de diciembre de 2016). La terminología recomendada en este informe fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 2017: Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres, Res. 71/276 de la Asamblea General, Doc. A/RES/71/276 de las Naciones Unidas (se adoptó el 13 de febrero de 2017).

<sup>3</sup> 30.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 'Resolución 4: Adopción de las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial' (Ginebra, noviembre de 2007)

<[https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-02/ic-r4.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/ic-r4.pdf)> se accedió el 20 de febrero de 2023.

<sup>4</sup> Véase, p. ej., Res. 72/133 de la ANGU (11 de diciembre de 2017); Doc. A/RES/72/133 de las Naciones Unidas; Res. 72/132 de la ANGU (11 de diciembre de 2017) A/RES/72/132.

<sup>5</sup> Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre (2016) <[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6\\_3\\_2016.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf)> comentario sobre artículos 3(a), 3(b), 3(d), 4, 6, 11 y 15.

<sup>6</sup> Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030 (se adoptó el 18 de marzo de 2015) [33p].

y nacional, con el apoyo de la IFRC y de las Sociedades Nacionales de la implementación de las Directrices IDRL en varios instrumentos regionales<sup>7</sup> y en instrumentos nacionales en 38 países<sup>8</sup>.

Los temas principales planteados por las Directrices IDRL son los siguientes: la iniciación y terminación de la asistencia internacional; las responsabilidades de los estados afectados y los agentes que prestan asistencia; y el movimiento transfronterizo de personal, bienes y equipos. Las Directrices IDRL afirman la soberanía del estado y el papel principal de las autoridades nacionales en la gestión de los desastres que ocurren dentro de sus límites, recalcando que la asistencia internacional debería complementar los esfuerzos de los actores locales, en lugar de desplazarlos. Como se explica con más detalle a continuación, un concepto fundamental de las Directrices IDRL es que las autoridades nacionales solo deben proporcionar medidas de facilitación a un grupo específico de agentes internacionales que haya aprobado sobre la base de su capacidad para cumplir con normas mínimas de coordinación, calidad y responsabilización. Aunque hubo avances significativos en las IDRL durante las últimas dos décadas, según la experiencia de la IFRC, los obstáculos reglamentarios siguen siendo un desafío importante en las operaciones de respuesta en casos de desastres internacionales, lo que evita que las personas necesitadas reciban la asistencia adecuada en el momento adecuado.

## **B. Reducción de riesgo de desastres a nivel nacional**

En paralelo al surgimiento de las IDRL, durante las últimas dos décadas también ha habido un aumento en la actividad normativa internacional relacionada con la gestión *nacional* del riesgo de desastre. Esto ha ocurrido principalmente con el apoyo de la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, que adoptó el Marco de Acción de Hyogo en 2005 y el Marco de Sendai en 2015. A pesar de ser un acuerdo no vinculante y no obligatorio, el Marco de Sendai ha provocado una actividad significativa a nivel nacional, impulsando el desarrollo de estrategias, políticas y planes nacionales y subnacionales para la reducción del riesgo de desastres. Cabe señalar que, a pesar de su título, el Marco de Sendai también contiene algunas disposiciones sobre la preparación y recuperación en casos de desastre, siendo una de sus cuatro prioridades aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Además de la adopción del Marco de Sendai, en 2015 se adoptó el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Existe una superposición considerable entre los compromisos de los estados asumidos en el Marco de Sendai, el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde el punto de vista tanto conceptual como práctico, la gestión eficaz del riesgo de desastres a nivel nacional es crucial para el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático. La IFRC ha contribuido al desarrollo de orientación internacional sobre la gestión nacional de los desastres mediante la elaboración de documentos orientativos clave, que fueron aprobados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Estos documentos incluyen los siguientes: en primer lugar, [la lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastres \(Lista de verificación sobre derecho y RRD\)](#), desarrollada en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y aprobada por

---

<sup>7</sup> La IFRC y las Sociedades Nacionales influyeron de forma conjunta en el desarrollo de las disposiciones regionales en consonancia con las Directrices IDRL, incluso en el mecanismo regional de asistencia humanitaria ante desastres del Sistema de la Integración Centroamericana, las directrices sobre la cooperación internacional para asistencia humanitaria entre los países andinos, las directrices de apoyo a la nación anfitriona de la Unión Europea, el Acuerdo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, y el procedimiento operativo estándar de la ASEAN para los acuerdos regionales de contingencia y la coordinación de operaciones conjuntas de socorro en casos de desastre y respuesta de emergencia.

<sup>8</sup> Los 38 países son: Bután, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Colombia, Islas Cook, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Italia, Kirguistán, Maldivas, México, Mongolia, Mozambique, Birmania, Namibia, Nepal, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Ruanda, Samoa, Seychelles, Tayikistán, Turkmenistán, Tailandia, Vanuatu, Vietnam.

la 31.<sup>a</sup> Conferencia Internacional en 2015; y en segundo lugar, [la lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención](#), aprobada por la 32.<sup>a</sup> Conferencia Internacional en 2018<sup>9</sup>.

## **2. Posición de la IFRC sobre la perspectiva de un tratado sobre la base del Proyecto de artículos**

La IFRC apoya firmemente la elaboración de un tratado sobre la base del Proyecto de artículos. La IFRC tiene tres motivos principales para apoyar un nuevo tratado.

En primer lugar, sobre la base de los 20 años de experiencia de la IFRC en derecho relativo a los desastres, se necesita una reglamentación internacional más detallada de la asistencia externa en caso de desastres para abordar los desafíos permanentes en estas áreas. A pesar de una mayor comprensión y algunos avances en esta área logrados en las últimas dos décadas, la mayoría de los estados no están preparados para recibir asistencia externa, lo que ocasiona obstáculos y demoras. Estos desafíos perjudican a las poblaciones afectadas, e impiden que reciban la asistencia que necesitan de manera oportuna. También pueden hacer que para las autoridades nacionales resulte difícil controlar la calidad e idoneidad de la asistencia externa ofrecida. Un nuevo tratado podría proporcionar un grado de certeza sobre lo que los estados pueden esperar mutuamente cuando ofrecen o aceptan asistencia en caso de desastre, e impulsar las reformas reglamentarias nacionales necesarias. En particular, un nuevo tratado podría aclarar los tipos de medidas de facilitación que se otorgarán a los estados que prestan asistencia y a otros agentes que prestan asistencia si el estado afectado aceptó o solicitó su asistencia.

En segundo lugar, un nuevo tratado sobre la base del Proyecto de artículos generaría un impulso vital para la reducción del riesgo de desastres. Invertir en RRD genera grandes beneficios, ya que se evitan impactos humanos y económicos: cada dólar invertido permite ahorrar entre 3 y 15 dólares en costos de respuesta y recuperación<sup>10</sup>. Si bien el Marco de Sendai sin duda impulsó medidas más sólidas en materia de RRD a nivel nacional, muchos estados aún necesitan fortalecer sus normativas y políticas en esta área. La creación de un deber para la reducción del riesgo de desastres, como se contempla en el Proyecto de artículos, aceleraría los esfuerzos nacionales para reducir el riesgo de desastre, al impulsar reformas legales o políticas importantes a nivel nacional y subnacional. Esto es sumamente importante frente a los crecientes riesgos que suponen los peligros relacionados con el clima.

En tercer lugar, el actual panorama normativo internacional relacionado con los desastres es un sistema incompleto. Ninguno de los instrumentos de respuesta a los desastres tiene un alcance universal. Muchos instrumentos existentes solo se aplican a grupos de estados regionales o solo abordan tipos específicos de desastres o formas específicas de asistencia. Además, el impacto práctico de los instrumentos existentes se ve limitado por los bajos números de ratificación de los instrumentos vinculantes, y por el hecho de que varios instrumentos clave, como el Marco de Sendai y las Directrices IDRL, son no vinculantes y no obligatorios. Como resultado, la comunidad internacional carece de un marco normativo claro y completo para regular los desastres, y las disposiciones existentes están diseminadas en varios instrumentos diferentes de diversas condiciones. Un instrumento de derecho universal vinculante sobre la protección de las personas afectadas por desastres serviría para aclarar y consolidar las obligaciones de los estados con respecto a la gestión de los desastres y el riesgo de desastres.

---

<sup>9</sup> 32.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 'Resolución 6: Fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios' (Ginebra, diciembre de 2015) CI32/15/R6

<[https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-02/32IC-Res6-legal-frameworks-for-disaster\\_EN.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/32IC-Res6-legal-frameworks-for-disaster_EN.pdf)> se accedió el 21 de febrero de 2023; 33.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 'Resolución 7: Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre en las que no se deje a nadie rezagado' (Ginebra, diciembre de 2019) CI33/19/R7

<[https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-02/33IC\\_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf)>.

<sup>10</sup> El monto ahorrado, en última instancia, depende mucho del contexto y no se puede determinar de forma generalizada. Sin embargo, está claro que la inversión en RRD y la preparación son sumamente eficaces en términos financieros: véase David Hugenbusch Thomas Neumann, 'Cost-Benefit Analysis of Disaster Risk Reduction: A Synthesis for Informed Decision Making' (Análisis de los costos y beneficios de la reducción del riesgo de desastres: una síntesis para la toma de decisiones informadas) (Aktion Deutschland Hilft e.V., octubre de 2016)

<[https://www.aktion-deutschland-hilft.de/fileadmin/fm-dam/pdf/publikationen/ADH\\_Studie\\_EN\\_rev3.pdf](https://www.aktion-deutschland-hilft.de/fileadmin/fm-dam/pdf/publikationen/ADH_Studie_EN_rev3.pdf)> 29-30.

La IFRC considera que el Proyecto de artículos proporciona un buen punto de partida para negociar un nuevo tratado. Como comentario general, señala que, si se elabora un nuevo tratado, será importante incluir disposiciones que aborden su implementación continua, como aquellas que establecen un mecanismo de seguimiento y cumplimiento, la creación de una secretaría o la organización de conferencias continuas de las partes.

### **3. Elementos importantes del Proyecto de artículos**

#### **A. La protección de las personas afectadas por desastres**

Como su título lo indica, el Proyecto de artículos atribuye una gran importancia a la protección de las personas afectadas por desastres. El Proyecto de artículos establece que se debe respetar la dignidad humana de las personas afectadas por desastres (artículo 4) y dispone además que la respuesta en casos de desastre debe realizarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, a la vez que se tienen en cuenta las necesidades de las personas particularmente vulnerables (artículo 6). La IFRC considera que estas disposiciones son elementos importantes del Proyecto de artículos que deben mantenerse en cualquier tratado futuro. La IFRC destaca la relevancia práctica de estos principios para la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional<sup>11</sup>, y señala en particular que la eliminación de la discriminación directa e indirecta en las actividades de gestión del riesgo de desastres es fundamental para proteger a las personas más vulnerables y reducir los efectos de los desastres que soportan. También señala que establecer una base vinculante para los principios humanitarios en los casos de desastre sería importante en un momento en el que reciben una presión tan significativa.

#### **B. Reducción del riesgo de desastres**

La IFRC considera que, de conformidad con el Proyecto de artículos, sería muy beneficioso incluir un deber general para la reducción del riesgo de desastres en cualquier tratado nuevo. El artículo 9(1) establece un deber general de reducir el riesgo de desastres mediante la aplicación de medidas adecuadas, incluso a través de la legislación y las normativas, para prevenir, mitigar y prepararse para los desastres. El artículo 9(2) proporciona una lista no exhaustiva de las medidas de RRD; hace referencia a las evaluaciones de riesgos, la recopilación y difusión de la información sobre riesgos y pérdidas pasadas, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana. La IFRC señala que actualmente no existe un deber vinculante para la RRD en virtud del derecho internacional y que el artículo 9 subsanaría esta brecha tan importante. Mientras que el Marco de Sendai y sus antecesores sin duda han impulsado medidas más sólidas en materia de RRD<sup>12</sup>, la creación de un deber vinculante para la RRD aceleraría los esfuerzos nacionales para reducir el riesgo de desastre. Esto es fundamental para abordar los crecientes riesgos que suponen los peligros relacionados con el clima y sería congruente con los actuales compromisos de adaptación al cambio de los estados en virtud del Acuerdo de París, incluido el objetivo mundial de aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático<sup>13</sup>. La IFRC considera que un elemento particularmente importante del artículo 9(1) es la referencia a “la legislación y las normativas” como un medio para promover la RRD. Este elemento también se incluye en el Marco de Sendai y su importancia se destacó en la reciente

---

<sup>11</sup> La IFRC utiliza el término gestión del riesgo de desastres para referirse a todas las fases de la gestión de desastres, desde la reducción del riesgo de desastres hasta la preparación, la intervención y la recuperación. Define la gestión del riesgo de desastres como “[l]a aplicación de políticas, estrategias y otras medidas para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual (mediante la preparación, la intervención y la recuperación en casos de desastre), lo que contribuye al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de las pérdidas ocasionadas por los desastres”: IFRC, Política de Gestión del Riesgo de Desastres (2020) <[https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127\\_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf](https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf)> 3.

<sup>12</sup> Los antecesores del Marco de Sendai son: la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos (adoptada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 23 a 27 de mayo de 1994 en Yokohama, Japón); y el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (adoptado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 18 a 22 de enero de 2005 en la ciudad de Kobe, Japón).

<sup>13</sup> Acuerdo de París (que se adoptó el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016) UNTS 3156 art. 7.

revisión de mitad de período del Marco de Sendai, en la que se determinó que la falta de marcos normativos para la RRD está obstaculizando el avance en la implementación del Marco<sup>14</sup>.

### **C. Asistencia externa**

Los artículos 11 a 17 del Proyecto de artículos abordan la asistencia externa en casos de desastres. La IFRC considera que estos artículos proporcionan un buen punto de partida para un nuevo tratado. Señala que los elementos importantes de este Proyecto de artículos incluyen: el reconocimiento explícito del papel principal del Estado afectado en la dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia externa; y el derecho del Estado afectado de imponer condiciones sobre la provisión de la asistencia externa. La IFRC señala también que el Proyecto de artículos permite que el Estado afectado determine, según su discreción, qué tipos de asistencia externa aceptar y de quién, para que pueda seleccionar de forma adecuada la asistencia externa que requiera en función de las evaluaciones de las necesidades y los daños. Según la experiencia de la IFRC, estas disposiciones son importantes y acertadas. De hecho, para garantizar que la asistencia externa sea de alta calidad y adecuada para las necesidades específicas de la población afectada, los estados deben imponer condiciones sobre la asistencia externa, aceptar solo la asistencia externa específica que necesitan según las evaluaciones de las necesidades, y adoptar un enfoque proactivo para dirigir, coordinar y supervisar la asistencia externa. Por lo tanto, la IFRC recomienda mantener estos elementos en cualquier tratado futuro.

### **D. La función de “otros agentes que prestan asistencia”**

Las disposiciones del Proyecto de artículos sobre la asistencia externa se aplican a los Estados afectados, los Estados que prestan asistencia y otros agentes que prestan asistencia. El término “otros agentes que prestan asistencia” significa una organización intergubernamental competente, o una organización o entidad no gubernamental pertinente, que presta asistencia a un Estado afectado con su consentimiento. Esto incluye, de forma no exhaustiva, las Naciones Unidas y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La IFRC considera que la inclusión de “otros agentes que prestan asistencia” en el Proyecto de artículos, y la definición de este término, es un elemento importante que debe mantenerse en cualquier tratado futuro. Refleja la realidad práctica de las operaciones de asistencia internacional en caso de desastre, que normalmente abarcan una multitud de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

### **E. Relación con el derecho internacional humanitario**

La IFRC considera que la actual redacción del artículo 18(2) aborda de forma adecuada la aplicabilidad del Proyecto de artículos a las situaciones de conflictos armados. Tal como se plantea en los comentarios del artículo 18(2), el efecto de la actual redacción es que, en las situaciones en las que ocurre un desastre en un área en la que hay un conflicto armado, el derecho internacional humanitario (DIH) se aplicaría como *lex specialis* y las reglas en el Proyecto de artículos (o cualquier tratado futuro) solo se aplicarían en la medida en que los asuntos legales planteados por el desastre no estuvieran cubiertos por el DIH. La IFRC considera que este es un enfoque sensato, que da prioridad al DIH y a la vez permite que el derecho internacional relativo a los desastres desempeñe un rol complementario cuando sea necesario. Además, refleja el uso ampliamente aceptado de la máxima *lex specialis* como una técnica de interpretación y resolución de conflictos en el derecho internacional<sup>15</sup>. La IFRC también señala que el ICRC, como custodio del derecho internacional humanitario, está conforme con la redacción del artículo 18(2).

---

<sup>14</sup> Informe de la revisión de mitad de período del Marco de Sendai 2015–2030 (UNDRR, 2023) <<https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> 41-43.

<sup>15</sup> Véase Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional (informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional, 18 de julio de 2006) A/CN.4/L.702 <[https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_l702.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l702.pdf)> 8.

## **4. Recomendaciones de la IFRC sobre el Proyecto de artículos**

### **A. La protección de las personas afectadas por desastres**

La IFRC tiene dos comentarios principales sobre los elementos de protección del Proyecto de artículos. En primer lugar, la IFRC señala que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha reconocido el derecho a recibir asistencia humanitaria a través de la Resolución 11 del Consejo de Delegados realizado en 1993 y la Resolución 4 de la 26.<sup>a</sup> Conferencia Internacional realizada en 1995. La IFRC observa que, en consonancia con el Proyecto de artículos existente, este derecho no requiere que el Estado afectado solicite asistencia si tiene capacidad para satisfacer las necesidades humanitarias dentro de sus fronteras, ni tampoco requiere que el Estado afectado acepte la asistencia de todos los agentes que la ofrezcan. Los estados pueden considerar incluir este derecho en cualquier tratado nuevo sobre la base del Proyecto de artículos. En segundo lugar, para aclarar el significado de la referencia existente a “las necesidades de las personas más vulnerables” en el artículo 6, la IFRC recomienda incluir una disposición que determine una lista general y no exhaustiva de las medidas para asistir a las personas vulnerables. Esta disposición podría adoptar una forma similar al proyecto del artículo 9(2), que contiene una lista no exhaustiva de medidas de reducción del riesgo de desastres. Las medidas que se podrían incluir son las siguientes: recopilación de datos desglosados (p. ej., datos desglosados por sexo, edad y discapacidad); eliminación de los obstáculos informales para acceder a la asistencia (p. ej., obstáculos físicos, culturales o lingüísticos); abordaje de las necesidades específicas (p. ej., necesidades relacionadas con atención médica, nutrición y educación); prevención, seguimiento y respuesta a los riesgos en materia de protección (p. ej., violencia sexual y de género, tráfico de personas); y fomento de la participación, representación y liderazgo de los grupos marginados y en riesgo en la gestión del riesgo de desastres<sup>16</sup>.

### **B. Reducción del riesgo de desastres**

Si bien la creación de una obligación de RRD vinculante aceleraría los esfuerzos nacionales para reducir el riesgo de desastre, la IFRC considera que el proyecto del artículo 9 podría ser más detallado. En primer lugar, similar al Marco de Sendai y en consonancia con la Lista de verificación sobre derecho y RRD de la IFRC, sería beneficioso que el artículo 9 hiciera referencia explícita a la incorporación de la RRD en la legislación y las normativas en todos los sectores, incluidos los instrumentos relacionados con construcción, planificación del uso de la tierra, planificación urbana, planificación del desarrollo, infraestructura, gestión de recursos naturales, medio ambiente, salud y educación. En segundo lugar, en el artículo 9(2) sería útil hacer referencia a una mayor variedad de medidas de reducción del riesgo. Las actividades clave a las que se podría hacer referencia (que no se incluyen en el texto actual) son: evaluaciones de la vulnerabilidad; planes de contingencia; formación, simulacros y ejercicios de simulación; aumento de la resiliencia de las viviendas y la infraestructura; y uso de soluciones basadas en la naturaleza para reducir los peligros naturales. En tercer lugar, sería beneficioso introducir un párrafo adicional que aborde la recuperación en casos de desastre. Específicamente, este nuevo párrafo debe hacer hincapié en lo siguiente: preparación para la recuperación, incluido el desarrollo de planes de recuperación previa al hecho; integración de la RRD en la recuperación en casos de desastre, en consonancia con el principio de ‘reconstruir mejor’ establecido por el Marco de Sendai; y promoción y facilitación de la equidad en la recuperación en casos de desastre<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La importancia de varias de estas medidas fue reconocida por la Resolución 7 de la 33.<sup>a</sup> Conferencia Internacional: 33.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ‘Resolución 7: Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre en las que no se deje a nadie rezagado’ (Ginebra, diciembre de 2019) 33IC/19/R7 <[https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-02/33IC\\_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-EN-1.pdf)> párrafo 8.

<sup>17</sup> Estas recomendaciones se basan en un próximo informe de la IFRC sobre derecho y recuperación en casos de desastre. El informe, que se publicará en septiembre de 2023, proporciona recomendaciones sobre cómo las leyes, políticas, planes y acuerdos institucionales pueden brindar un mejor apoyo para la recuperación en casos de desastre. Se basa en un análisis bibliográfico y en un conjunto de ocho informes exhaustivos de países.

### C. Facilitación de asistencia externa

Aunque hubo avances significativos en las IDRL durante las últimas dos décadas, según la experiencia de la IFRC, los obstáculos reglamentarios siguen siendo un desafío importante en las operaciones de respuesta en casos de desastres internacionales. En algunos casos, el marco normativo nacional es demasiado permisivo, y permite la llegada de asistencia inapropiada o de mala calidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el marco normativo es demasiado restrictivo como para permitir la llegada oportuna de asistencia externa. La aplicación de normativas de ‘situación normal’ retrasa o incluso previene el ingreso de personal, bienes y equipos. Como se identificó anteriormente, los problemas comunes incluyen: demoras en la obtención de visados para el personal de socorro y la incapacidad de los profesionales extranjeros (p. ej., médicos, personal de enfermería) de ejercer debido a restricciones de las licencias; demoras y obstáculos en el despacho de aduanas de encomiendas de socorro; demoras en la obtención de permisos para la circulación o la llegada de vehículos terrestres, marinos y aéreos; y desafíos relacionados con la apertura de cuentas bancarias locales y la transferencia de fondos de socorro.

La llegada oportuna de asistencia externa generalmente requiere medidas de facilitación, la mayoría adopta la forma de procesos normativos simplificados y agilizados, o excepciones específicas de las normativas vigentes. El artículo 15 aborda la facilitación de asistencia externa. Estipula que el Estado afectado debe tomar las medidas necesarias, dentro de su derecho interno, para facilitar la provisión oportuna y eficaz de asistencia externa, en particular con respecto al personal, equipos y bienes de socorro. En relación con el personal de socorro, el artículo 15 hace referencia a los privilegios e inmunidades, requisitos de ingreso y visado, permisos de trabajo y libertad de circulación. En relación con los equipos y bienes de socorro, el artículo 15 hace referencia a las tarifas y requisitos aduaneros, impuestos, transporte y desecho de estos bienes y equipos.

La IFRC tiene dos recomendaciones fundamentales sobre el artículo 15. En primer lugar, la IFRC recomienda incluir más detalles sobre la facilitación de asistencia externa. Aunque el artículo 15 hace referencia a las áreas *generales* en las que se necesita facilitación, no aporta claridad ni establece estándares sobre qué tipos de medidas de facilitación deben proporcionarse. Sería beneficioso especificar con más detalle los tipos de medidas de facilitación que se proporcionarán para la asistencia externa. Esto impulsaría una mayor certeza sobre qué pueden esperar los estados unos de otros cuando ofrecen o aceptan asistencia en caso de desastre. Para dar un ejemplo, en lugar de simplemente hacer referencia a los “requisitos aduaneros”, un instrumento futuro podría referirse a la simplificación y agilización del despacho de aduanas a través de medidas como procesamiento prioritario, exención o reducción de los requisitos de inspección y exención de derechos de aduana. La IFRC señala que los estados ya han desarrollado disposiciones más detalladas sobre la facilitación de asistencia externa en acuerdos regionales e internacionales relacionados con tipos específicos de desastres o formas específicas de asistencia<sup>18</sup>. Estos acuerdos pueden servir de punto de referencia para desarrollar disposiciones sobre la facilitación de asistencia externa en un nuevo tratado.

En segundo lugar, la IFRC recomienda introducir el concepto de ‘agentes elegibles’ en el artículo 15. Este concepto, que se origina en las Directrices IDRL, estipula que, cuando un estado necesita asistencia externa, debe proporcionar medidas de facilitación a los agentes que seleccione en función del cumplimiento de criterios como normas de calidad y principios humanitarios. Este grupo de agentes, que siempre debe incluir a las Naciones Unidas, la IFRC, el ICRC y otras organizaciones humanitarias calificadas, se conoce como ‘agentes elegibles’. Este concepto proporciona un mecanismo

---

<sup>18</sup> Véase, p. ej., Convenio sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (que se adoptó el 26 de septiembre de 1986 y entró en vigor el 26 de febrero de 1987) 1457 UNTS 134 artículos 8-9; Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de desastres y las operaciones de socorro (que se adoptó el 18 de julio de 1998 y entró en vigor el 8 de enero de 2005) 2296 UNTS 5 artículo 5; Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (que se firmó el 26 de julio de 2005 y entró en vigor el 24 de diciembre de 2009) artículo 14; Acuerdo por el que se estableció la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (que entró en vigor el 4 de julio de 2013) artículos XXVII-XXVIII.

crucial para permitir que los estados agilicen la llegada de la asistencia externa, y a la vez mantengan el control sobre la calidad de la asistencia. Por ejemplo, los controles normativos aplicados a la importación de medicamentos y equipos médicos pueden flexibilizarse, pero *solo* para el grupo específico de agentes elegibles en los que se puede confiar, en función de la propia evaluación de los gobiernos, para importar bienes y equipos adecuados y de alta calidad. El concepto de actores elegibles es similar al concepto de Operador Económico Autorizado (OEA), que se implementó exitosamente en el ámbito aduanero para gestionar los riesgos de seguridad. El estado de OEA es otorgado por las autoridades de aduana nacionales a los operadores económicos que pueden demostrar que cumplen ciertos criterios y requisitos establecidos en relación con los riesgos de seguridad. El otorgamiento del estado de OEA permite que el operador económico reciba beneficios como agilización del despacho, reducción de las inspecciones y acceso más fácil a procedimientos de aduanas simplificados. El éxito de este mecanismo en el ámbito aduanero proporciona un modelo que podría replicarse en el contexto de la asistencia externa en caso de desastre.

Además de los dos puntos anteriores, la IFRC tiene otra recomendación sobre el alcance temporal de los proyectos de los artículos 11 a 17. Estos artículos presumen que la asistencia externa solo se requerirá en la fase de *respuesta*. Sin embargo, según la experiencia de la IFRC, la asistencia externa también puede ser necesaria durante la fase de recuperación temprana, que trasciende las actividades destinadas a salvar vidas y se centra en restablecer un nivel mínimo de funcionamiento en los sectores clave (p. ej., viviendas, educación, salud). Las medidas de facilitación contempladas por el proyecto del artículo 15 a menudo se siguen requiriendo una vez que la fase de respuesta concluyó y comienza el período de recuperación temprana. Por ejemplo, la importación de refugios temporales para las personas afectadas por desastres a menudo se produce después de la fase de respuesta. Por lo tanto, la IFRC considera que sería beneficioso implementar enmiendas específicas menores, según sea necesario, en todas estas porciones del Proyecto de artículos para aclarar que se aplican tanto a la respuesta como a la recuperación temprana.

#### **D. La función de “otros agentes que prestan asistencia”**

En las últimas dos décadas, los tratados, mecanismos y agencias para la respuesta en caso de desastres proliferaron con el apoyo de las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales. Los ejemplos clave incluyen el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Mecanismo de Protección Civil (y los instrumentos de enmienda subsiguientes), el Acuerdo por el que se estableció la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres y el mecanismo regional de asistencia humanitaria ante desastres del Sistema de la Integración Centroamericana. Si bien las agencias regionales y subregionales que prestan asistencia en caso de desastre encajan en la definición de “otros agentes que prestan asistencia”, la IFRC considera que sería beneficioso que cualquier tratado futuro reconociera *explícitamente* la función de esta categoría de agentes. Por lo tanto, la IFRC recomienda agregar las palabras “organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales” en el texto del proyecto del artículo 7, que establece el deber de los estados de cooperar entre sí, con los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros agentes que prestan asistencia. Además, la IFRC recomienda incluir un párrafo en el preámbulo del Proyecto de artículos, en el que se afirme el importante papel de las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales en la gestión de desastres, incluso mediante la facilitación de cooperación y asistencia mutua entre los países dentro del grupo regional o subregional. Asimismo, la IFRC señala que el contenido de los acuerdos regionales y subregionales para casos de desastre puede proporcionar un punto de referencia útil para el desarrollo de cualquier tratado futuro.