

# RESPUESTAS DEL DERECHO INTERNACIONAL A DESASTRES Y OTRAS CONSECUENCIAS DE FENÓMENOS NATURALES

**Silvina S. González Napolitano**  
**Marcos Nelio Mollar**  
**Paula M. Vernet**  
**María Belén Gracia**  
**Ignacio Vázquez**  
**Gonzalo García Steeman**  
**Patricia Bilbao**  
**Víctor L. Elías**  
**Pablo Ezequiel Cano**  
**José Losada Revol**  
**Luciana Aguirre**  
**Leyddy Johanna Cárdenas Pérez**

**RESPUESTAS DEL DERECHO  
INTERNACIONAL A DESASTRES Y OTRAS  
CONSECUENCIAS DE FENÓMENOS  
NATURALES**

Silvina S. González Napolitano

Marcos Nelio Mollar

Paula M. Vernet

María Belén Gracia

Ignacio Vázquez

Gonzalo E. García Steeman

Patricia Bilbao

Víctor L. Elías

Pablo Ezequiel Cano

José Losada Revol

Luciana Aguirre

Leyddy Johanna Cárdenas Pérez

**Facultad de Derecho  
Universidad de Buenos Aires**

Buenos Aires, Febrero de 2015

Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales / Silvina Sandra González Napolitano ... [et.al.]. - 1a ed. - Avellaneda : SGN Editora, 2015.

250 p. ; 25x18 cm.

ISBN 978-987-29200-1-2

1. Derecho Internacional. I. González Napolitano, Silvina Sandra  
CDD 341

Fecha de catalogación: 27/01/2015

Edición: *SGN Editora*, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires

Diseño de tapa: *Víctor L. Elías*

Fotos de tapa: *José Losada Revol*

Imprenta: *La Imprenta Digital S.R.L.*

# ÍNDICE

Prólogo .....	v
Agradecimiento .....	vii
Foto.....	viii
Introducción.....	1
I. Los desastres y otros fenómenos naturales y los efectos que producen.....	9
II. La respuesta del derecho internacional a los desastres y otros fenómenos naturales sobre la población .....	19
La protección internacional de las personas afectadas por desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales	
<i>Marcos Nelio Mollar</i> .....	21
La protección de las personas internacionalmente desplazadas por desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales	
<i>María Belén Gracia</i> .....	57
III. La respuesta del derecho internacional a los desastres y otros fenómenos naturales sobre el territorio del estado.....	75
¿Existen respuestas jurídicas para los desastres naturales y otras consecuencias de fenómenos naturales sobre el territorio del Estado?	
<i>Paula M. Vernet</i> .....	77
Los desastres naturales y sus efectos en islas y Estados insulares: posibles soluciones jurídicas	
<i>Silvina S. González Napolitano</i> .....	97
IV. Los desastres naturales en la jurisprudencia de los tribunales internacionales .....	111
El tratamiento en la jurisprudencia internacional sobre los desastres naturales	
<i>Luciana Aguirre y Leyddy Johanna Cárdenas Pérez</i> .....	113
V. Casos de estudio.....	131
Haití: crisis y responsabilidad en contexto de desastres	
<i>Ignacio Vázquez</i> .....	133
Las fuerzas armadas en los desastres naturales. La actuación de las Fuerzas de MINUSTAH y de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en el Terremoto de Haití de 2010	
<i>José Losada Revol</i> .....	143
El Estado y la asistencia internacional. Caso del terremoto en Chile	
<i>Patricia Bilbao</i> .....	157
<i>De Kobe a Tohoku Kanto</i> : la evolución de Japón en el abordaje de los desastres naturales y su prevención	
<i>Víctor L. Elías</i> .....	171

Sequías, desertificaciones y derecho internacional en la catástrofe del “Cuerno de África” de 2011	
<i>Pablo Ezequiel Cano</i> .....	179
Argentina y los migrantes por desastres naturales	
<i>Gonzalo E. García Steeman</i> .....	189
Anexos .....	201
Anexo 1: Lista de instrumentos (Naciones Unidas, Memorando de la Secretaría).....	203
Anexo 2: Proyecto de la CDI sobre Protección de las Personas en Caso de Desastre .....	227
Otros instrumentos relevados.....	230
Jurisprudencia citada .....	231
Bibliografía consultada .....	233

## PRÓLOGO

Este trabajo es parte de la labor realizada en el marco de una investigación que comenzó el 23 de agosto de 2012 y culminó el 28 de noviembre de 2014, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (U.B.A.), y se enmarca en el Proyecto de investigación UBACyT (Código: 20120110200084), correspondiente a la convocatoria 2012-2015 GEF.

El grupo de investigación *estable* estuvo conformado de la siguiente manera:

### **Directora:**

*Silvina S. González Napolitano*

Abogada y Doctora en Derecho (U.B.A.). Profesora Titular regular de Derecho Internacional Público y Profesora adjunta regular de Derechos Humanos y Garantías de la Facultad de Derecho (U.B.A.).

### **Investigador tesista:**

*Marcos Nelio Mollar*

Abogado (U.B.A.). Profesor Adjunto (i) de Protección Internacional del Ambiente y Jefe de Trabajos Prácticos de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho (U.B.A.). Tesista en la Maestría en Relaciones Internacionales (U.B.A.).

### **Investigadores:**

*Paula M. Vernet*

Abogada (U.C.A.). Profesora Adjunta (i) de Derecho Internacional Público y Las Fuentes del Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho (U.B.A.). Tesista en la Maestría en Relaciones Internacionales (U.B.A.).

*María Belén Gracia*

Abogada (U.B.A.). Ayudante de cátedra de Derecho Internacional Público y Las Fuentes del Derecho Internacional Público (U.B.A.).

*Patricia Bilbao*

Abogada y Licenciada en Ciencias Políticas (U.B.A.). Ayudante de cátedra de Derecho Internacional Público (U.B.A.).

*Luciana Aguirre*

Abogada (U.B.A.). Jefe de Trabajos Prácticos de Derechos Humanos (U.B.A.).

*José Losada Revol*

Licenciado en Organización Industrial (U.T.N., Facultad Regional de Bahía Blanca). Cursante en la Maestría en Relaciones Internacionales (U.B.A.).

*Leyddy Johanna Cárdenas Pérez*

Abogada (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia). Cursante en la Maestría en Relaciones Internacionales (U.B.A.).

**Estudiantes** (al momento de sumarse al Proyecto):

*Ignacio Vázquez*

Estudiante de Abogacía (U.B.A.).

*Gonzalo E. García Steeman*

Abogado (U.B.A.). Ayudante de cátedra de Fuentes del Derecho Internacional (U.B.A.). Cursante en la Maestría en Derechos Humanos (Universidad de Lanús).

*Víctor L. Elías*

Estudiante de Abogacía (U.B.A.). Ayudante alumno de Derecho Internacional Público (U.B.A.).

*Pablo Ezequiel Cano*

Estudiante de Abogacía (U.B.A.). Ayudante alumno de Derecho Internacional Público y Teoría General y Filosofía del Derecho (U.B.A.).

La sede de la investigación ha sido el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, sito en la sede de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

## AGRADECIMIENTO

A fin de verificar la práctica de los Estados, organismos internacionales y otros sujetos y actores del derecho internacional en lo relativo al tratamiento de la protección debida a las personas en casos de desastres, el grupo de investigación ha contado con la visita de funcionarios nacionales e internacionales directamente involucrados con el tema. También se han realizado entrevistas, una mesa redonda y una conferencia. Dichas actividades permitieron al grupo, por un lado, conocer la experiencia de la mano de los protagonistas con diferentes niveles de responsabilidad y, por el otro, generar un marco propicio para el análisis y discusión sobre la existencia de los problemas jurídicos existentes en la actualidad, como ejemplo algunas lagunas normativas.

En virtud de ello, los integrantes de este proyecto de investigación desean agradecer, por sus aportes y comentarios, a los doctores *Eduardo Valencia Ospina* —Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas sobre el tema “la Protección de las Personas en caso de desastre”—, *Juan Pablo Terminiello* —oficial de protección y consultor legal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en países del Sur de América Latina y del sudeste Asiático—, *Analía Cascone* —Coordinadora del Programa de Asesoramiento y Representación Legal para Personas Refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado de la Defensoría General de la Nación— y *María José Marcogliese* —Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)—.



## Integrantes del Grupo de Investigación con el Doctor Eduardo Valencia Ospina

Instituto Ambrosio Lucas Gioja (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires)  
12 de marzo de 2014



De izquierda a derecha, de pie: *José Losada Revol, Ignacio Vázquez, María Belén Gracia, Paula M. Vernet, Víctor L. Elías, Gonzalo E. García Steeman, Patricia Bilbao y Luciana Aguirre;*  
Sentados: *Silvina S. González Napolitano, Eduardo Valencia Ospina, Marcos Nelio Mollar y Pablo Ezequiel Cano*

## Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AG	Asamblea General de las Naciones Unidas
<i>A.J.I.L.</i>	<i>American Journal of International Law</i>
art./arts.	artículo/artículos
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
cap.	capítulo
CDI	Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas
CEAM	Comisión Especial de Asuntos Migratorios de la Organización de Estados Americanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CONARE	Comisión Nacional de Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
edic.	edición
Ed./eds.	editor/editores
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i> /Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos
ILA	<i>International Law Association</i>
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
n.	número
OC	Opinión Consultiva
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para la Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG/ONGs	organización no gubernamental/organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
p./pp.	página/páginas
parág./parágs.	parágrafo/parágrafos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<i>R.C.A.D.I.</i>	<i>Recueil des cours de l'Académie de Droit International</i>
Res.	Resolución
t.	tomo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TIDM	Tribunal Internacional del Derecho del Mar
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
vol.	volumen
WFP	Programa Mundial de Alimentos



## INTRODUCCIÓN

Los fenómenos naturales, tales como el aumento del nivel del mar debido al calentamiento global, los movimientos geológicos, la erupción de volcanes, las sequías, las inundaciones o los *tsunamis*, se presentan en distintas modalidades y producen cambios que afectan al territorio del Estado y a su población. Algunos de estos cambios son repentinos u ocurren en períodos breves, por lo que son fácilmente perceptibles, otros, en cambio, suceden lentamente y su comprobación requiere del auxilio de instrumentos técnicos.

Resulta sumamente difícil prever todas las situaciones que pueden ocurrir en la naturaleza, y la manera en que pueden afectar al Estado. Así podrían imaginarse distintos ejemplos:

- Debido a un movimiento sísmico podría aparecer una nueva isla, lo que generaría sus correspondientes espacios marítimos. Ello podría dar lugar a un conflicto de soberanía respecto de la isla misma o bien a un posible conflicto de delimitación con los Estados vecinos.
- Una isla podría desaparecer debido al cambio climático y el derretimiento de los glaciares. En este caso cabe preguntarse qué sucede con los espacios marítimos que dependían de este territorio terrestre y qué sucede con su población.

Es importante destacar que no se trata sólo de hipótesis, sino que ya han ocurrido algunos de esos hechos. Podemos mencionar la desaparición —en septiembre de 2009— de la isla *Bermeja* en el Golfo de México y —a comienzos de 2010— la isla *New Moore* en la Bahía de Bengala.

De hecho, con el aumento del nivel del mar algunos Estados insulares han comenzado a pensar en alternativas para el caso de desaparecer o si su territorio se torna inhabitable. Este es el caso de Tuvalu, un pequeño archipiélago con 11 mil habitantes y 26 km<sup>2</sup> ubicado en el océano Pacífico, cuyo Presidente ha comenzado a negociar la posibilidad de asegurar un hogar para sus nacionales para el caso de que la isla debiera ser evacuada. Se trata de uno de los ejemplos más significativos de la migración ambiental.

Estos casos sirven sólo para ilustrar las numerosísimas situaciones que pueden darse por modificaciones de la naturaleza.

Algunos aspectos de esta cuestión han sido ya profundamente investigados por la doctrina, mientras que otras manifestaciones sólo recientemente han atraído la atención de los juristas, es sobre estas últimas que se pretendió ahondar en este proyecto de investigación. En efecto, la adquisición y pérdida de territorio a causa del desplazamiento de cursos de agua utilizados como límites entre Estados ha sido uno de los puntos más examinados por la doctrina a la hora de referirse a la adquisición de territorio por accesión natural, en casos de aluvión o avulsión<sup>1</sup>.

Las investigaciones más recientes en lo que respecta al territorio del Estado y que resultan más interesantes a los efectos del presente proyecto se dan en el

---

<sup>1</sup> Por ejemplo ver Barberis, Julio, *El territorio del Estado y la soberanía territorial*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2003.

ámbito del derecho del mar. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982, es uno de los instrumentos más completos que se hayan negociado; es el marco en el cual se deben llevar a cabo todas las actividades de los océanos y mares. Sin embargo no en todos los casos prevé respuestas claras para los cambios que ocurren en la naturaleza.

Un ejemplo se da con el trazado de las líneas de base. En 2008, la *International Law Association* (ILA) estableció un comité de investigación para estudiar las líneas de base normales, en particular la interpretación del artículo 5 de la CONVEMAR. El comité analizó si las líneas de base eran aquellas establecidas en las cartas marítimas por los Estados ribereños o podían ser desafiadas en caso de no responder a la línea real de las más bajas mareas; esto puede darse con frecuencia en costas dinámicas con constantes cambios morfológicos.

En esta misma área del derecho, una de las cuestiones que ha despertado mayor interés entre los juristas en los últimos tiempos ha sido la de la aparición y desaparición de islas a causa de fenómenos naturales, como accesión; la suba del nivel del mar debido al calentamiento global o por efecto de los *tsunamis*. Las consecuencias jurídicas de estos hechos tanto para el territorio como para la población son consideradas potenciales destabilizadores del orden marítimo actual. Estos problemas no fueron incluidos en la agenda de la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en la que se negoció la CONVEMAR, por lo que deben buscarse nuevas soluciones jurídicas.

En cuanto a los efectos de desastres u otras consecuencias de fenómenos naturales sobre la población, se destaca el desplazamiento, ya sea interno o internacional. Este fenómeno ha tomado creciente importancia en la agenda internacional. Especialistas en migración y derecho internacional discuten actualmente la posición que deben tomar los gobiernos frente a estos desplazamientos forzosos y sus consecuencias jurídicas (como la reubicación forzosa, regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre, entre otras). En el ámbito de la OEA se ha establecido la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM) con el objetivo de analizar el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral, teniendo como fundamento las normas internacionales. Asimismo, los gobiernos de Noruega y Suiza lanzaron en 2012 la Iniciativa Nansen, la cual se planteó como una serie de consultas regionales —en la Región del Pacífico, América Central, el este de África, el sur de Asia y el sudeste de Asia— y una reunión global planeada para 2015, cuyo fin es alcanzar una agenda de acción futura sobre la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras de los Estados en el contexto de desastres naturales repentinos o de evolución lenta.

Otras consecuencias que suelen afectar a la población en casos de desastres naturales están vinculadas con el acceso a la asistencia, a los bienes y servicios básicos; la discriminación en la prestación de asistencia; la falta de seguridad y protección; la violencia por motivos de género; el abuso, rechazo y explotación infantil; la separación de las familias; la pérdida y destrucción de documentación y las dificultades para reemplazarla; la pérdida y destrucción de viviendas; la falta de

mecanismos adecuados para la aplicación de la ley y el acceso restringido a un sistema judicial imparcial y eficiente; el acceso desigual al empleo y oportunidades de sustento; la falta de restitución de la propiedad y el acceso a la tierra, entre otros.

Las consecuencias jurídicas que se derivan de los desastres naturales han merecido especial atención por parte del derecho internacional, especialmente en lo que respecta a las actividades de asistencia (entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de socorro en caso de desastre natural y suelen consistir en alimentos, ropa, medicamentos, refugios temporales y equipos para hospitales, etc.), pero también en las cuestiones operativas que se aplican en casos de desastres naturales en temas relativos al estatuto del personal que presta asistencia (identificación, visas, privilegios e inmunidades), cuestiones aduaneras respecto de los bienes y equipos utilizados para brindar asistencia, regulaciones en materia de transporte, telecomunicaciones, donaciones, defensa civil, salud, espacio exterior, seguridad del personal humanitario, etc.

La creciente participación de la comunidad internacional en la prestación de asistencia en casos de desastres naturales u otros hechos de la naturaleza ha planteado la necesidad de mejorar su regulación jurídica; en especial por la multiplicidad de actores que intervienen en la prestación de la asistencia (Estados, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, otras entidades e individuos). Sin embargo, el derecho internacional que regula las actividades relacionadas con los desastres naturales sigue estando relativamente poco desarrollado. En efecto, actualmente no existe ninguna convención universal que regule de forma general los derechos y obligaciones de los Estados ante estas situaciones, ni que contemple las necesidades y derechos de las personas afectadas por desastres naturales, ni los principales aspectos del socorro, incluida la prevención, la respuesta y la protección. No obstante ello, no puede negarse la existencia de normas aplicables sobre la materia.

La ausencia de instrumentos convencionales multilaterales de carácter general aplicables a los casos de desastres naturales contrasta con un entramado de normas convencionales sectoriales dispersas de carácter multilateral (como por ejemplo el Convenio de Tampere de 1998 sobre asistencia en materia de telecomunicaciones, el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil de 2000), regionales (como el Acuerdo de la ASEAN de 2005) y bilaterales que procuran regular de manera específica los diversos aspectos relacionados con la asistencia a las personas en casos de desastres.

Cabe mencionar también que el amplio corpus de derecho internacional humanitario que se aplica durante los conflictos armados no sólo puede servir de inspiración para las normas sobre la protección de las personas en casos de desastre, sino podría llegar a aplicarse, incluso por analogía, en la medida en que una norma sea pertinente para situaciones de desastre distintas de un conflicto armado.

En el núcleo del contenido de la protección en situaciones de desastre se encuentran también las obligaciones internacionales vigentes en materia de derechos humanos, tanto en el sistema normativo universal como en los sistemas

regionales. El alcance de la protección que tales normas brindan en casos de desastres naturales ha sido objeto de estudio en uno de los capítulos de esta obra.

Existe, además, una significativa cantidad de instrumentos no vinculantes sobre el tema, en particular, resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (por ejemplo la Res. AG 46/182) y de otros órganos como la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja); declaraciones políticas; códigos de conducta; directrices operativas y normas y reglamentos internos de las Naciones Unidas que informan en el derecho relativo a la respuesta internacional en caso de desastre y ofrecen criterios de interpretación en lo que respecta a las actividades de asistencia humanitaria. Además, varias organizaciones y entidades han elaborado diversos textos que contienen disposiciones normativas específicas. Entre ellos, se destacan las normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre publicadas por el UNITAR en 1982, la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en 2003, el proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, de 1991, entre otros.

La Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha observado que no existe una fuente de derecho internacional definida y ampliamente aceptada que enumere las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y obligaciones en materia de respuesta y socorro en los casos de desastre<sup>2</sup>.

En el 2000, el Secretario General de las Naciones Unidas alentó a que se presentaran iniciativas para elaborar un “marco jurídico de la asistencia internacional en caso de desastres naturales y situaciones de emergencia ambiental”, que describan las responsabilidades de los países que prestan apoyo y de los que lo reciben.

En el 2007, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI) decidió incluir el tema de la protección de las personas en casos de desastre en su programa de trabajo y designó como Relator Especial al Sr. Eduardo Valencia-Ospina. En el 2014 el Comité de Redacción de la CDI aprobó, en primera lectura, el proyecto de artículos sobre “Protección de las personas en casos de desastre”, que también ha sido objeto de análisis en la presente obra.

El derecho internacional parece no ofrecer una respuesta general para las consecuencias de los fenómenos naturales; la práctica de los Estados consiste pues en intentar prever en tratados internacionales la eventual modificación por cambio en la naturaleza, adoptando soluciones diversas. Por ello resultó sumamente interesante analizar esa práctica a fin de determinar si se estaba generando —o cristalizando— alguna nueva norma de derecho internacional general o, en su caso, ensayar nuevas soluciones jurídicas para enfrentar las consecuencias de los desastres naturales u otros fenómenos naturales.

Los objetivos generales de esta investigación han sido:

---

<sup>2</sup> Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), “World Disasters Report 2000”, p. 145.

- Profundizar el debate sobre las consecuencias jurídicas de los desastres naturales e identificar los principios y conceptos fundamentales que servirían de orientación para el desarrollo del tema.
- Contribuir a la construcción de soluciones para dar respuesta a los efectos jurídicos que producen los desastres naturales y otros hechos de la naturaleza sobre el territorio terrestre y marítimo de un Estado y su población, a la luz del derecho internacional.

Los objetivos específicos han sido:

- Analizar la aplicabilidad de las normas internacionales vigentes para dar respuesta a las situaciones que se plantean respecto de la población o el territorio del Estado afectado, a raíz de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales.
- Identificar las lagunas y, en su caso, analizar la posible aplicación de principios generales de derecho o del derecho internacional para suplir la falta de regulación jurídica específica.
- Evaluar la aplicabilidad de normas internacionales y principios generales de derecho o del derecho internacional a casos hipotéticos como la desaparición del territorio de un Estado insular.

La investigación se limitó al estudio de los efectos:

- sobre el territorio terrestre y marítimo del Estado y espacios marítimos adyacentes (aumento, disminución o desaparición del territorio, pérdida o aumento de derechos de soberanía sobre los recursos naturales);
- sobre la población (desplazamiento de personas hacia otros Estados y asistencia y protección en caso de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales).

Las hipótesis planteadas han sido las siguientes:

- Si bien no existen normas internacionales universales, de carácter general, aplicables para dar respuesta al desplazamiento de la población del Estado afectado a causa de desastres y otras consecuencias de fenómenos de la naturaleza, así como en materia de asistencia y protección, resultan aplicables algunos principios generales provenientes del derecho internacional de los derechos humanos.
- Las normas internacionales existentes resultan insuficientes para dar una respuesta a los efectos que producen los desastres y otras consecuencias de fenómenos de la naturaleza respecto del territorio del Estado, en particular en caso de desaparición del territorio.

Estas hipótesis fueron comprobadas. En efecto, respecto de la primera de ellas, si bien existen algunos tratados multilaterales sectoriales (sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario, transporte, comunicaciones, privilegios e inmunidades, salud, etc.), tanto a nivel mundial como regional, así como un considerable número de tratados bilaterales, no hay ningún tratado universal de carácter general que establezca normas que regulen los principales aspectos de la asistencia y protección de las personas afectadas por desastres y otras consecuencias de los fenómenos naturales.

Pese a que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, conforme a su práctica habitual, considera conveniente esperar a que concluya la labor del Relator Especial sobre el tema antes de decidir la forma que recomendará



a la Asamblea General para sus proyectos de artículo definitivos (normas modelos, principios, directrices, declaraciones, códigos, convención, etc.), el proyecto de artículos elaborados por la CDI en materia de desastres naturales podría convertirse eventualmente en un futuro convenio universal de carácter general que garantizaría una adecuada protección a las personas en casos de desastres.

Es posible identificar ciertas normas del derecho internacional de los derechos humanos que garantizan la protección de las personas en casos de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. Algunas contemplan los casos de desastre en particular, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad —de alcance sectorial— y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño —de alcance regional—. Asimismo, también podemos encontrar que ciertos instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos de carácter general garantizan el respeto y la protección de ciertos derechos humanos en todo momento, incluso en casos de desastres naturales.

El deber general de cooperar —en tanto principio general del derecho internacional— resulta también aplicable en los casos de desastres naturales y constituye una obligación jurídica de procedimiento, no de resultado, para los Estados y organizaciones internacionales competentes. Se lo puede hallar en numerosos instrumentos internacionales (como en la Carta de las Naciones Unidas —artículos 1.3, 55 y 56—; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —artículos 11, 15, 22 y 23—; en la Declaración sobre los principios de derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados y en la Resolución 56/152 de la Asamblea General titulada “Respeto de los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas para lograr la cooperación y el aliento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en la solución de los problemas internacionales de carácter humanitario”).

En el caso de la segunda hipótesis, también ha resultado comprobada. Pudo demostrarse que, si bien la CONVEMAR —que es considerada la constitución de los océanos— pretende regular todos los aspectos del derecho del mar y sus disposiciones podrían interpretarse de manera tal de dar una respuesta a los desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales, dicha respuesta resulta insuficiente, pues es insatisfactoria para los Estados que sufren dichos acontecimientos.

Por regla general los espacios marítimos seguirían la suerte del territorio terrestre, es decir que en caso de que este disminuyera o desapareciera a causa de desastres naturales, los espacios marítimos también disminuirían o desaparecerían. Esta solución que otorga el derecho internacional vigente sería una solución simplista para la realidad internacional. Los Estados soberanos no están dispuestos a resignar su territorio ni sus derechos de soberanía sobre los espacios marítimos, consecuentemente la mayoría de la doctrina propone soluciones jurídicas alternativas. Sin embargo, estas soluciones distan de ser *lex lata* y serían propuestas de *lege ferenda*. Como resultado de nuestra investigación es claro que la

comunidad internacional debe encontrar una solución específica a esta cuestión. No obstante, el verdadero interés es de algunos Estados insulares, con poco peso específico en la comunidad internacional, por lo tanto no es fácil que se generen normas consuetudinarias de carácter general. Tampoco resulta probable que se enmiende la CONVEMAR, por lo que la respuesta a corto o mediano plazo podría darse más bien a nivel regional o por vía de acuerdos bilaterales para la solución de casos concretos.

Por último, la obra está organizada en una introducción y cinco partes que contienen artículos escritos por los integrantes del grupo estable de investigación, quienes recogen las conclusiones sobre diversos temas investigados, en base a los debates que tuvieron lugar en cada una de las reuniones realizadas en el marco de este proyecto. En la parte I se hace referencia a los desastres y otros fenómenos naturales y los efectos que producen. En la parte II se analiza la respuesta del derecho internacional a los desastres y otros fenómenos naturales sobre la población. En la parte III se recoge la respuesta del derecho internacional a los desastres y otros fenómenos naturales sobre el territorio del Estado. En la parte IV se releva la jurisprudencia de los tribunales internacionales que se refiere a cuestiones vinculadas a desastres naturales u otras consecuencias de fenómenos naturales. La parte V está dedicada a casos específicos. Se estudia la situación de Haití —a partir del terremoto acaecido en 2010 y sus secuelas—, de Chile —en virtud del terremoto de 2010—, de Japón —en tanto Estado que debió sobreponerse rápidamente de terremotos y tsunamis—, las sequías y desertificaciones en la catástrofe del “Cuerno de África” de 2011, así como el régimen jurídico argentino aplicable a los migrantes por desastres naturales.



# **I. LOS DESASTRES Y OTROS FENÓMENOS NATURALES Y LOS EFECTOS QUE PRODUCEN**



## 1. Los desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales

Como se señaló en la introducción, el objetivo de nuestra investigación es estudiar y analizar las respuestas del derecho internacional a los desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. A fin de demarcar nuestro ámbito de estudio corresponde establecer la definición de desastre que tomaremos para nuestro análisis.

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

Las situaciones de desastre surgen como consecuencia de la vulnerabilidad de los seres humanos que quedan expuestos a una amenaza<sup>1</sup>. En el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 la amenaza se define como:

Un evento físico, fenómeno o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)<sup>2</sup>.

El término “desastre”, sin embargo, no es un término jurídico. No existe una definición generalmente aceptada de ese concepto en derecho internacional. Mientras que algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término<sup>3</sup>, en otros se da una definición de amplio alcance. Un ejemplo de este último caso lo ofrece el Convenio de Tampere de 1998, que define una catástrofe como una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI), Doc. A/CN.4/598, 05/05/2008, p. 17.

<sup>2</sup> Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005, Doc. A/CONF.206/6, Res. 2, nota 2.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de la Organización de los Estados Americanos, que fue abierta a la firma el 07/06/1991 y entró en vigor el 16/10/1996.

<sup>4</sup> Véase el art. 1(6), del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado en Tampere (Finlandia) el 18/06/1998. Véase también el art. 1(3) del Acuerdo de la ASEAN sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencias (que todavía no ha entrado en vigor), en el que se establece que por “desastre” se entenderá una alteración grave el funcionamiento de una comunidad o sociedad que cause pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales de gran alcance.

Un primer aspecto que puede señalarse es que el concepto de desastre no distingue si tal hecho debe producirse en un solo país o en varios. En otras palabras, no es necesario que exista un componente internacional (es decir, que se produzcan efectos transfronterizos). En segundo lugar, cabe destacar que lo que determina la existencia de un desastre es el grado de disfunción del Estado, región o sociedad de que se trate. El tercer elemento tiene que ver con el sufrimiento o el daño inherente que puede resultar de la amenaza a la vida, la salud, la propiedad o el medio ambiente. La dimensión internacional del hecho quizás radique en que el Estado, región o sociedad que sufre el desastre no puede o no quiere hacerle frente utilizando exclusivamente sus propios recursos. Los elementos que acaban de mencionarse, en los cuales el sufrimiento humano es un factor fundamental, atraen normalmente atención y generan una respuesta en el plano internacional<sup>5</sup>.

Es común que los instrumentos internacionales establezcan diferencias entre los desastres en función de algunos criterios preestablecidos. Para empezar, los desastres pueden dividirse en dos categorías según su causa: **desastres naturales** (por ejemplo, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas) y **desastres causados por el hombre** (por ejemplo, derrames de petróleo, accidentes nucleares y conflictos armados). Además, atendiendo a su duración, suele distinguirse entre **desastres repentinos** (por ejemplo, huracanes) y **desastres paulatinos o de evolución lenta** (por ejemplo, sequías, escasez de alimentos y pérdidas de cosechas). Por último, según el contexto en que ocurren, cabe distinguir entre **desastres acaecidos en el marco de una emergencia simple o de una compleja**. En general, por emergencia compleja se entiende una crisis humanitaria producida en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o del programa en curso de las Naciones Unidas<sup>6</sup>.

El proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (CDI) define “desastre” de la siguiente manera:

Se entiende por “desastre” un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/598, 05/05/2008, pp. 17-18.

<sup>6</sup> Documento de trabajo sobre la definición de emergencia compleja, presentado al Comité Permanente entre Organismos, en su 10ª reunión, el 09/12/1994 (archivo de la División de Codificación). El concepto de emergencia compleja debe distinguirse de lo que se denomina “desastre complejo”, que se produce cuando el agente causante del desastre deja expuesta una situación de vulnerabilidad que facilita los efectos de otros agentes causantes de desastres. Véase Kent, Randolph, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Pinter Publishing, Londres, 1978, p. 6. *Doc. cit.* A/CN.4/598, 05/05/2008, p. 18.

<sup>7</sup> Títulos y texto de los proyectos de artículos sobre Protección de las personas en casos de desastre, aprobados por el Comité de Redacción de la CDI en primera lectura, *Doc. A/CN.4/L.831*, 15/05/2014, art. 3.

Tal como se puede comprobar de su lectura, esta definición de desastre se caracteriza por su amplitud; dentro de “un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que [...] [perturben] gravemente el funcionamiento de la sociedad” pueden incluirse tanto los desastres originados por el hombre como por la naturaleza. Si bien existe en la doctrina cierto debate sobre la división de las causas de los desastres —algunos autores siguen la división clásica de desastres “causados por el hombre” o por “la naturaleza”, otros se niegan a utilizar esta división argumentando que las causas de los desastres raramente están influenciadas por un solo factor<sup>8</sup>—, hemos optado por estudiar aquellos ocasionados por hechos o fenómenos de la naturaleza.

La amplitud de la definición de “desastre” utilizada por la CDI se manifiesta también en la consideración de sus consecuencias; la definición señala que el desastre es “un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud”, por lo que sólo caracteriza algunos tipos de pérdidas que el desastre puede ocasionar, pero nada dice respecto de otro tipo de consecuencias. En este trabajo se estudian las consecuencias de los desastres naturales sobre la población y sobre el territorio del Estado.

Después de analizar distintas definiciones de desastre natural<sup>9</sup>, hemos elaborado una definición que se ajusta al objetivo de nuestro proyecto, tomando como base las definiciones planteadas por el Comité Permanente entre Organismos

---

<sup>8</sup> En ocasión del examen realizado por la Sexta Comisión sobre informe preliminar presentado por el Relator Especial Sr. Eduardo Valencia Ospina sobre el tema Protección de la personas en caso de desastre, a diversas delegaciones les pareció innecesario trazar una línea divisoria estricta entre los desastres provocados por el hombre y los desastres naturales, particularmente si las dos causas producían efectos similares. Por ejemplo, Austria (Doc. A/C.6/63/SR.23, párr. 7), Chile (Doc. A/C.6/63/SR.22, párr. 14), Finlandia (en nombre de los países nórdicos) (Doc. A/C.6/63/SR.22, párr. 54), Francia (Doc. A/C.6/63/SR.24, párr. 81), Alemania (Doc. A/C.6/63/SR.22, párr. 60), Grecia (Doc. A/C.6/63/SR.24, párr. 6), la República de Corea (Doc. A/C.6/63/SR.23, párr. 24) y el Reino Unido (Doc. A/C.6/63/SR.23, párr. 63). Véase también la Argentina (Doc. A/C.6/63/SR.24, párr. 64). Además, establecer una clara distinción entre desastres naturales y desastres provocados por el hombre sería difícil.

<sup>9</sup> Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17/04/1999, art. 1(1): “Daño causado por cualquier fenómeno natural (huracán, tornado, tormenta, plenamar, inundación, tsunami, terremoto, erupción volcánica, deslizamiento de tierra, incendio forestal, epidemia, epizootia, plagas agrícolas y sequía, entre otras), que afecta a las poblaciones, infraestructura y a los sectores productivos de diferentes actividades económicas con tal severidad y magnitud que supera la capacidad de respuesta local y que requiere el auxilio regional, a solicitud de una o varias de las partes afectadas, para suplementar los esfuerzos y los recursos disponibles en ellas, a fin de mitigar daños y pérdidas”. Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, Francia-Malasia, 25/05/1998, art. 1(b) “Inundaciones, desprendimientos de tierra, terremotos, vientos de gran intensidad, incendios forestales, esmog, sequías y hambruna”.



(IASC, por sus siglas en inglés)<sup>10</sup> y por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR, por sus siglas en inglés)<sup>11</sup>:

Se entiende por desastre natural o desastre ocasionado por la naturaleza a las consecuencias que generan los fenómenos naturales —como terremotos, erupciones volcánicas, desprendimientos de tierras, tsunamis, inundaciones, sequías, huracanes, etc.— que perturben gravemente el funcionamiento de una comunidad o una sociedad provocando pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas o causando el desplazamiento de la población y, en algunos casos, superando la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada de hacer frente a esa situación utilizando sus propios recursos.

Entre los fenómenos naturales que dan lugar a desastres estudiamos: el terremoto en Haití (2010), el terremoto y tsunami en Chile (2010), terremotos y tsunamis en Japón (1995-2011) y las sequías en África. Nos referiremos a ellos con mayor detalle en el capítulo V de esta obra, “Casos de estudio”.

## **2. Los desastres naturales y efectos sobre la población**

Las consecuencias de los desastres naturales sobre la población suelen incluir, en lo inmediato, problemas vinculados con la prestación de la asistencia<sup>12</sup>: acceso a la asistencia (acceso desigual), a bienes, servicios básicos; discriminación en la prestación de asistencia; falta de seguridad y protección; violencia por

---

<sup>10</sup> Por “desastre natural” se entienden “las consecuencias de hechos desencadenados por peligros naturales como terremotos, erupciones volcánicas, desprendimientos de tierras, tsunamis, inundaciones, sequías que desbordan la capacidad local de respuesta. Esos desastres trastocan gravemente el funcionamiento de una comunidad o una sociedad provocando pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas, que superan la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada de hacerles frente utilizando sus propios recursos”. Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre derechos humanos y desastres naturales, aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité el 09/06/2006 sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, Washington, D.C., 2006, Introducción, p. 8. El Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos (IASC) fue establecido mediante la Res. 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1991 y es el órgano que reúne a las organizaciones internacionales que trabajan en la provisión de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas como consecuencia de desastres de origen natural y emergencias relacionadas con conflictos, la crisis alimentaria mundial y pandemias.

<sup>11</sup> Se entiende por desastre natural “una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad a causa de un proceso o fenómeno natural que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas 2009 (UNISDR), Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, Ginebra, Suiza, mayo del 2009, pág. 13, disponible en [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

<sup>12</sup> Aquí basta con aclarar que por asistencia entendemos la entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de socorro en caso de desastre natural y suelen consistir en alimentos, ropa, medicamentos, refugios temporales y equipos para hospitales, etc.

motivos de género; abuso, rechazo y explotación infantil; separación de las familias; pérdida o destrucción de documentación y dificultades para reemplazarla; pérdida o destrucción de viviendas; falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley y acceso restringido a un sistema judicial imparcial y eficiente; acceso desigual al empleo y oportunidades de sustento; desplazamiento (interno o transnacional) y reubicación forzosa; regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre; falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra.

Sin embargo, la adecuada atención a las necesidades antes mencionadas no resulta suficiente para garantizar una asistencia eficaz y efectiva en casos de desastres naturales. La prestación de asistencia se inicia normalmente a partir de una petición de asistencia presentada por el Estado afectado y se basa en el consentimiento de dicho Estado. Al respecto, varias cuestiones con implicancias jurídicas merecen ser reguladas: la cuestión de la entrada de personal de asistencia en casos de desastre en el territorio del Estado receptor, incluida la expedición de visados para ese personal; la obtención de permisos de trabajo o autorizaciones; el reconocimiento de sus competencias profesionales; la admisión de bienes para su uso en las operaciones de asistencia en casos de desastres; la libre circulación en el Estado receptor y disposiciones que reconozcan derechos de sobrevuelo y aterrizaje.

En lo que respecta al estatuto jurídico del personal que presta asistencia, se deben tener en cuenta cuestiones tales como la identificación del personal dedicado a operaciones de socorro en casos de desastre y sus prerrogativas, inmunidades y facilidades; cuestiones relativas al uso de un símbolo reconocido internacionalmente, la expedición de tarjetas de identidad a miembros individuales o unidades de socorro en casos de desastre, etc.

Asimismo, resulta necesario contemplar los asuntos vinculados con el intercambio inicial de información entre el Estado que recibe la ayuda y el Estado, la organización internacional o la autoridad coordinadora que la presta; la cuestión de las instalaciones y el equipo de comunicaciones; la coordinación de las actividades de socorro; la utilización de recursos militares y de protección civil; la calidad de la asistencia; la protección del personal de socorro; los gastos de las operaciones de respuesta en casos de desastre; la responsabilidad y la indemnización por hechos ocurridos durante el desastre; la solución de controversias y la eventual terminación de la asistencia.

Esta investigación no tuvo como objetivo realizar un análisis exhaustivo de las consecuencias jurídicas de los desastres, sino sólo de aquellas relacionadas con la protección de las víctimas de un desastre natural; particularmente desde un enfoque de la protección basado en los derechos de las personas en función de las necesidades humanas y de la obligación que tiene la comunidad internacional de satisfacer tales derechos, excluyendo las consecuencias sobre sus bienes y sobre el

medio ambiente que, aunque afecten también a las personas, excede el marco de nuestro trabajo<sup>13</sup>.

El desplazamiento de la población afectada por un desastre natural suele darse dentro de los límites del propio Estado. Las personas que protagonizan estos tipos de desplazamientos son denominados “desplazados internos”. En el marco de las Naciones Unidas se han adoptado una serie de Principios Rectores para la protección de los desplazados internos<sup>14</sup> y a nivel regional, en el ámbito de la Unión Africana, los Estados han adoptado la “Convención para la protección y asistencia de desplazados internos en África” (Convención de Kampala) que entró en vigor en diciembre de 2012<sup>15</sup>. Si bien los Principios Rectores y la Convención de Kampala sientan una serie de derechos y garantías fundamentales que los Estados deberían garantizarle a las personas desplazadas internamente, se entiende que el responsable principal en garantizar tal protección es el Estado víctima del desastre, por lo que la normativa aplicable es, en su mayoría, interna y no es objeto de estudio de esta investigación.

No obstante, en algunos casos, las personas también pueden desplazarse traspasando las fronteras internacionales del Estado víctima del desastre, generando un desplazamiento transnacional.

El capítulo II de esta obra está dedicado a la protección de las personas afectadas, en particular la asistencia y el desplazamiento de la población, mediante el análisis de las normas aplicables en casos de desastres naturales.

### **3. Los desastres naturales y efectos sobre el territorio**

En cuanto a las consecuencias sobre el territorio del Estado, la adquisición y pérdida de territorio a causa del desplazamiento de cursos de agua utilizados como límites entre Estados ha sido uno de los puntos más examinados por la doctrina a la hora de referirse a la adquisición de territorio por accesión natural, en casos de aluvión o avulsión.

Las investigaciones más recientes en lo que respecta al territorio del Estado y que resultan más interesantes a los efectos del presente proyecto se dan en el ámbito del derecho del mar. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982 es uno de los instrumentos más completos que se hayan negociado; es en dicho marco en el cual se deben llevar a cabo todas las actividades de los océanos y mares. Sin embargo, no en todos los

---

<sup>13</sup> Parafraseando al Secretario General, un enfoque basado en los derechos aborda las situaciones no sólo en función de las necesidades humanas, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo; habilita a las personas para que exijan la justicia como derecho y no como limosna; y da a las comunidades una base moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan (Documentos Oficiales de la Asamblea General, 53º período de sesiones, Suplemento n. 1 (Doc. A/53/1), párr. 174.

<sup>14</sup> Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

<sup>15</sup> Además de los desplazados por causas ambientales, estos instrumentos contemplan los desplazamientos ocasionados como consecuencia de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada o violaciones a los derechos humanos.

casos prevé respuestas claras para los cambios que ocurren en la naturaleza. Un ejemplo se da con el trazado de las líneas de base (se debate en la actualidad cuáles son las líneas de base correctas y si éstas pueden modificarse con los cambios morfológicos de las costas).

Asimismo, en esta misma área del derecho, una de las cuestiones que ha despertado mayor interés entre los juristas en los últimos tiempos ha sido la de la aparición y desaparición de islas a causa de fenómenos naturales como accesión, la suba del nivel del mar debido al calentamiento global o por efecto de los tsunamis. Las consecuencias jurídicas de estos hechos tanto para el territorio como para la población son consideradas potenciales desestabilizadores del orden marítimo actual. Estos problemas no fueron incluidos en la agenda de la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en la que se negoció la CONVEMAR, por lo que deben buscarse pues nuevas soluciones jurídicas.

Estas y otras consecuencias sobre el territorio del Estado se estudian en el capítulo 3 de esta obra, en el que se incluirá un análisis exhaustivo sobre el impacto en el ordenamiento jurídico internacional y las normas aplicables.



**II. LA RESPUESTA DEL DERECHO  
INTERNACIONAL A LOS DESASTRES Y OTROS  
FENÓMENOS NATURALES SOBRE LA  
POBLACIÓN**



# LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES Y OTRAS CONSECUENCIAS DE FENÓMENOS NATURALES

*Marcos Nelio Mollar*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. El derecho internacional y los desastres naturales. 3.1. Derecho internacional humanitario. 3.2. Derecho internacional de los derechos humanos. 3.3. Derecho internacional sobre refugiados y principios aplicables a los desplazados internos. 3.4. Derecho internacional relativo a los desastres naturales; 3.5. Los desastres naturales en otras áreas del derecho internacional; 4. Conclusión.

## 1. Introducción

En el presente capítulo nos ocuparemos de identificar los instrumentos jurídicos internacionales que contribuyen a la protección de las personas afectadas por los desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales. Para ello se tendrán en cuenta las consecuencias que los fenómenos naturales pueden provocar en la población y cuyo detalle fue objeto de análisis en el capítulo anterior.

En primer lugar, corresponde determinar el alcance del concepto de protección que utilizaremos para nuestro estudio. A tal efecto, por protección entendemos el marco regulatorio internacional aplicable en casos de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales, compuesto por normas jurídicas e instrumentos no vinculantes —*soft law*— que se aplican directa o indirectamente a las actividades de respuesta, socorro o asistencia, como así también aquellos instrumentos que reconocen derechos y obligaciones de los Estados entre sí y respecto de las personas afectadas.

En su informe preliminar sobre la “Protección de las personas en casos de desastre”<sup>1</sup>, el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (CDI), Eduardo Valencia Ospina, sostiene que la protección es un concepto que abarca los aspectos más específicos de respuesta, socorro o asistencia, con los que a menudo aparece relacionada. En cualquier situación de desastre pueden distinguirse tres fases: la etapa anterior al desastre, el desastre propiamente dicho y la etapa posterior. El concepto de respuesta, desde el punto de vista temporal, se limita a la etapa de desastre. El socorro es un concepto más amplio que, al igual que la asistencia, abarca la etapa anterior al desastre y la etapa posterior a la respuesta inmediata. En el contexto actual, la asistencia puede describirse como la disponibilidad y la distribución de bienes, materiales y

---

<sup>1</sup> Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, Doc. A/CN.4/598, 05/05/2008.



servicios esenciales para la supervivencia de la población. Los elementos del concepto de protección dependen en gran medida del contexto o la rama del derecho en que se utilice dicho concepto.

En el derecho internacional las ramas que regulan la protección de las personas son principalmente el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

En estas tres ramas del derecho se destaca la universalidad esencial de los principios humanitarios. La protección de las personas en casos de desastre se rige también por principios como los de humanidad, imparcialidad, neutralidad y no discriminación, así como los de soberanía y no intervención.

Otras áreas del derecho internacional también regulan algunos aspectos específicos de la asistencia a la población en casos de desastres naturales, en particular, las cuestiones logísticas.

La pregunta que nos guía en nuestro análisis es la siguiente: ¿son suficientes las mencionadas ramas del derecho internacional para garantizar la protección de las personas en casos de desastres naturales, o bien resulta necesario la formulación de normas internacionales específicas?

Parte de la doctrina considera que no existe certeza de que el derecho internacional vigente tenga en cuenta todas las necesidades legítimas de las personas afectadas por desastres ni de que no haya lagunas jurídicas a ese respecto. Consecuentemente, en los últimos años ha comenzado a desarrollarse un proceso de creación y formulación de un derecho a la asistencia humanitaria o un derecho internacional de los desastres.

## 2. Antecedentes

Los llamamientos morales para prestar asistencia a las víctimas de los desastres y la solidaridad en respuesta a los desastres se han basado en consideraciones de humanidad. Cabe recordar que las órdenes de caballería, como la Soberana Orden de Malta, fundada en 1080, prestaban socorro a los necesitados, entre ellos a las víctimas de los desastres. Con la aparición del Estado-nación y el derecho internacional modernos, el diplomático y jurista suizo Emer de Vattel escribió en 1758: “[...] cuando se presente la ocasión, toda nación deberá prestar su ayuda para impulsar el avance de otras naciones y salvarlas del desastre y la ruina, siempre y cuando pueda hacerlo sin correr un riesgo excesivo [...]. Si una nación padece hambre, todas las que dispongan de provisiones sobrantes deberán brindarle asistencia en su necesidad, sin exponerse, no obstante, a la escasez [...]. Prestar ayuda en tal trance es un acto de humanidad tan instintivo que se haría difícil encontrar una nación civilizada que se negara por completo a hacerlo [...] Cualquiera que sea la calamidad que afecte a una nación, la ayuda que se le debe es la misma”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vattel E. de, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, texto de 1758, tomos I a IV, traducción de Charles G.

En el siglo XIX, la preocupación para brindar protección y asistencia a determinados grupos de personas en el contexto de la guerra motivó la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja y la aprobación del Convenio de Ginebra de 1864. Durante la segunda mitad del siglo XIX empezaron a reconocerse, de manera similar, las necesidades de las personas afectadas por otros tipos de desastres. Así, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja comenzaron a prestar asistencia y socorro en los desastres que pudieran afectar a las personas en tiempos de paz. Sin embargo, la prestación de asistencia internacional a las víctimas de los desastres distintos de los conflictos armados no se convirtió en una cuestión importante para la comunidad internacional hasta principios del siglo XX. Su importancia ha ido aumentando a lo largo del último siglo a medida que aumentaban la frecuencia, intensidad y complejidad de los desastres. Con la creación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el establecimiento de la Unión Internacional de Socorro<sup>3</sup>, el socorro internacional en casos de desastre comenzó a abrirse camino en el derecho internacional. Por lo general, las actividades de protección y asistencia en casos de desastre han sido reguladas a través de marcos normativos, en su mayoría de carácter bilateral, pero también en los órganos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados y entidades como el Comité Internacional de la Cruz Roja<sup>4</sup>.

Los primeros intentos serios de codificar a nivel multilateral reglas sobre esta materia en tiempos de paz datan de mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX, con los primeros tratados sobre acceso prioritario a las telecomunicaciones de emergencia y los tratados marítimos que establecieron normas sobre emergencias por desastres de buques<sup>5</sup>. El único tratado multilateral de alcance universal relacionado directamente con la respuesta a situaciones de desastre, la Convención y el Estatuto por los que se estableció la Unión Internacional de Socorro, de 1927, ya no está en vigor<sup>6</sup>.

---

Fenwick, con una introducción de Albert de Lapradelle (Carnegie, Washington, 1916), vol. III, p. 114, citado en *doc. cit.* A/CN.4/598, p. 6.

<sup>3</sup> La Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro se abrieron a la firma en 1927 y entraron en vigor en 1932, pero la Unión ya no está en funcionamiento.

<sup>4</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/598, p. 7.

<sup>5</sup> Fisher, David, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, p. 25, disponible en <http://www.ifrc.org/PageFiles/125712/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>.

<sup>6</sup> La Convención y el correspondiente Estatuto de la Unión Internacional de Socorro fueron concebidos en un momento de gran optimismo sobre la posibilidad de lograr importantes avances en el ámbito de la asistencia humanitaria y la colaboración entre la Sociedad de las Naciones y la Cruz Roja. No obstante, debido a dificultades financieras la Unión nunca fue capaz de proporcionar socorro inmediato en situaciones de desastre y, por lo general, se limitó a elaborar estudios científicos sobre el socorro en casos de desastre. Cuando se produjo el terremoto de Orissa en 1934, el Gobierno de la India no aceptó la asistencia directa de la Unión, aunque sí la canalizada a través de la Cruz Roja. Tras el terremoto de Beluchistán de 1935, siete gobiernos aportaron socorro por conducto de la Unión. Cuando en 1937 se produjeron las inundaciones de Mississippi y Ohio, los Estados Unidos declinaron la asistencia ofrecida por la Unión. Véase Macalister-Smith, Peter, "The International Relief Union: reflections on establishing an International Relief Union of July 12, 1927", *Legal History Review/Revue d'histoire dudroit/Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, vol. 54,

Con posterioridad se produjeron varios intentos de codificación, aunque sin éxito. En 1984, el Consejo Económico y Social tuvo ante sí una propuesta para la elaboración de una convención internacional sobre la cuestión de la respuesta en casos de desastre. A iniciativa del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, se elaboró un proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, junto con un amplio estudio sobre el tema, que fue examinado por un grupo de expertos jurídicos internacionales presidido por el Sr. Laurel Francis, a la sazón Presidente de la Comisión de Derecho Internacional, e integrado por representantes de varios organismos de las Naciones Unidas<sup>7</sup>. El proyecto de convención fue presentado al Consejo Económico y Social con la recomendación de que decidiera si había de ser objeto de un nuevo examen por un grupo de expertos gubernamentales. No se tomaron nuevas medidas en relación con la iniciativa. En 1990, el Secretario General observó que “los donantes, los gobiernos receptores, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales [...] han manifestado su opinión sobre la conveniencia de crear nuevos instrumentos jurídicos para superar los obstáculos con que tropieza la asistencia humanitaria”<sup>8</sup>. Sin embargo, se señaló que “un grupo de importantes organizaciones no gubernamentales ha declarado que no está a favor de una convención de esta índole. El punto de vista de estas organizaciones es que todas las nuevas iniciativas relativas a la asistencia humanitaria deben juzgarse en última instancia en base al criterio de eficacia, es decir, de si representan o no una mejora en relación con la presente situación de las víctimas de desastres. En su opinión, una convención no constituiría una mejora sino que, por el contrario, tendría el riesgo de debilitar los progresos conseguidos a lo largo de los años en la prestación de asistencia humanitaria. En particular, [...] se supone que el concepto de soberanía nacional, según lo interpretan algunos, podría reforzar la insistencia de los gobiernos en que no haya injerencia en sus asuntos internos y, de este modo, hacer que la convención fuera contraproducente”<sup>9</sup>. En 2000, el Secretario General alentó a que se presentaran iniciativas para elaborar un “marco jurídico de la asistencia internacional en casos de desastres naturales y situaciones de emergencia ambiental, describiendo las responsabilidades de los países que prestan apoyo y de

---

1986, pp. 368-372. A finales de la segunda guerra mundial, se dudaba de que siguiera existiendo. En 1948, la Res. XLII aprobada en la 17ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja dispuso que la Cruz Roja se retirara oficialmente de la Unión. El Consejo Económico y Social, en su Res. 286 (X), del 08/02/1950, recomendó que los Estados Miembros de las Naciones Unidas que también eran miembros de la Unión tomaran medidas para disolver la Unión. El Comité Ejecutivo de la Unión se reunió en 1963 y recomendó que los activos y responsabilidades de la Unión fueran transferidos a las Naciones Unidas. Esa medida fue adoptada por el Consejo Económico y Social mediante su Res. 1268 (XLIII), del 04/08/1967. A raíz de ello varios Estados se retiraron de la Convención. Protección de las personas en casos de desastre, Memorando de la Secretaría, Doc. A/CN.4/590, 11/12/2007, p. 9.

<sup>7</sup> Véase Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 19/06/1984, Doc. A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2.

<sup>8</sup> Informe del Secretario General sobre Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Doc. A/45/587, 24/10/1990, párr. 41.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, párr. 44.

los que lo reciben” y observó que “los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de elaborar un convenio sobre el despliegue y la utilización de los equipos [...] de búsqueda y rescate en zonas urbanas [...] que aportaría un marco operativo para las cuestiones complejas, como la utilización del espacio aéreo, las reglamentaciones aduaneras para la importación de equipos, las responsabilidades respectivas de los países aportantes y los países receptores, que deben resolverse antes de la iniciación de la respuesta internacional ante un desastre natural repentino”<sup>10</sup>. Aunque posteriormente se propuso un proyecto de convención internacional sobre búsqueda y rescate en zonas urbanas, la iniciativa fue finalmente sustituida por la negociación de la Resolución 57/150 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2002, que hizo suyas las directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento<sup>11</sup>.

Por otra parte, desde el inicio de la década de 1980, se han suscripto varios tratados multilaterales de carácter sectorial, así como un considerable número de acuerdos bilaterales de cooperación y asistencia y se han adoptado una gran cantidad de instrumentos no vinculantes que constituyen el *corpus iuris* relativo a la respuesta y al socorro internacionales en casos de desastres.

### **3. El derecho internacional y los desastres naturales**

Tal como lo adelantamos en el capítulo anterior, las consecuencias jurídicas que se derivan de los desastres naturales han merecido especial atención por parte del derecho internacional, especialmente en lo que respecta a las actividades de asistencia (entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de socorro en caso de desastre natural y suelen consistir en alimentos, ropa, medicamentos, refugios temporales y equipos para hospitales, etc.).

En efecto, existen varias normas pertinentes en algunos tratados multilaterales sectoriales, tanto a nivel mundial como regional, y en un considerable número de tratados bilaterales. También debe destacarse la existencia de una gran cantidad de instrumentos no vinculantes que han contribuido a fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para hacer efectiva la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales. Sin embargo, no existe ningún tratado multilateral de carácter general que garantice los derechos a las personas afectadas y establezca obligaciones para los Estados en situaciones de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales.

El conjunto de normas internacionales que regula la asistencia en casos de desastre está basado en los principios fundamentales del derecho internacional

---

<sup>10</sup> Informe del Secretario General sobre Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Doc. A/55/82, 30/05/2000, párr. 135(m).

<sup>11</sup> Para un estudio exhaustivo de las normas jurídicas vigentes que resultan aplicables en la materia, véase el anexo I de la presente obra y la base de datos en línea creada y mantenida por el Programa de leyes, normas y principios que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), disponible en <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp>. Véase también Fisher, David, *op. cit.*, pp. 33-87.

humanitario, en las normas internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional sobre los refugiados, por lo que estas constituyen en conjunto las fuentes inmediatas de las actividades de protección y asistencia<sup>12</sup>.

Sin embargo, existen también otras áreas del derecho internacional que contienen regulaciones especiales aplicables en casos de desastres naturales y otras consecuencias de fenómenos naturales, como los acuerdos en materia de privilegios e inmunidades del personal que presta asistencia humanitaria, en cuestiones de transporte, comunicaciones, donaciones, defensa civil, salud, seguridad del personal humanitario, reglamentaciones aduaneras, entre otros.

En los últimos años ha comenzado a desarrollarse un proceso de creación y formulación de un derecho a la asistencia humanitaria o un derecho internacional de los desastres.

El derecho internacional que rige la respuesta en casos de desastre ha evolucionado hasta convertirse en un complejo entramado de normas que regulan la iniciación de la asistencia, temas relacionados con el acceso y aspectos relativos al estatuto jurídico de quienes prestan la asistencia, así como las cuestiones relacionadas con la prestación de asistencia propiamente dicha.

Según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) el núcleo fundamental del derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre comprende las leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en casos de desastres no relacionados con conflictos, que abarca la preparación para desastres inminentes y la realización de actividades de socorro y asistencia humanitaria<sup>13</sup>.

### **3.1. Derecho internacional humanitario**

Existe un vasto entramado de normas jurídicas del derecho internacional humanitario que regulan la asistencia en situaciones de conflicto que pueden no sólo servir de inspiración para las normas sobre la protección de las personas en casos de desastre, sino aplicarse, incluso por analogía, en la medida en que una norma sea pertinente para situaciones de desastre distintas de un conflicto armado. Por ejemplo, las normas básicas que regulan la prestación de socorro a la población civil en situaciones de conflicto armado, esto es, la asistencia humanitaria, se consagran en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/598, p. 9.

<sup>13</sup> Informe “Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre: proyecto de informe 2002-2003”, 03/IC/11, preparado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2-6 de diciembre de 2003, pp. 16-17, disponible en [www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMMP](http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMMP).

<sup>14</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/598, pp. 9-10.

El artículo 59 del IV Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra establece que “Cuando la población de un territorio ocupado o una parte de ella resulte insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las obras de socorro hechas a favor de dicha población, facilitándolas todo lo posible [...] y todos los Estados contratantes deberán autorizar el libre paso de remesas, asegurando su protección”.

Similares disposiciones contiene el artículo 70 del Primer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y el artículo 18 del Segundo Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, al contemplar la realización de acciones de socorro ante situaciones de desabastecimiento, aunque condicionadas al consentimiento de las Partes interesadas.

El artículo 30 del IV Convenio de Ginebra prevé que las personas protegidas disfrutarán de toda clase de facilidades para dirigirse a las Potencias protectoras, al Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y cualquier otro organismo que prestase ayuda. El artículo 60 del mismo instrumento establece que los envíos de socorro estarán exentos de pago de impuestos y tasas en el territorio ocupado, salvo que tal percepción resultare necesaria en interés de la economía del territorio. El artículo 23 dispone el libre paso de todo envío de medicamentos y material sanitario, destinados a la población civil, así como todo envío de víveres indispensables, ropas y tónicos reservados a los niños menores de 15 años y mujeres encinta.

Muchas de las disposiciones mencionadas han adquirido carácter consuetudinario<sup>15</sup> y han sido tomadas como base para las normas aplicables en casos de desastres naturales.

Además, los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad —a partir de los cuales se elaboraron normas de conducta específicas, en particular con respecto a la asistencia internacional en caso de conflictos armados— también se constituyen en principios fundamentales presentes en los instrumentos jurídicos relacionados con las actividades de socorro en casos de desastre. Por ejemplo, en el anexo de la Resolución 46/182 de la Asamblea General se afirma que “la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”<sup>16</sup>. En las resoluciones de la Asamblea General 43/131 y 45/100 sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares se subraya que “en los casos de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, todos los que proporcionan asistencia humanitaria deben prestar especial consideración a los

---

<sup>15</sup> Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louise, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I (International Committee of the Red Cross 2005), *ICRC Customary Law Study*, Regla 55, p. 193.

<sup>16</sup> Res. 46/182 de la Asamblea General, 19/12/1991, anexo, párr. 2.

principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”<sup>17</sup>. Algunos instrumentos más contienen pronunciamientos similares que reiteran esos tres principios básicos<sup>18</sup>.

### 3.2. Derecho internacional de los derechos humanos

Las relaciones entre las normas internacionales de los derechos humanos y los desastres sólo se han contemplado, hasta la fecha, en dos instrumentos internacionales de derechos humanos que se aplican expresamente en casos de desastres: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>19</sup> hace una referencia explícita a las situaciones de desastre natural y estipula que los Estados Parte adoptarán “todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de [...] desastres naturales”<sup>20</sup>. La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, por su parte, recoge explícitamente la obligación de los Estados Parte de asegurar que los niños desplazados internamente por causa de catástrofes naturales reciban “protección y asistencia humanitaria adecuadas para el goce de los derechos establecidos en la presente Carta y en otros instrumentos de derechos humanos y humanitarios en los que los Estados sean parte”<sup>21</sup>. Estas disposiciones parecen establecer normas de orden público para los Estados, informadas por el principio de humanidad, más que derechos individuales<sup>22</sup>.

Algunos instrumentos no vinculantes contienen expresiones similares. Por ejemplo, en la sección II de la resolución sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional, 2003, se establece que “dejar a las víctimas de un desastre sin asistencia humanitaria constituye una amenaza para la vida humana y

---

<sup>17</sup> Res. 43/131 de la Asamblea General, 08/12/1988, preámbulo, y Res. 45/100 de la Asamblea General, 14/12/1990, preámbulo.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo: Res. 57/150 de la Asamblea General, 27/02/2003, preámbulo (“Reconociendo la importancia de los principios de neutralidad, humanidad e imparcialidad para la prestación de asistencia humanitaria”); Principios rectores de los desplazamientos internos, de 2000, principio 24 (“La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna”); Convenio marco de asistencia en materia de protección civil (2000), art. 3 (“La asistencia se proporcionará en un espíritu de humanidad, solidaridad e imparcialidad”); Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera, Ginebra: Proyecto Esfera (2000), revisadas en 2004, pp. 16 y 17; Res. 48/57 de la Asamblea General, 14/12/1993, párr. 18; Res. 54/233 de la Asamblea General, 22/12/1999, preámbulo; y Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos (PMA), Doc. WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1, 14/11/2005, párr. 42. *Doc. cit.* A/CN.4/590, p. 16.

<sup>19</sup> Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), Res. 61/106 de la Asamblea General, anexo I.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, art. 11.

<sup>21</sup> Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, Doc. CAB/LEG/24.9/49 de la Organización de la Unidad Africana (1990), art. 23, párr. 1 y 4.

<sup>22</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/598, pp. 10-11.

un atentado contra la dignidad humana, y por tanto, una violación de los derechos humanos fundamentales”<sup>23</sup>.

En junio de 2006, el Comité Permanente entre Organismos<sup>24</sup> aprobó un conjunto de Directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales que había preparado el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos<sup>25</sup>. Partiendo de la premisa de que “las personas afectadas por los desastres naturales disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho de derechos humanos reconoce a los demás habitantes del país y no serán objeto de discriminación alguna”<sup>26</sup> y de que “los derechos humanos son la base de toda acción humanitaria”<sup>27</sup>, las directrices se basan en general en las normas de derechos humanos. En ellas se identifican cuatro grandes grupos de derechos humanos aplicables en el caso de desastres naturales: a) protección del derecho a la vida, la seguridad de la persona, la integridad física y la dignidad<sup>28</sup>, b) protección de los derechos relacionados con las necesidades básicas de subsistencia<sup>29</sup>, c) protección de otros derechos económicos, sociales y culturales<sup>30</sup>,

---

<sup>23</sup> Resolución sobre asistencia humanitaria, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, sesión de Brujas, 02/09/2003, tras 10 años de trabajos sobre el tema. Véase *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*, vol. 70-I, 2002-2003, pp. 399-576 y vol. 71-II, 2004, pp. 133-250.

<sup>24</sup> El Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) fue establecido mediante la Res. 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1991 y es el órgano que reúne a las organizaciones internacionales que trabajan en la provisión de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas como consecuencia de desastres de origen natural y emergencias relacionadas con conflictos, la crisis alimentaria mundial y pandemias. A partir de la coordinación de sus actividades, los miembros buscan mejorar la provisión de asistencia, compartir recursos, aunar análisis y difundir buenas prácticas. El IASC es el único grupo para la toma de decisiones que incluye agencias de la ONU, el Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otras organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Medialuna Roja (FICR) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

<sup>25</sup> Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité el 9 de junio de 2006 sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, Washington, D.C., 2006.

<sup>26</sup> *Ibid.*, principios generales, principio I.

<sup>27</sup> *Ibid.*, principio III.

<sup>28</sup> Que incluye la evacuación, la reubicación y otras medidas para salvar vidas; la protección contra los efectos adversos de los peligros naturales; la protección contra la violencia, incluida la violencia basada en el género; la seguridad de los campamentos; y la protección contra minas terrestres antipersonal y otros dispositivos explosivos.

<sup>29</sup> Que incluye el acceso a bienes y servicios, el suministro de alimentos adecuados, agua potable y saneamiento, alojamiento, vestido y servicios básicos de salud.

<sup>30</sup> Que incluye los derechos a la educación; la propiedad y posesiones; la vivienda; la subsistencia; y el empleo.



y d) protección de otros derechos civiles y políticos<sup>31</sup>. Las Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos subrayan asimismo varios de los derechos que se ven afectados con mayor frecuencia, señalando que “los problemas que a menudo enfrentan las personas afectadas por las consecuencias de los desastres naturales incluyen: acceso desigual a la asistencia; discriminación en la prestación de asistencia; reubicación forzosa; violencia sexual y por motivos de género; pérdida de documentación; reclutamiento de niños en las fuerzas combatientes; regreso o reasentamiento peligroso o involuntario; y cuestiones relacionadas con la restitución de la propiedad”<sup>32</sup>.

Varios instrumentos internacionales sobre derechos humanos garantizan la protección de ciertos derechos humanos de especial importancia que pueden resultar afectados al producirse un desastre natural, como el derecho a la vida<sup>33</sup>, el derecho a la alimentación<sup>34</sup>, el derecho a la salud y a servicios médicos<sup>35</sup>, el derecho al abastecimiento de agua<sup>36</sup>, el derecho a la vivienda<sup>37</sup>, vestido y saneamiento adecuados<sup>38</sup>, el derecho a no ser discriminado<sup>39</sup>.

En la fase de recuperación —cuando ha pasado un tiempo después de producirse el desastre— pueden verse especialmente afectados otros derechos que también se encuentran amparados por instrumentos internacionales de derechos humanos: el derecho a la educación<sup>40</sup>, el derecho al trabajo<sup>41</sup>, el derecho a la libertad religiosa<sup>42</sup>, el derecho a la no discriminación<sup>43</sup>, el derecho a no ser

---

<sup>31</sup> Que incluye cuestiones relacionadas con la documentación; la libertad de circulación y el derecho de retorno; la vida familiar y familiares desaparecidos o fallecidos; la libertad de expresión, reunión y asociación, y religión; y derechos electorales.

<sup>32</sup> Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, *doc. cit.*, p. 8.

<sup>33</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 6; Convención sobre los Derechos del Niño (1989), art. 1; Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), art. 2; Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), art. 4; Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948), art. 1.

<sup>34</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), art. 11; Declaración de los Derechos del Niño, Res. 1386 (XIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1959; Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, Res. 3348 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1974; Problemas de la Alimentación y Agricultura, Res. 39/166 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1984, Principio 6.

<sup>35</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), art. 12.

<sup>36</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), art. 14(2)(h); Convención sobre los Derechos del Niño (1989), art. 24(2)(c); Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño (1990), secc. C, n. 39, art. 14(2)(c).

<sup>37</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), art. 11.

<sup>38</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), art. 12.

<sup>39</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 2.

<sup>40</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), art. 13.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, art. 6.

<sup>42</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 18.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, art. 2.

sometido a detención o prisión arbitrarias<sup>44</sup> y el derecho a la libertad de expresión<sup>45</sup>.

Como vemos, las víctimas de desastres naturales siguen estando protegidas por las obligaciones respecto de los derechos humanos en vigor en el Estado que ostenta la soberanía territorial. Si bien la mayoría de los instrumentos de derechos humanos no hacen referencia directa al contexto de los desastres, la protección que en ellos se establece sería aplicable de manera general<sup>46</sup>.

A este respecto, hay que recordar también que suele entenderse que cada derecho humano impone al Estado una triple obligación: la de respetar, proteger y cumplir. En este sentido cabe mencionar las observaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos en 1982 en relación con el artículo 6 (derecho a la vida) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que el Comité consideró que los Estados debían tomar medidas positivas para “eliminar la malnutrición y las epidemias”<sup>47</sup>. Esa triple obligación se ha abordado más explícitamente en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, al examinar en 1999 el artículo 11 del Pacto (derecho a una alimentación adecuada) observó que a) los Estados tenían la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole, b) el Estado debía demostrar que había hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que disponía, y c) que si era incapaz de cumplir su obligación, tenía el deber de probar que ello era cierto y que no había logrado recabar apoyo internacional<sup>48</sup>.

De similar modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que “cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada con los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole”<sup>49</sup>.

La existencia de un “derecho a la asistencia humanitaria” de las víctimas de desastres naturales es objeto de estudio por la doctrina.

Algunos autores sostienen que el derecho a recibir asistencia humanitaria no sólo es coherente con el actual cuerpo normativo internacional en materia de

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, art. 9.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, art. 19.

<sup>46</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/590, p. 167.

<sup>47</sup> Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 6 - Derecho a la vida, 16º período de sesiones (1982), Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, secc. II, párr. 5.

<sup>48</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), (20º período de sesiones, 1999), Doc. E/C.12/1999/5, párr. 6 y 17. *Doc. cit.* A/CN.4/598, p. 11. David Fisher, *op. cit.*, pp. 34-35; Focarelli, Carlo, “Duty to Protect in cases of Natural Disasters” (2010), en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Wolfrum, Rudiger (ed.), Oxford University Press, <http://www.mpepil.com>, párr. 9 y ss.

<sup>49</sup> *Doc. cit.* E/C.12/1999/5, párr. 15.

derechos humanos, sino que es necesario para la realización de los derechos humanos fundamentales a la vida, a la alimentación, a la vestimenta y a la vivienda. Estos derechos están claramente estatuidos en el derecho internacional consuetudinario y puede decirse que han alcanzado el grado de *jus cogens*<sup>50</sup>. Prestar asistencia y respetar estos derechos en caso de desastre natural es una responsabilidad fundamental del Estado afectado<sup>51</sup>. No obstante, cuando éste no puede proporcionar el socorro y no quiere dar rápidamente permiso para que se envíe asistencia humanitaria desde el exterior, las víctimas tienen derecho a recibir ayuda humanitaria desde el exterior para que se respeten sus derechos fundamentales. Esto, a su vez, supone una obligación correlativa del Estado de permitir el rápido acceso a las víctimas. No se trata sino de hacer cumplir la obligación de cada Estado de garantizar el “respeto universal y la efectividad”<sup>52</sup> del más fundamental de los derechos humanos: el derecho a la vida<sup>53</sup>.

En otro sentido, se ha señalado que el hecho de que los Estados estén dispuestos a brindar asistencia en caso de desastre natural, no significa necesariamente que en el derecho internacional se estipule el derecho de las víctimas a recibir ayuda humanitaria. En los casos de la *Plataforma Continental del Mar del Norte*, la Corte Internacional de Justicia declaró que la frecuencia o incluso el carácter habitual de los actos no basta para que una norma propuesta se convierta en una norma de derecho internacional consuetudinario<sup>54</sup>. Para que exista un derecho, la asistencia humanitaria debe emanar del convencimiento de que dicha asistencia es obligatoria porque así lo dispone una norma jurídica o un derecho humano. Aunque es posible sostener que el requisito de *opinio juris* se deriva de varios derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a la vida, a la alimentación, a la vestimenta y a la vivienda, no se trata de un argumento irrefutable<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Según Shaw, el derecho a la vida puede ser caracterizado como un principio de *jus cogens*: Shaw, Malcom, *International Law*, Grotius, Cambridge, 3ª edic., 1991, p. 240.

<sup>51</sup> Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, Res. 49/22 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13/12/1994, Preámbulo; Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole, Res. 36/225 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 17/12/1981, Principio 2; Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Res. 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 08/12/1988, Principio 2; Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, Res. 45/100 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14/12/1990, Principio 2; Beigbeder, Yves, *The role and status of international humanitarian volunteers and organizations: The right and duty to humanitarian assistance*, Martinus Nijhoff, Londres, 1991, p. 9.

<sup>52</sup> Art. 55 de la Carta de Naciones Unidas.

<sup>53</sup> Hardcastle, Rohan, Chua, Adrián, “Asistencia Humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 146, 31/12/1998, pp. 633-654.

<sup>54</sup> *Plataforma Continental del Mar del Norte* (República Federal de Alemania c. Dinamarca; República Federal de Alemania c. Países Bajos), CIJ, Fallo, 20/02/1969, parág. 77.

<sup>55</sup> Hardcastle, Rohan y Chua, Adrián, *op. cit.*

### **3.3. Derecho internacional sobre refugiados y principios aplicables a los desplazados internos**

Los desastres a menudo provocan desplazamientos en masa de personas, bien a través de las fronteras, bien dentro del Estado afectado por el desastre. El advenimiento de un desastre no se considera motivo suficiente para la concesión del estatuto de refugiado (como se verá en detalle en el siguiente Capítulo). Sin embargo, en un caso de emergencia, como un desastre, es más probable que se produzcan situaciones de persecución, lo que sí puede ser un motivo jurídico para conceder el estatuto de refugiado. Asimismo, las partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 están obligadas, conforme el artículo 23, a conceder a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos, incluso en casos de desastres naturales.

Actualmente no existe a nivel global un instrumento jurídicamente vinculante que regule la situación de los desplazados internos. Una fuente solvente (aunque no vinculante) de normas para la protección de los desplazados internos son los Principios rectores de los desplazamientos internos. Los Principios rectores contemplan la protección de los desplazados, entre otros motivos, como resultado de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano<sup>56</sup>. En particular, los Principios rectores establecen expresamente que las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia y que los desplazados internos tienen el derecho a solicitar y recibir protección y asistencia de ellas<sup>57</sup>.

Un análisis más profundo de esta fuente inmediata será abordado en el siguiente capítulo.

### **3.4. Derecho internacional relativo a los desastres naturales**

Como ya adelantáramos, en los últimos años se ha estado desarrollando un proceso de creación y formulación de un derecho internacional relativo a los desastres naturales.

Los estudios que se han emprendido sobre esta materia reconocen que el régimen jurídico de la respuesta en casos de desastre comprende cuatro aspectos diferenciados. En primer lugar, se plantea el tema de la puesta en marcha de las medidas de respuesta, lo que exige que se presente una petición de asistencia (en ocasiones precipitada por una oferta), que se acepte dicha petición y que se fijen las condiciones de la prestación de asistencia. Algunos acuerdos imponen a los Estados partes la obligación de advertir oportunamente a otros Estados de la catástrofe si es probable que estos últimos también se vean afectados por ella. En segundo lugar, se plantean cuestiones de acceso, incluidas la entrada en el Estado

---

<sup>56</sup> Principios rectores de los desplazados internos: “Introducción: alcance y finalidad”, Doc. E/CN.4/1998.56/Add.2, anexo, párr. 2.

<sup>57</sup> *Ibid.*, principios rectores 3 y 25.

receptor del personal (facilitación de visados y adquisición de permisos de trabajo, visados o autorizaciones) y los artículos de socorro (importación de bienes y equipos, facilitación del despacho de aduanas, exenciones de los derechos de importación, impuestos y restricciones), y el tránsito y la libertad de circulación del personal de socorro (incluye el paso a través de los Estados de tránsito, el tránsito y la libertad de circulación dentro del Estado receptor y las cuestiones relativas a los derechos de sobrevuelo y aterrizaje en todos los Estados). En tercer lugar, es preciso abordar los aspectos relativos al estatuto jurídico, entre otros los referentes a la identificación y las prerrogativas, inmunidades y facilidades del personal y las organizaciones de socorro, así como el uso de un emblema reconocido internacionalmente. En cuarto y último lugar, la prestación de socorro debe regularse a varios niveles, incluidos el intercambio inicial de información entre el Estado receptor y el Estado que presta la asistencia, la organización o el centro de coordinación que se haya designado; la cuestión de las instalaciones y el equipo de comunicaciones; la coordinación de las actividades de socorro; el uso de los recursos militares y de la defensa civil; la cuestión de la calidad de la asistencia de socorro; la protección del personal de socorro; los gastos relacionados con las operaciones de respuesta en casos de desastre; la conformidad con las leyes, normas y disposiciones nacionales; el régimen de responsabilidad e indemnización en casos de desastre; la solución de controversias; y la terminación de la asistencia<sup>58</sup>.

Actualmente no existe ninguna convención universal que regule de forma general los principales aspectos del socorro en casos de desastre, incluida la prevención, la respuesta y la protección. Sin embargo, recientemente se ha emprendido un nuevo intento de codificación y desarrollo progresivo sobre la materia.

En su 59º período de sesiones, celebrado en 2007, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI) decidió incluir el tema de la protección de las personas en casos de desastre en su programa de trabajo y nombró Relator Especial al Sr. Eduardo Valencia Ospina. Si bien la Secretaría propuso la elaboración de un convenio marco, la Comisión, por su parte y conforme a su práctica habitual, considera conveniente esperar a que concluya la labor sobre el tema antes de decidir la forma que recomendará a la Asamblea General para sus proyectos de artículo definitivos (normas modelos, principios, directrices, declaraciones, códigos, convención, etc.<sup>59</sup>).

En 2014 el Comité de Redacción de la CDI aprobó, en primera lectura, el proyecto de artículos sobre el tema “Protección de las personas en casos de

---

<sup>58</sup> Para un profundo estudio de los instrumentos internacionales que regulan estos aspectos ver *doc. cit.* A/CN.4/590, p. 41 y ss.; Fisher, David, *op. cit.* Para un detalle de los instrumentos aplicables ver Anexo I de la presente obra.

<sup>59</sup> No obstante, las características especiales de una empresa tan novedosa podrían hacer aconsejable que se llegara antes a un entendimiento sobre la forma definitiva que se debería adoptar, especialmente si los Estados encontraran más aceptable el proyecto definitivo si revistiera la forma de directrices en vez de un convenio.

desastre”<sup>60</sup>. La labor de la CDI, en razón de su contribución a la codificación y al desarrollo progresivo sobre la materia, merece un especial análisis, que abordaremos a continuación.

El proyecto de artículo 1 delimita el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, que está orientado principalmente a la protección de las personas cuyas vidas, bienestar y bienes resulten afectados por los desastres.

El proyecto de artículos abarca, *ratione materiae*, los derechos y obligaciones de los Estados afectados por un desastre en relación con las personas que se encuentren en su territorio (independientemente de su nacionalidad), y los de los terceros Estados y las organizaciones internacionales y otras entidades que están en condiciones de cooperar particularmente en la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre. Estos derechos y obligaciones se interpretan sobre la base de dos ejes: los derechos y obligaciones de los Estados entre sí y los derechos y obligaciones de los Estados respecto de las personas necesitadas de protección<sup>61</sup>.

Con relación al ámbito de aplicación *ratione personae* el proyecto se circunscribe a las personas físicas afectadas por los desastres, aunque se tienen fundamentalmente en cuenta las actividades de los Estados y las organizaciones internacionales y de otras entidades que gozan de competencia jurídica internacional específica en la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre. También se contemplan, aunque de manera secundaria, las actividades de las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y otros agentes privados.

---

<sup>60</sup> El texto completo del proyecto de artículos de la CDI sobre Protección de las personas en casos de desastre se agrega como Anexo II de la presente obra.

<sup>61</sup> Al emitir su opinión consultiva relativa a las reservas a la Convención sobre el Genocidio, la CIJ señaló que la Convención fue manifiestamente aprobada con un objetivo puramente humanitario y civilizador. De hecho, es difícil imaginar una convención que tenga ese doble carácter, en mayor grado, puesto que su objeto es, por una parte, salvaguardar la propia existencia de determinados grupos humanos y por otra, confirmar y sancionar los principios de moralidad más elementales (Segundo Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/615, 07/05/2009, p. 7). Si bien los autores y víctimas del delito serán con toda seguridad personas, tales individuos no son sujetos directos de la Convención. En el mismo sentido la CIJ, teniendo presente la distinción entre los dos ejes mencionados, concluyó en el caso de la *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (Bosnia-Herzegovina c. Serbia y Montenegro), CIJ, Fallo, 26/02/2007, que un Estado puede incurrir en responsabilidad en virtud de la Convención por genocidio y complicidad, sin que ninguna persona haya sido condenada por ese delito u otra infracción conexa. También en el caso *La Grand* (Alemania c. EE.UU.), CIJ, Fallo, 27/06/2001, la CIJ examinó si la referencia a los “derechos” prevista en el art. 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), se aplica sólo a los derechos del Estado que envía y no a los de la persona detenida (*doc. cit.* A/CN.4/615, p. 9). De similar manera, la Corte aplicó este enfoque en el fallo dictado en el caso *Avena y otros nacionales mexicanos* (México c. EE.UU.), CIJ, Fallo, 31/03/2004. Al ocuparse de las reparaciones adecuadas por la violación del art. 36, la Corte estableció una diferencia entre las obligaciones entre las partes contratantes y las obligaciones en relación con la persona detenida.

En lo que respecta al alcance *ratione temporis*, se centra en la respuesta inmediata tras el desastre y la fase de recuperación o rehabilitación inmediatamente posterior, así como la fase previa al desastre, en lo relativo a la reducción de los riesgos de desastre y las actividades de prevención y mitigación.

El proyecto de artículos no se limita, *ratione loci*, a actividades en el lugar del desastre, sino que abarca también las actividades en los Estados que prestan asistencia y los Estados en tránsito. Tampoco constituye la naturaleza transfronteriza de un desastre una condición necesaria para poner en marcha la aplicación del proyecto de artículos.

En el artículo 2 se establece el objeto del proyecto de artículos, “facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos”.

El concepto de respuesta humanitaria va más allá de lo que generalmente se entiende por asistencia humanitaria, que constituye únicamente el “conjunto mínimo de suministros de socorro”<sup>62</sup>.

Con los términos “eficaz y adecuada”, dado el contexto en el que se presta la respuesta, está implícito el elemento temporal. Cuanto más se retrase la respuesta menos probable es que sea eficaz. La expresión “respuesta a los desastres” comprende la reducción de riesgos previa al desastre, la prevención y la fase de mitigación. La palabra “facilitar” refleja el objeto del proyecto que no puede asegurar una respuesta. El adjetivo “esenciales” después del sustantivo “necesidades”, es para hacer referencia a las relacionadas con la supervivencia o con las necesidades esenciales similares después del desastre. Por “personas afectadas” se entienden aquellas directamente afectadas por el desastre y no las afectadas de manera indirecta (pérdida de familiares, pérdidas económicas por desastre ocurrido en otro lugar, que no recibirían ninguna reparación). Las palabras “respetando plenamente sus derechos” se refieren no sólo a los derechos humanos fundamentales sino también a los derechos adquiridos en virtud de la legislación nacional<sup>63</sup>.

A los efectos del proyecto “se entiende por ‘desastre’ un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad” (proyecto de artículo 3).

El proyecto condiciona el acontecimiento a varios conceptos. En primer lugar, el término “calamitoso” sirve para establecer un umbral, que incluye sólo a los acontecimientos extremos con la aplicación del condicionante del resto de la disposición. No se incluye ninguna limitación respecto del origen del acontecimiento, es decir, que sea natural u ocasionado por el hombre, reconociendo el hecho de que los desastres suelen deberse a un conjunto complejo de causas que

---

<sup>62</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/598, p. 19.

<sup>63</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 62º período de sesiones (3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2010), Asamblea General, Documentos oficiales, 65º período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/65/10), pp. 339-340.

pueden incluir tanto elementos enteramente naturales como contribuciones de actividades humanas.

Dos requisitos de causalidad condicionan además el acontecimiento. En primer lugar, para que el acontecimiento, o la serie de acontecimientos, puedan considerarse “calamitosos”, tienen que ocasionar uno por lo menos de tres resultados posibles: pérdidas masivas en vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud. Así pues, un acontecimiento importante como un fuerte terremoto, que se registre en alta mar o en una zona deshabitada y que, por consiguiente no ocasione uno por lo menos de los tres resultados posibles, no llegaría al umbral establecido en el artículo 3. El otro factor es el requisito de que uno de los tres resultados posibles, o todos ellos, ocasionen una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad. En otras palabras, un acontecimiento que cause, por ejemplo, pérdidas masivas en vidas humanas pero no perturbe gravemente el funcionamiento de la sociedad no llegaría al umbral requerido.

La Comisión incluyó la expresión “daños materiales o ambientales de gran magnitud” en reconocimiento de que los desastres importantes causan daños de gran magnitud a los bienes y el medio ambiente, con la consiguiente perturbación del funcionamiento de la sociedad.

Un desastre ambiental exige la protección de las personas porque, en palabras de la CIJ, “el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio vital, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, incluidas las generaciones por nacer”<sup>64</sup>. Las pérdidas materiales y ambientales están indisolublemente unidas a la vida y la salud humanas y justifican, como un todo, la protección de las personas tras el acaecimiento de un desastre.

Debe entenderse que el proyecto de artículos no incluiría los daños ambientales o las pérdidas materiales propiamente dichos, sino más bien la repercusión de éstos en las personas, con lo que se evitaría tener en cuenta las pérdidas económicas en general<sup>65</sup>.

Como es de práctica habitual en la Comisión, reflejada en la mayoría de los proyectos de artículos que ha aprobado sobre diversos temas de derecho internacional, se ha decidido incluir una disposición (el proyecto de artículo 4) sobre “términos empleados” en este proyecto de artículos, a saber: “Estado afectado”, “Estado que presta asistencia”, “otro actor que presta asistencia”, “asistencia externa”, “personal de socorro” y “equipo y bienes”. Ello, en razón de su frecuente aparición en el proyecto de artículos y en la necesidad de contar con definiciones claras para términos inequívocos.

---

<sup>64</sup> *Legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*, CIJ, Opinión Consultiva, 08/07/1996, parág. 29 (*doc. cit.* A/CN.4/615, p. 15).

<sup>65</sup> *Doc. cit.* A/65/10, p. 342.



En el proyecto de artículo 5 se reafirma la pertinencia de la obligación de respetar y proteger la dignidad inherente a la persona en el contexto de la respuesta a los desastres<sup>66</sup>.

La Comisión reconoce que la dignidad humana es el principio fundamental que informa y sustenta las normas internacionales de derechos humanos. En el contexto de la protección de las personas en casos de desastre, la dignidad humana figura como un principio rector, tanto en lo que se refiere a las medidas que se adopten en el contexto de la prestación de socorro como en la evolución constante de la legislación que regula la respuesta a los desastres. El principio de la dignidad humana es consustancial a los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>67</sup> y se ha interpretado en el sentido de que constituye el fundamento último de las normas de derechos humanos. También se trata de un principio fundamental en el ámbito del derecho internacional humanitario<sup>68</sup>.

La Comisión adoptó la fórmula “respetarán y protegerán”, que se ajusta a la doctrina y la jurisprudencia actuales en materia de normas internacionales de derechos humanos, e indica una obligación negativa de abstenerse de atentar contra la dignidad inherente a la persona humana y una obligación positiva de adoptar las medidas para mantener esa dignidad<sup>69</sup>.

El proyecto de artículo 6 reconoce el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres, en consonancia con las obligaciones previstas en acuerdos internacionales sobre dicha materia y reflejadas en el derecho internacional consuetudinario. La referencia a “derechos humanos” recoge tanto los

---

<sup>66</sup> La Comisión ya había tenido la oportunidad de debatir el concepto en el contexto de su examen del tema sobre la expulsión de extranjeros, oportunidad en la cual se reconoció que la dignidad humana era una fuente de derechos humanos y no un derecho en sí mismo que conlleva obligaciones. Algunos miembros consideraron que no quedaba totalmente claro que el concepto pudiese trasladarse con facilidad a la situación de los desastres, que era diferente del contexto de la expulsión de extranjeros, en donde se aplicaba a cuestiones del proceso.

<sup>67</sup> En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas se reafirman “la dignidad y el valor de la persona humana” y en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dice que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca [...] de todos los miembros de la familia humana”. La afirmación del principio de la dignidad humana se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (párrafos del preámbulo, art. 10, párr. 1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafos del preámbulo, art. 13, párr. 1), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (párrafos del preámbulo), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (párrafos del preámbulo), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (párrafos del preámbulo) y la Convención sobre los Derechos del Niño (párrafos del preámbulo, arts. 23, párr. 1; 28, párr. 2; 37; 39 y 40).

<sup>68</sup> El concepto de la dignidad de la persona se reconoce en el artículo común 3, párrafo 1(c), de los Convenios de Ginebra (1949), los arts. 75 y 85 del Protocolo I, y el art. 4 del Protocolo II. Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014), Asamblea General, Documentos oficiales, 69º período de sesiones, Suplemento Nº 10 (A/69/10), pp. 107-108.

<sup>69</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63º período de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011), Asamblea General, Documentos oficiales, 66º período de sesiones, Suplemento Nº 10 (A/66/10), p. 278.

derechos sustantivos como las limitaciones que existen en el ámbito de las normas internacionales de derechos humanos. En particular, la facultad del Estado afectado de suspender temporalmente algunas obligaciones relacionadas con los derechos humanos con el fin de garantizar la rapidez y eficacia de las actividades de rescate en situaciones de emergencia<sup>70</sup>.

Los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad son los principios rectores que entran en juego respecto de la respuesta humanitaria en situaciones de desastre<sup>71</sup>. Ello no supone la exclusión de otros principios de derecho internacional pertinentes sino el reconocimiento de la importancia que estos principios tienen para la prestación de socorro y asistencia en caso de desastres. Estos principios humanitarios, inicialmente recogidos en el derecho internacional humanitario, se utilizan profusamente y se aceptan en diversos instrumentos internacionales en el contexto de la respuesta a los desastres naturales<sup>72</sup>. De allí, la decisión de la CDI de incluirlos en el proyecto de artículo 7.

En la esfera de la asistencia humanitaria el principio de neutralidad requiere que la asistencia se preste independientemente de cualquier contexto político, religioso, étnico o ideológico<sup>73</sup>. Implica que los agentes que intervienen deben abstenerse de realizar actos que pudieran constituir una interferencia en los asuntos internos del Estado en que se presta la ayuda. Es un principio operacional clave, cuya observancia facilita una respuesta adecuada y eficaz.

El principio de imparcialidad se refiere al propósito cualitativo de la respuesta en casos de desastre, a saber: responder a las necesidades esenciales de las personas afectadas por un desastre y asegurar el pleno respeto de sus derechos. El principio incluye tres elementos: no discriminación (desarrollado originalmente en el contexto del derecho internacional humanitario), proporcionalidad (la respuesta a un desastre deber ser proporcionada al grado de sufrimiento y urgencia, considerando la posibilidad de que no se dispusiera inmediatamente de tiempo y de recursos) y la imparcialidad en sí misma (la obligación de establecer una distinción sustantiva entre las personas sólo en razón del criterio de la necesidad).

El principio de humanidad es un principio de larga data y es esencial tanto para el derecho internacional humanitario como para las normas internacionales de derechos humanos. La humanidad como principio jurídico orienta el ordenamiento internacional tanto en la guerra como en la paz. La aplicabilidad general del principio de humanidad quedó claramente establecida por la CIJ en varias oportunidades<sup>74</sup>. Por tanto, proporciona la inspiración necesaria para los instrumentos sobre la protección de las personas en casos de desastre.

---

<sup>70</sup> *Doc. cit.* A/69/10, p. 110.

<sup>71</sup> En la Res. 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 19/12/1991, se señala que “la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad” (anexo, párr. 2).

<sup>72</sup> *Doc. cit.* A/66/10, pp. 273-274.

<sup>73</sup> *Doc. cit.* A/69/10, p. 111.

<sup>74</sup> *Canal de Corfú* (Reino Unido c. Albania), CIJ, Fallo, 09/04/1949, *ICJ Reports 1949*, p. 22; *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. EE.UU.), CIJ, Fallo, 27/06/1986, parág. 218; *Legalidad sobre la amenaza o uso de armas nucleares*, *doc. cit.*, parág. 25;

El principio de no discriminación refleja la igualdad inherente de todas las personas y la determinación de que no cabe hacer distinción alguna que conlleve un perjuicio entre ellas. Los motivos prohibidos de discriminación no son exhaustivos y entre ellos figuran el origen étnico, el sexo, la nacionalidad, las convicciones políticas, la raza y la religión. La Comisión determinó que la no discriminación debía recogerse como un principio autónomo, habida cuenta de la importancia para el tema. Asimismo, se señaló que el citado principio no debe entenderse de forma que excluya la posibilidad de la “discriminación positiva”, cuando proceda. Ello se refleja en el proyecto de artículo 7 en la frase “teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables”<sup>75</sup>.

De conformidad con el proyecto de artículo 8, “los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, y con las organizaciones no gubernamentales pertinentes”.

Los principios sobre los que se asienta la protección de las personas en casos de desastre son los de solidaridad y cooperación, tanto entre naciones como entre seres humanos. El concepto de solidaridad internacional tiene sus raíces en los principios éticos de la Carta. El Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional ha observado que la solidaridad es una comunión de responsabilidades e intereses entre individuos, grupos y Estados y está relacionada con el ideal de la fraternidad y la noción de cooperación<sup>76</sup>. La solidaridad como principio jurídico internacional, concepto distinto de la caridad, está relacionado con el deber de cooperar, que está bien arraigado como principio del derecho internacional y se lo puede encontrar en numerosos instrumentos internacionales<sup>77</sup>.

En lo relativo a la cooperación en la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre, la Resolución 46/182 de la Asamblea General también lo reconoce: “La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente

---

*Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, CIJ, Opinión Consultiva, 09/07/2004, parág. 106.

<sup>75</sup> *Doc. cit.* A/69/10, pp. 112/113.

<sup>76</sup> Informe del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional: “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Derechos humanos y solidaridad internacional”, Sr. Rudi Muhammad Rizki, Consejo de Derechos Humanos, Doc. A/HRC/9/10, 15/08/2008, párr. 6. Véase también la Res. 46/182, 19/12/1991, párr. 5 de la parte dispositiva.

<sup>77</sup> La Carta de las Naciones Unidas lo consagra como propósito en art. 1(3): “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma”. También los artículos 55 y 56 de la Carta lo desarrollan más ampliamente y la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas (Res. 2625 (XXV) de la Asamblea General, 24/10/1970, anexo, párr. 1) lo reitera.

importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales [...]”<sup>78</sup>.

Sin embargo, no debe entenderse que la cooperación disminuya las prerrogativas de un Estado soberano dentro de los límites del derecho internacional. Por el contrario, el principio subraya el respeto de la soberanía de los Estados y su corolario, la no intervención y la función primordial de las autoridades del Estado en la iniciación, organización, coordinación y ejecución de las medidas pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre<sup>79</sup>.

Además, el principio de cooperación debe entenderse como un aspecto complementario de la obligación de las autoridades del Estado afectado de ocuparse de las personas afectadas por desastres naturales y otras emergencias similares que se produzcan en su territorio. Sin embargo, ese deber primordial no sólo concierne a los gobiernos y las autoridades públicas, sino también a las organizaciones internacionales y elementos de la sociedad civil competentes, como las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La naturaleza de la obligación de cooperar puede variar según el agente y el contexto en que se pida y se ofrezca la asistencia. Así, con la expresión “*según proceda*” se condiciona la cooperación a las disposiciones existentes sobre dicha materia entre las partes involucradas<sup>80</sup>.

El proyecto de artículo 9 aclara las diversas formas que puede revestir la cooperación “[...] la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, equipo, bienes y recursos científicos, médicos y técnicos”, entre los Estados afectados, los Estados que presten asistencia y los actores involucrados, sin crear ninguna obligación jurídica adicional. El listado de las formas de cooperación, que se inspira en el proyecto de artículo 17 de la versión definitiva del Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, no pretende ser exhaustivo, sino ilustrar los principales ámbitos en que la cooperación puede ser apropiada según las circunstancias<sup>81</sup>.

La asistencia humanitaria figura deliberadamente como la primera de las formas de cooperación mencionadas en el proyecto porque la Comisión considera que este tipo de cooperación tiene una importancia fundamental en el contexto de la prestación de socorro en casos de desastre.

La “coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones” puede incluir la coordinación logística, la supervisión y la facilitación de las actividades, así como el traslado de personal y equipo para responder al desastre y el intercambio de información.

---

<sup>78</sup> Res. 46/182, *doc. cit.*, anexo, párr. 5.

<sup>79</sup> *Doc. cit.* A/65/10, pp. 345-346.

<sup>80</sup> *Doc. cit.* A/69/10, pp. 115-116.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, pp. 117.

La referencia a “personal” puede entrañar la puesta a disposición de equipos médicos, equipos de búsqueda y salvamento, ingenieros y especialistas técnicos, traductores e intérpretes u otras personas competentes.

El término “recursos” abarca conocimientos especializados científicos, técnicos y médicos, así como equipo, herramientas, medicamentos u otros objetos de utilidad para las actividades de socorro<sup>82</sup>.

Mientras que proyecto de artículo 9 se refiere a las diversas formas que puede adoptar la cooperación en la fase de socorro en casos de desastre o fase posterior al desastre, el proyecto de artículo 10 se refiere a la cooperación en la fase previa al desastre, cooperación para reducir el riesgo de desastres.

El proyecto de artículo 11 complementa el artículo 10 al contemplar el deber de reducir el riesgo de desastres de la siguiente manera:

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 anteriores y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

El concepto de reducción de 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<sup>83</sup>, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015<sup>84</sup> y cuatro sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción de Riesgo de Desastres<sup>85</sup>.

La propia Comisión se basa en los principios fundamentales de soberanía del Estado y no intervención, y se inspira en los 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 adoptar las medidas necesarias y apropiadas con objeto de evitar que tengan lugar tales violaciones, independientemente de la procedencia de la amenaza. Así se confirma en decisiones de tribunales internacionales, en particular las sentencias

---

<sup>82</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 65º período de sesiones (6 de mayo a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2013), Asamblea General, Documentos oficiales, 68º período de sesiones, Suplemento Nº 10 (A/68/10), pp. 83-84.

<sup>83</sup> Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción, Doc. A/CONF.172/9, cap. I, Res. 1, anexo I.

<sup>84</sup> Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Doc. A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, Res. 2.

<sup>85</sup> *Doc. cit.* A/68/10, p. 93.

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos *Öneryildiz c. Turquía*<sup>86</sup> y *Budayeva y otros c. Rusia*<sup>87</sup>, que afirmaron el deber de adoptar medidas preventivas. Además, el proyecto de artículo 11 se inspira en una serie de principios internacionales de derecho ambiental, como el principio de la “diligencia debida”<sup>88</sup>.

El párrafo 1 empieza con las palabras “todo Estado” para destacar que la obligación corresponde a cada Estado de manera individual.

El empleo de verbo en futuro “reducirá” indica la existencia de una obligación jurídica internacional y con la oración “adoptando las medidas necesarias y apropiadas” se contempla la cuestión de los diferentes niveles de capacidad entre los Estados para dar cumplimiento a esa obligación y evaluar, en cada contexto la capacidad y disponibilidad de recursos que tenga cada Estado.

En cuanto a los términos utilizados: prevención, mitigación y preparación, la Comisión consideró apropiado el recurso a la terminología sobre la reducción del riesgo de desastres preparada por la UNISDR en 2009<sup>89</sup>, con arreglo a la cual: “prevención” expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación; “mitigación” es la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines; y “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; es una acción que se lleva a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres<sup>90</sup>.

El párrafo 2 enumera ilustrativamente tres categorías de medidas de reducción del riesgo de desastres: las evaluaciones de riesgo, que se refiere a obtener información sobre peligros y vulnerabilidades; la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas, lo que requiere libre acceso a dicha información y promueve la transparencia de las operaciones y el escrutinio y control públicos; y los sistemas de alerta temprana, que son fundamentales tanto para iniciar como para llevar a cabo planes para contingencias<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> *Öneryildiz c. Turquía*, TEDH, Sala Superior, Fallo, 30/11/2004. Para un mayor detalle ver capítulo IV de esta obra.

<sup>87</sup> *Budayeva y otros c. Rusia*, TEDH, Primera Sección de la Sala, Fallo, 20/03/2008. Para un mayor detalle ver capítulo IV de esta obra.

<sup>88</sup> *Doc. cit. A/69/10*, pp. 120-121.

<sup>89</sup> Véase <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>. La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de riesgos de desastres (UNISDR) es parte de la Secretaría General y ha sido establecida para garantizar la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres adoptada por la Asamblea General en 1999; es el centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de la reducción del riesgo de desastres y la implementación del plan internacional para la reducción del riesgo de desastres – el “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”.

<sup>90</sup> *Doc. cit. A/69/10*, p. 125.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, pp. 93-99.

Al momento de examinar el papel y la responsabilidad del Estado afectado respecto de las personas que se encuentren en su territorio, se reconoció, desde el punto de vista práctico, que el Estado en que tiene lugar el desastre es el que se encuentra en mejores condiciones para evaluar sus necesidades de respuesta al desastre en su territorio y para facilitar, coordinar, dirigir, controlar y supervisar las operaciones de socorro.

En virtud de ello, y basándose en los principios fundamentales de la soberanía y la no injerencia, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Relator Especial consagró en el artículo 12 que:

1. El Estado afectado, en virtud de su soberanía, tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio.
2. El Estado afectado ejerce el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia.

Se adoptó la fórmula del Convenio de Tampere de 1998, por la que se reconoce que el Estado afectado ejerce el control final sobre la forma en que se llevan a cabo las operaciones de socorro y ostenta así la posición primordial en las relaciones de cooperación con otros actores pertinentes previstos en el proyecto de artículo 8.

Cuando se supere la capacidad nacional de respuesta, el proyecto de artículo 13 prevé el deber del Estado afectado de buscar asistencia internacional —como correlativo de los proyectos de artículo 12 y 8, que estipulan, respectivamente, el deber de asegurar la protección de las personas en casos de desastre en su territorio y la obligación de cooperar—<sup>92</sup>.

La Comisión considera que el deber de buscar asistencia recogido en el proyecto, dimana de las obligaciones del Estado afectado con arreglo a los instrumentos internacionales de derechos humanos y al derecho internacional consuetudinario<sup>93</sup>. La Comisión observa que el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocieron el deber de los Estados de tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de derechos reconocidos. La búsqueda de asistencia internacional puede considerarse como medidas apropiadas que debe adoptar un Estado cuando las condiciones en ese

---

<sup>92</sup> La existencia del deber de buscar asistencia que se recoge en el proyecto de artículo 13 contó con el apoyo de la mayoría de los miembros de la Comisión, si bien tuvo la oposición de otros que entendían que, en la actualidad, el derecho internacional no reconoce ese deber. En efecto, algunos miembros de la Comisión y algunos Estados en oportunidad de emitir sus opiniones en el marco de la Sexta Comisión, se opusieron a la idea de que los Estados afectados tengan, o deban tener, la obligación legal de buscar asistencia externa en casos de desastre, al considerar que, en la actualidad, el derecho internacional no impone ninguna obligación vinculante de este tipo y por ello el artículo 13 debería formularse con el término exhortatorio “deberían”. Ver *Doc. cit. A/69/10*, p. 129.

<sup>93</sup> *Doc. cit. A/69/10*, pp. 129-130; Cuarto Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 11/05/2011, Doc. A/CN.4/463, p. 15.

Estado sean tales que no puedan hacerse efectivos los derechos humanos, tales como la vida, la alimentación, la salud, el abastecimiento de agua, etc.<sup>94</sup>.

Nótese que la Comisión optó por el término “buscar” en lugar de “solicitar” asistencia, al considerar que este último conlleva la implicación de que el consentimiento del Estado afectado se otorga tras la aceptación de dicha solicitud por un tercer Estado. En opinión de la Comisión, el deber de “buscar” asistencia conlleva un enfoque negociado, más amplio, que entraña el inicio proactivo del Estado afectado<sup>95</sup>.

Además, es el Estado afectado el que determinará —de buena fe—<sup>96</sup> la gravedad de un desastre y los límites de su capacidad nacional de respuesta, ya que se encuentra en mejor situación para hacerlo.

En el proyecto de artículo 14 se establece un régimen de consentimiento cualificado de los Estados afectados en relación con las operaciones de socorro en casos de desastre. El párrafo 1 del proyecto de artículo 14 refleja el principio fundamental del derecho internacional de que la prestación de asistencia internacional de socorro depende del consentimiento del Estado afectado.

El párrafo 2 estipula que el consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente. En efecto, el derecho del Estado afectado a rechazar un ofrecimiento no es ilimitado, refleja el carácter dual de la soberanía, que conlleva tanto derechos como obligaciones. Este enfoque se refleja en el párrafo 1 del proyecto de artículo 12, que afirma que el Estado afectado, “en virtud de su soberanía, tendrá el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio”. La determinación de si la denegación del consentimiento es arbitraria deberá realizarse en cada caso concreto, aunque como norma general cabe mencionar varios principios. En primer lugar, la Comisión considera que la denegación del consentimiento a la asistencia externa no será arbitraria: a) cuando el Estado parte tenga capacidad, y disposición, para proporcionar una respuesta adecuada y efectiva a un desastre teniendo en cuenta sus propios recursos; b) cuando el Estado afectado haya aceptado asistencia apropiada y suficiente de otras fuentes y c) cuando el ofrecimiento en cuestión no se haga con arreglo al proyecto de artículos (en particular, el proyecto de artículo 7 estipula que la asistencia humanitaria deberá tener lugar con arreglo a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación)<sup>97</sup>.

El párrafo 3 determina el deber del Estado afectado de comunicar su decisión sobre el ofrecimiento cuando sea posible.

El proyecto de artículo 15 se refiere al establecimiento por los Estados afectados de condiciones de prestación de asistencia externa a su territorio,

---

<sup>94</sup> Ver *supra* apartado 3.2.

<sup>95</sup> *Doc. cit.* A/69/10, p. 132.

<sup>96</sup> La evaluación de buena fe de la gravedad de un desastre forma parte del deber del Estado afectado, en virtud de su soberanía, de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre.

<sup>97</sup> *Doc. cit.* A/66/10, p. 289.



desarrollando el principio consagrado en el proyecto de artículo 12, en que se reconoce el papel principal del Estado afectado en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio.

El proyecto limita el derecho de un Estado afectado a condicionar la asistencia, debiendo ajustarse al marco jurídico dado por el proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado. El derecho a condicionar la asistencia es el reconocimiento de un derecho del Estado afectado a rechazar la asistencia no deseada o innecesaria y a determinar qué asistencia es apropiada y en qué momento<sup>98</sup>. Los ofrecimientos compatibles con el proyecto no pueden considerarse una injerencia en los asuntos internos del Estado afectado.

Además, se establece: “Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia [...]”. Esto es, que las necesidades deben ser evidentes en el momento de establecer las condiciones y que las necesidades pueden cambiar a medida que evoluciona la situación sobre el terreno y se dispone de más información. La inclusión de la palabra “calidad” tiene por objeto garantizar que los Estados afectados tengan derecho a rechazar la asistencia que no sea necesaria o que pueda ser perjudicial<sup>99</sup>.

En una expresión del principio de solidaridad y del principio de cooperación, el proyecto de artículo 16 reconoce el interés de la comunidad internacional en la protección de las personas en casos de desastre. El proyecto se refiere a los “ofrecimientos de asistencia externa” por parte de los Estados, las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales, no a su “prestación efectiva”. Esos ofrecimientos, ya sean unilaterales o en respuesta a una solicitud, son esencialmente voluntarios y no deben interpretarse como un reconocimiento de la existencia de una obligación jurídica de prestar asistencia. Tal ofrecimiento tampoco impone al Estado afectado la correspondiente obligación de aceptarlo<sup>100</sup>.

Cabe hacer notar que mientras los Estados, las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales competentes “tienen derecho a ofrecer asistencia”, alentando para que así lo hagan, las organizaciones no gubernamentales “también pueden ofrecer asistencia”, subrayando la diferencia existente, en términos de naturaleza y condición jurídica entre los diferentes actores<sup>101</sup>.

El proyecto de artículo 17 tiene por objeto velar por que el derecho interno del Estado afectado prevea la prestación de asistencia pronta y efectiva, en particular atendiendo a las cuestiones logísticas. A tal efecto, establece:

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 88.

<sup>99</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> *Doc. cit.* A/68/10, pp. 85-86.

<sup>101</sup> *Ibíd.*

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

a) el personal de socorro civil y militar, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, las condiciones de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y

b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la imposición, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho interno.

La protección del personal, el equipo y los bienes de socorro están previstos en el proyecto de artículo 18, que complementa el proyecto de artículo 17. La obligación tiene, por un lado, un carácter de resultado al imponer al Estado afectado el deber de no causar daños al personal, el equipo y los bienes utilizados para la prestación de asistencia externa mediante actos realizados por sus órganos. Por el otro, prevé una obligación de comportamiento, al contemplar la adopción de una serie de medidas para evitar que agentes no estatales lleven a cabo actividades perjudiciales, por ejemplo con objeto de aprovecharse de las inestables condiciones de seguridad a que pueden dar lugar los desastres para enriquecerse ilícitamente con actividades delictivas dirigidas contra el personal, el equipo y los bienes de socorro en casos de desastre. No se espera que el Estado afectado logre evitar la comisión de actos perjudiciales, sino que se esfuerce por lograr el objetivo buscado por la obligación de que se trate<sup>102</sup>.

El proyecto de artículo 19, por su parte, prevé el cese de la asistencia externa de la siguiente manera: “[e]l Estado afectado y el Estado que preste asistencia y, en su caso, los otros actores que presten asistencia, consultarán entre sí sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades. El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, o los otros actores que prestan asistencia que deseen la terminación, suministrarán la notificación apropiada”.

Cuando un Estado afectado acepta un ofrecimiento de asistencia, mantiene el control sobre la duración de dicha asistencia<sup>103</sup>. El Estado afectado puede de manera unilateral retirar su consentimiento y poner así fin a la asistencia externa y al régimen jurídico en cuyo marco se haya estado prestando. Pero también se admite que los propios Estados que presten asistencia y otros actores puedan necesitar poner fin a sus actividades de asistencia (por que los recursos se han agotado o por que se produce otro desastre que hace necesario desviar los recursos, etc.). De allí que se establezca la obligación de consulta entre los actores involucrados, reflejando el espíritu de solidaridad y cooperación. La segunda oración del proyecto de artículo establece el requisito de notificar la terminación de

---

<sup>102</sup> *Doc. cit.* A/69/10, p. 144.

<sup>103</sup> De conformidad con el proyecto de artículo 12, párrafo 2, el Estado afectado mantiene el papel principal en la dirección, control, coordinación y supervisión de la prestación de socorro y asistencia; en el proyecto de artículo 14 se exige el consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa.

manera apropiada para garantizar un cierto grado de estabilidad de la situación y que ninguna parte se vea perjudicada por un cese brusco de la asistencia<sup>104</sup>.

El proyecto del artículo 20 expresa: “El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de las normas especiales u otras normas del derecho internacional aplicables en casos de desastres”. Se refiere a la relación entre el proyecto de artículos y las normas especiales y otras normas del derecho internacional que, bien se ocupan del mismo tema que el proyecto de artículos o bien no se refieren directamente a los desastres pero serían de aplicación en situaciones comprendidas en el proyecto de artículos (por ejemplo disposiciones sobre el derecho convencional, en particular las relativas a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento y el cambio fundamental de las circunstancias, así como las normas sobre la responsabilidad de los Estados y las organizaciones internacionales y la responsabilidad de las personas). La referencia a normas especiales refleja el principio de la *lex specialis*<sup>105</sup>.

En el proyecto de artículo 21, último del proyecto, se decidió, además, respetar la precedencia al derecho internacional humanitario (*lex specialis*), en las situaciones en que sean aplicables. El proyecto de artículos podrá aplicarse no obstante situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos en que las normas vigentes del derecho internacional, y en particular las normas del derecho internacional humanitario, no sean aplicables<sup>106</sup>.

El proyecto de artículos no aborda todas las cuestiones que pueden ser pertinentes en casos de desastre. Aún más, el proyecto de artículos no pretende impedir el desarrollo ulterior de normas de derecho consuetudinario en la materia; pero sin duda el proyecto constituye una importante contribución para el desarrollo del *corpus iuris* aplicable en caso de desastres naturales, ya sea como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho o, eventualmente, al convertirse en fuente formal del derecho internacional.

Siguiendo con nuestro análisis para identificar normas convencionales, existen varios tratados multilaterales de alcance sectorial que resultan aplicables en casos de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales, las más importantes son el Convenio de Tampere<sup>107</sup>, que establece un marco jurídico general sobre asistencia en materia de comunicaciones durante operaciones de socorro en casos de desastre, incluida la coordinación de esa asistencia y la reducción de las barreras reguladoras, y el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil<sup>108</sup>, que regula la cooperación entre entidades nacionales de protección civil.

---

<sup>104</sup> *Doc. cit.* A/68/10, pp. 91-92.

<sup>105</sup> *Doc. cit.* A/69/10, pp. 147-148.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>107</sup> Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998.

<sup>108</sup> Este Convenio, que entró en vigor en 2001, fue adoptado en una conferencia internacional celebrada en Ginebra en 2000 bajo los auspicios de la Organización Internacional de Protección Civil.

A nivel regional también se han adoptado una serie de acuerdos multilaterales sobre el tema. Algunos sólo regulan aspectos concretos del socorro en casos de desastre o afectan tangencialmente al tema, mientras que otros abarcan de manera más general las cuestiones relacionadas con los desastres y, en algunos casos, establecen una base jurídica para la cooperación intrarregional, en particular mediante la creación de mecanismos institucionales específicos. Tal es el caso del Acuerdo de la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental), adoptado en 2005, que refleja en parte las ideas contemporáneas de los responsables de formular políticas sobre algunas cuestiones fundamentales en este ámbito, especialmente al contemplar el rol de los actores no estatales en sus disposiciones.

Entre los demás acuerdos pertinentes destacan los siguientes: Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 26 de febrero de 1991<sup>109</sup>; Convención Interamericana para facilitar la asistencia en caso de desastres, 7 de junio de 1991; Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998; Acuerdo entre los Estados Miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999; Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de planificación civil y militar en casos de emergencia para Europa sudoriental, 3 de abril de 2001; Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), 3 de septiembre de 2003; el Acuerdo árabe de cooperación sobre regulación y facilitación de las operaciones de socorro, 03 de septiembre de 1987, entre otros<sup>110</sup>.

A fin de regular principalmente las cuestiones operativas de asistencia y socorro en casos de desastres naturales los Estados han celebrado tratados bilaterales con otros Estados y organismos internacionales competentes en la materia. Existen más de 150 acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento relativos al socorro en casos de desastre, que se ocupan de cuestiones de asistencia mutua<sup>111</sup>.

En el ámbito de las organizaciones internacionales regionales también se han adoptado instrumentos vinculantes directamente aplicables en casos de desastres naturales tales como la Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la cual se crea el Comité Andino para la Prevención y la Atención de Desastres (CAPRADE)<sup>112</sup>, el Reglamento (CE) n° 1257/96 de la Unión Europea mediante el cual se crea la Oficina Europea para la

---

<sup>109</sup> Originariamente se la conoció como *Emergency Caribbean Disaster Response Agency (CDERA)*, hoy en día es la *Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)*.

<sup>110</sup> Para una lista amplia de esos tratados, véase el anexo I de esta obra.

<sup>111</sup> *Ibíd.*

<sup>112</sup> Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, 07/07/2002.

ayuda humanitaria (*ECHO* por sus siglas en inglés), cuyo mandato consiste en proveer de asistencia de emergencia y socorro a las víctimas de desastres naturales o conflictos armados fuera de la Unión Europea, y la Decisión del Consejo de la Unión Europea 2001/792/CE, Euratom, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, entre otros<sup>113</sup>.

Hay, además, una cantidad significativa de instrumentos no vinculantes aplicables a las actividades de asistencia humanitaria en casos de desastre, en particular, resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y otros órganos como la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; declaraciones políticas; códigos de conducta; directrices operativas; y normas y reglamentos internos de las Naciones Unidas que informan en el derecho relativo a la respuesta internacional en caso de desastre y ofrecen criterios de interpretación en lo que respecta a la preparación, movilización, coordinación, facilitación y entrega de asistencia humanitaria en tiempos de desastre. Este tipo de instrumentos no poseen carácter vinculante; suelen constituir compromisos políticos no jurídicos, que instan a los Estados a adoptar normas internas y medidas especiales para brindar asistencia a la población afectada por desastres naturales.

La principal resolución contemporánea es la Resolución 46/182 de la Asamblea General<sup>114</sup>, que, junto con otros instrumentos como la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional<sup>115</sup> y el Marco de Acción de Hyogo<sup>116</sup>, son los

---

<sup>113</sup> En el ámbito del MERCOSUR, la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, Defensa Civil, Protección Civil y Asistencia Humanitaria, establecida mediante MERCOSUR/CMC/DEC. n. 03/09, 23/07/2009, congrega a los Estados miembros en un diálogo en torno a la cooperación en casos de desastre.

<sup>114</sup> Res. 46/182, *doc. cit.*, anexo.

<sup>115</sup> Res. 6 aprobada en la 23ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Bucarest, 1977, en *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* (3ª ed., 1994), págs. 811 a 815. Las medidas también se reproducen en el Doc. A/32/64, anexo II y fueron respaldadas por el Consejo Económico y Social, en su resolución 2102 (LXIII) de 8 de agosto de 1977, y la Asamblea General, en su Res. 32/56, 08/12/1977. Véase también: Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, preparados por la FICR, en consulta con el CICR, y reimpresos en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N. 310 (29/02/1996), anexo IV; y Declaración de principios sobre la organización de socorro en favor de la población civil en caso de desastre, Res. 26 aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969, que complementa los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre. Véase Perruchoud, Richard, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1982, pp. 52 y 53. Véase también: Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, anexo VI del informe titulado “Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección”, Doc. 95/C.II/2/1, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 a 7 de diciembre de 1995. *Doc. cit.* A/CN.4/598, 05/05/2008, p. 12.

elementos fundamentales de un marco reglamentario en expansión. Además, recientemente varias organizaciones y entidades han elaborado diversos textos que contienen disposiciones específicas. Entre ellos destacan el proyecto de acuerdo modelo de 1980 sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional<sup>117</sup>; las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre publicadas por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), en 1982<sup>118</sup>; la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en 2003<sup>119</sup>; las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos<sup>120</sup>, finalizadas en 2006 y las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial<sup>121</sup>.

También merecen ser señalados: el proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg, Alemania, 1991); la Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (Ginebra: Proyecto Esfera, 2000, revisadas en 2004)<sup>122</sup>; las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de

---

<sup>116</sup> Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, aprobado el 22/01/2005 en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/CONF.206/6, cap. I, Res. 2).

<sup>117</sup> Informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980), pp. 520-527. Véase también la resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, aprobada en la 57ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Madrid, 29 de agosto a 4 de septiembre de 1976), en informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, págs. xlvi a xlix. *Doc. cit.* A/CN.4/598, 05/05/2008, p. 12.

<sup>118</sup> Instituto de Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), *Policy and Efficacy Studies*, n. 8.

<sup>119</sup> Aprobada en la sesión de Brujas de 02/09/2003, tras 10 años de trabajos sobre el tema. Véase *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*, vol. 70-I, 2002-2003, pp. 399-576 y vol. 71-II, 2004, pp. 133-250.

<sup>120</sup> Aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos el 09/06/2006 sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, Washington, D.C., 2006.

<sup>121</sup> Aprobadas en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 a 30 de noviembre de 2007.

<sup>122</sup> El proyecto Esfera “Normas Mínimas de la Respuesta Humanitaria” es fruto de la cooperación entre varias organizaciones independientes que participan en la asistencia humanitaria. La finalidad del proyecto es determinar normas prácticas fundamentales por las que se rija la asistencia humanitaria, en particular la ayuda inmediata de importancia crucial para salvar vidas. Véase Walter, Peter, “Víctimas de catástrofes naturales y derecho a la asistencia humanitaria: Una opinión profesional”, *Revista Internacional del Cruz Roja*, n. 148, 31/12/1998, pp. 655-662. Para un mayor detalle del Proyecto Esfera consultar en [www.ifrc.org/pubs/sphere](http://www.ifrc.org/pubs/sphere).

Oslo”), 27 de noviembre de 2006<sup>123</sup>; y los Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, de 1995<sup>124</sup>.

Al menos 100 Estados han aprobado legislación nacional para regular la prevención y la respuesta en casos de desastre, o diversos aspectos relacionados con esta materia<sup>125</sup>. Algunos Estados han aprobado legislación relacionada específicamente con la gestión de los desastres, sobre todo en los últimos años, mientras que numerosos países regulan diferentes aspectos de la prevención y la respuesta ante casos de desastre mediante leyes internas que abordan temas diversos, como la protección del medio ambiente y la conservación, los recursos forestales, la salud, la seguridad alimentaria, el saneamiento, las epidemias, la seguridad, la vigilancia, el orden público, la protección civil, la inmigración, los derechos y aranceles aduaneros, las actividades de búsqueda y rescate, las emergencias, los recursos hídricos, la seguridad contra incendios, la prevención de accidentes industriales, los impuestos, la meteorología, la ordenación del territorio, y la prevención de terremotos. Aunque la legislación interna no siempre es pertinente para el desarrollo de normas internacionales, en varias cuestiones las normas internas son determinantes, bien porque dotan de contenido a una norma internacional (por ejemplo, aunque exista una norma internacional que obligue a prestar acceso urgente, es el derecho nacional pertinente el que debe facilitar el correspondiente procedimiento), bien porque permiten poner en marcha la operación de cooperación internacional (por ejemplo, en muchos Estados sólo puede solicitarse asistencia internacional una vez que se haya declarado el estado de emergencia conforme al derecho nacional)<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”), Oficina de Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA), revisión de 2007, disponible en <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-SPANISH.pdf>.

<sup>124</sup> Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n. 1, 1995, pp. 192-198. *Doc. cit.* A/CN.4/598, p. 15.

<sup>125</sup> Algunos de los países o zonas que disponen de legislación nacional en materia de desastres o relacionada con ellos (incluso sobre cuestiones de protección civil) o sobre algunos aspectos relativos al tema, son: Alemania, Angola, Argelia, Argentina, Armenia, Austria, Bahrein, Belarús, Belice, Benin, Bolivia, Brasil, Camboya, Camerún, Canadá, Chad, Chile, China, Colombia, Comoras, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Croacia, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Islas Salomón, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Japón, Jordania, Kenya, Kirguistán, Lesotho, Lituania, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mongolia, Montserrat, Nepal, Nicaragua, Níger, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, República Checa, República de Corea, República del Congo, República Democrática del Congo, República Islámica del Irán, República Unida de Tanzania, Rumania, Santa Lucía, Senegal, Serbia y Montenegro, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Ucrania, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Zimbabwe y Provincia china de Taiwán. *Doc. cit.* A/CN.4/590, p. 13.

<sup>126</sup> *Doc. cit.* A/CN.4/598, pp. 13-14.

En efecto, a través de su legislación interna los Estados han procurado aplicar algunos de los principios y reglas adoptadas en instrumentos *soft law*, promoviendo la cooperación y facilitando el desarrollo posterior del *hard law* sobre la materia.

La falta de un régimen o sistema centralizado que regule la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales han favorecido el desarrollo de acuerdos internacionales entre Estados y organizaciones internacionales a fin de coordinar las actividades de socorro y asistencia.

Existe un número considerable de organizaciones internacionales que tienen mandatos relevantes para la asistencia internacional en casos de desastres y la recuperación. El artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas reconoce como propósito de la Organización la cooperación internacional en la solución de problemas humanitarios. Varios órganos de la Secretaría General, agencias y organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales tienen mandados particulares sobre esta área, entre los que se pueden mencionar: la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)<sup>127</sup>, el Programa Mundial de Alimentos (WFP)<sup>128</sup>, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>129</sup>, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>130</sup>, Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>131</sup>, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>132</sup>, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>133</sup>, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>134</sup>, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>135</sup>, Organización Internacional de Defensa Civil<sup>136</sup> y el Banco Mundial<sup>137</sup>, entre otros<sup>138</sup>.

Las organizaciones internacionales humanitarias de carácter no gubernamental poseen también un fuerte mandato para dirigir la ayuda humanitaria. Sin embargo, tales mandatos están establecidos en sus respectivos estatutos y reglamentos y no han sido suscriptos por los Estados, tal como sucede en los organismos intergubernamentales. Por su parte, el mandato el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en materia de asistencia en

---

<sup>127</sup> Ver Res. 46/182, *doc. cit.*, anexo, párr. 34-36.

<sup>128</sup> Ver Res. 1714 (XVI) de la Asamblea General de Naciones Unidas (1961); Conferencia de la Organización para los Alimentos y la Agricultura (FAO), Res. 1/61 (1961).

<sup>129</sup> Ver Tratado constitutivo de la Organización para los Alimentos y la Agricultura (FAO), 16/10/1945, art. 1.

<sup>130</sup> Ver Res. 57 (I) de la Asamblea General de Naciones Unidas (1946), párr. 1.

<sup>131</sup> Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud, 22/07/1946, art. 2.

<sup>132</sup> Ver Res. 2029 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1965).

<sup>133</sup> Ver Res. 2997 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1972).

<sup>134</sup> Ver Estatuto para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 428 (V) (1950).

<sup>135</sup> Tratado Constitutivo de la Organización Internacional para la Migración, 19/10/1953, art. 1.

<sup>136</sup> Tratado Constitutivo de la Organización Internacional para la Defensa Civil, 17/10/1966, art. 2.

<sup>137</sup> Acuerdo entre el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), 27/10/1945.

<sup>138</sup> Fischer, David, *op. cit.*, p. 33.



casos de desastres está establecido desde sus orígenes; sin embargo, dicho mandato ha sido aceptado por los Estados a nivel internacional a través de la aprobación de los Estatutos del Movimiento<sup>139</sup>.

### 3.5. Los desastres naturales en otras áreas del derecho internacional

Existe otra serie de instrumentos internacionales que, aunque en sentido estricto no entran dentro del ámbito del derecho relativo a los desastres naturales, contienen no obstante disposiciones pertinentes sobre la materia. Por ejemplo, la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación de 1997<sup>140</sup> requiere que los Estados del curso de agua tomen “todas las medidas apropiadas para prevenir o mitigar las condiciones relacionadas con un curso de agua internacional que sean resultado de causas naturales o de un comportamiento humano, como crecidas o deshielos, enfermedades transmitidas por el agua, entarquinamiento, erosión, intrusión de agua salada, sequía o desertificación, que puedan ser perjudiciales para otros Estados del curso de agua”. Además, los Estados del curso de agua deben notificar a los demás Estados del curso de agua cualquier situación de emergencia y tomar todas las medidas posibles para prevenir, mitigar y eliminar los efectos nocivos de esa situación<sup>141</sup>.

En varios tratados, en ámbitos como la salud<sup>142</sup> y las prerrogativas e inmunidades a determinadas entidades y categorías de personas, como los representantes diplomáticos y consulares de los gobiernos<sup>143</sup> o las organizaciones

---

<sup>139</sup> Res. 7, Enmienda del Estatuto y Reglas de Procedimiento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 1995.

<sup>140</sup> Aprobada por Res. 51/229 de la Asamblea General, el 21/05/1997.

<sup>141</sup> Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997), art. 28(2) y (3). Por “situación de emergencia” se entiende “la que cause graves daños a los Estados del curso de agua o a otros Estados, o cree un peligro inminente de causarlos, y que resulte súbitamente de causas naturales, como las crecidas, el deshielo, los desprendimientos de tierras o los terremotos, o de un comportamiento humano, como los accidentes industriales” (art. 28.1). Véase también la Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales (1992), art. 3 (“Para prevenir, controlar y reducir los efectos transfronterizos, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, harán compatibles, las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas pertinentes...”).

<sup>142</sup> Véase, por ejemplo: Acuerdo básico entre el Gobierno de Antigua y Barbuda y la Organización Panamericana de la Salud, representada por la Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (1982), art. III; y Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Federal de Nigeria sobre cooperación en el ámbito de las ciencias médicas y de la salud (2002).

<sup>143</sup> Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961; Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 1963; Convención sobre las Misiones Especiales, 1969.

intergubernamentales y su personal<sup>144</sup>, podemos encontrar también disposiciones pertinentes aplicables en situaciones de desastres naturales<sup>145</sup>.

#### 4. Conclusión

El interés del derecho internacional por regular las cuestiones vinculadas con el socorro y la asistencia en casos de desastres naturales no es nuevo. Sin embargo, el derecho internacional que regula las cuestiones relacionadas con los desastres sigue estando relativamente poco desarrollado.

En efecto, si bien existen algunos tratados multilaterales sectoriales (sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario, transporte, comunicaciones, privilegios e inmunidades, salud, etc.), así como un considerable número de acuerdos bilaterales, cuyas normas resultan directa o indirectamente aplicables en casos de desastres naturales, no hay ningún tratado universal de carácter general que establezca normas que regulen los principales aspectos de la asistencia y protección de las personas afectadas por desastres y otras consecuencias de los fenómenos naturales.

A este respecto, la labor emprendida por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas constituye, sin dudas, una importante contribución para el desarrollo del *corpus iuris* aplicable en caso de desastres naturales, en tanto medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho. Aún más, el proyecto de artículos sobre el tema “Protección de las personas en casos de desastre” podría convertirse, eventualmente, en un futuro convenio de carácter general que garantizaría una adecuada protección a las personas en situaciones de desastre.

El derecho internacional de los derechos humanos, por su parte, nos ofrece normas que pueden invocarse para garantizar la protección de las personas en casos de desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales.

Si bien sólo algunos tratados de derechos humanos contemplan los casos de desastres expresamente —como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño—, la mayoría de los instrumentos generales de derechos humanos pueden ser invocados para garantizar la protección de ciertos derechos que pueden resultar afectados al producirse un desastre natural, como el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a la vivienda, vestido y saneamiento adecuados, el derecho a no ser discriminado. Incluso se sostiene que el “derecho a recibir asistencia humanitaria” no sólo es coherente con el actual cuerpo normativo internacional en materia de derechos humanos, sino que es necesario para la realización de los derechos humanos fundamentales.

---

<sup>144</sup> Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (1946); Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (1947); Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica (1959).

<sup>145</sup> Para una lista amplia de esos tratados véase el anexo I de esta obra.

Los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación —principios rectores del derecho internacional humanitario—, así como los de soberanía y no intervención y el deber general de cooperar —en tanto principio general del derecho internacional— también se constituyen en principios fundamentales aplicables a las actividades de asistencia en casos de desastres naturales.

La gran cantidad de instrumentos no vinculantes que se han adoptado sobre el tema han contribuido, asimismo, a fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para hacer efectiva la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales, facilitando, en ciertos casos, el desarrollo posterior del *hard law* sobre la materia.

El derecho internacional aplicable en casos de desastre ha evolucionado hasta convertirse en un complejo entramado de reglas dispersas. La creciente participación de la comunidad internacional en la prestación de asistencia en caso de desastres naturales plantea la necesidad de mejorar su regulación jurídica, mediante la formulación de normas internacionales específicas informadas por principios rectores comunes que garanticen una adecuada protección a las personas afectadas por desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales.

# LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INTERNACIONALMENTE DESPLAZADAS POR DESASTRES Y OTRAS CONSECUENCIAS DE FENÓMENOS NATURALES

*María Belén Gracia*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Los desplazados ambientales. 3. El marco normativo aplicable. 3.1. La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. 3.2. El derecho internacional sobre los refugiados. 3.3. El derecho de las migraciones: las categorías migratorias y la práctica de los Estados. 3.3.1. La legislación y la práctica de los Estados. 4. La situación de la población de los Estados insulares. 5. Conclusión.

## 1. Introducción

Las causas que pueden generar el desplazamiento transfronterizo de la población de un Estado son diversas, desde conflictos armados, hasta persecuciones políticas, crisis económicas, oportunidades de empleo, entre otras. El último informe mundial sobre desastres elaborado por la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja indica que más de 70 millones de personas eran migrantes forzosos en el 2012 y que se espera que el número crezca exponencialmente<sup>1</sup>. Los desastres naturales y los efectos adversos del cambio climático son parte de las causas que han motivado el desplazamiento de esos migrantes forzosos<sup>2</sup>.

En este capítulo nos detendremos a analizar la situación de las personas desplazadas internacionalmente como consecuencia de desastres naturales, particularmente las normas internacionales aplicables para su protección. Asimismo, haremos referencia a las limitaciones de esas normas y propondremos alternativas en el marco del derecho de las migraciones que logren superar esas limitaciones y otorgar una protección adecuada a las necesidades de las personas que se ven obligadas a desplazarse por un desastre natural u otras consecuencias de fenómenos naturales.

Además, dedicaremos un apartado especial a explicar la situación de la población de los Estados insulares que se encuentran en peligro de desaparecer como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático.

---

<sup>1</sup> Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Informe mundial sobre desastres 2012, Resumen, p. 2, disponible en [http://www.cruzroja.cl/publicaciones/descarga/WDR2012\\_Summary\\_SP\\_1.pdf](http://www.cruzroja.cl/publicaciones/descarga/WDR2012_Summary_SP_1.pdf).

<sup>2</sup> Reino Unido, Government Office for Science, *Foresight: Migration and Global Environmental Change*, Final Project Report, London, 2011, p. 11, disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf).

## 2. Los desplazados ambientales

Todos los años, millones de personas son forzosamente desplazadas de sus hogares como consecuencia de desastres naturales: terremotos, tsunamis, huracanes, inundaciones, sequías, entre otros.

Este desplazamiento suele darse dentro de los límites del propio Estado, y las personas que protagonizan estos tipos de desplazamientos son denominados “desplazados internos”. En el marco de las Naciones Unidas se han adoptado una serie de Principios Rectores para la protección de los desplazados internos<sup>3</sup>, y a nivel regional, en el ámbito de la Unión Africana, los Estados han adoptado la “Convención para la protección y asistencia de desplazados internos en África” que entró en vigor en 2012<sup>4</sup>. Estos instrumentos contemplan como causal posible del desplazamiento a los desastres naturales u otros factores medioambientales.

No obstante, debido al incremento en la cantidad de desastres naturales, en la gravedad de sus consecuencias y los efectos progresivos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar y la posibilidad de que las zonas costeras de algunos Estados o Estados insulares en su totalidad queden sumergidos o se tornen inhabitables, el desplazamiento transfronterizo de la población afectada es una realidad creciente.

El desplazamiento puede ser temporario, es decir aquel que ocurre cuando las personas se ven forzadas a desplazarse transnacionalmente por un período corto de tiempo, debido a un desastre natural, pero luego pueden retornar a sus hogares; tal es el caso de los más de 18 millones de pakistaníes que buscaban refugio durante las inundaciones del 2010. En otras circunstancias, el desplazamiento puede ser permanente<sup>5</sup>. En este último caso, la población puede verse obligada a cruzar las fronteras del Estado de su nacionalidad en busca de protección debido a los cambios irreversibles en el medioambiente (como el aumento del nivel del mar, las inundaciones constantes, la ausencia de agua potable —tal es el caso de algunos Estados insulares como Kiribati, Tuvalu y Maldivas—) o en las instituciones del Estado (como es el caso de Haití, eliminando la posibilidad de que el Estado pueda brindarle algún tipo de protección a las personas afectadas) que puede provocar el desastre natural o los efectos adversos del cambio climático.

Actualmente, no hay definición de desplazados ambientales aceptada internacionalmente. En nuestra opinión, la definición más acertada elaborada hasta la actualidad es la propuesta por la Organización Internacional para las

---

<sup>3</sup> Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>.

<sup>4</sup> Convención para la protección y asistencia de desplazados internos en África (Convención de Kampala), entrada en vigor: 06/12/2012, disponible en español en: [http://www.acnur.es/PDF/7698\\_20120417125508.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7698_20120417125508.pdf).

<sup>5</sup> Warner, Koko, *et al.*, “Changing climates, moving people: framing migration, displacement and planned relocation”, *UNU-EHS Publication Series, Policy Brief No. 8*, junio 2013, p. 26, disponible en <http://www.ehs.unu.edu/file/get/11213.pdf>.

Migraciones (OIM): “los migrantes medioambientales son personas o grupos de personas que a causa de los repentinos o progresivos cambios en el medio ambiente, que afectan de forma adversa a las condiciones de vida, están obligados a abandonar sus hogares o escogen hacerlo, de forma temporal o permanente, y quienes se desplazan internamente o cruzan las fronteras internacionales”<sup>6</sup>. La definición contempla tanto los desplazamientos internos como transnacionales, los temporarios o los permanentes y las causas repentinas, como los desastres naturales, así como los cambios progresivos en el medioambiente.

En la doctrina, algunos autores han clasificado la migración asociada con causas medioambientales, de acuerdo con la urgencia de la situación, distinguiendo entre migrantes medioambientales en situación de emergencia, migrantes medioambientales forzosos y migrantes motivados por causas medioambientales<sup>7</sup>. Los migrantes medioambientales en situación de emergencia serían aquellas personas que se ven obligadas a huir de sus hogares para salvar sus vidas debido a un evento ambiental repentino, como un desastre natural. Los migrantes medioambientales forzosos son aquellos que deben abandonar sus hogares con el fin de evitar sufrir las peores consecuencias del deterioro ambiental, mientras que los migrantes motivados por causas medioambientales son aquellos que pueden abandonar un ambiente en deterioro constante con el fin de evitar lo peor<sup>8</sup>.

A continuación analizaremos el marco normativo aplicable a las personas desplazadas internacionalmente por desastres naturales o como consecuencia de otros fenómenos de la naturaleza.

### 3. El marco normativo aplicable

La comunidad internacional ha reconocido la carencia de normas específicas relativas a la protección de las personas desplazadas transnacionalmente como consecuencia de desastres naturales<sup>9</sup>; no existe en la actualidad un tratado que regule la materia y la práctica de los Estados es demasiado diversa como para afirmar la existencia de *opinio juris*, necesaria para la formación de la costumbre internacional.

---

<sup>6</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment*, Ginebra, Suiza, 2009, p. 23, disponible en [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/env\\_degradation/compendium\\_climate\\_change.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/env_degradation/compendium_climate_change.pdf).

<sup>7</sup> Renaud, Fabrice, *et al.*, “A Decision Framework for Environmentally Induced Migration”, *International Migration*, vol. 49, número suplementario s1 (junio, 2011), pp. e5–e29.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> ACNUR, Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, “Vacíos de protección y respuestas”, (8-9 de diciembre de 2010), Sesión 1: Vacíos en el marco de la protección internacional y en su implementación, Informe de los co-presidentes, disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e3fd76e2>; Working paper submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the IASC, “Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?” (octubre, 2008).

Con el propósito de alcanzar el consenso entre los Estados sobre los principios fundamentales relativos a la protección de personas desplazadas a través de las fronteras de los Estados en el contexto de desastres repentinos o de evolución lenta, y con el fin último de acordar una agenda de acción futura en la materia, los gobiernos de Noruega y Suiza lanzaron en octubre de 2012 la Iniciativa Nansen<sup>10</sup>. Esta iniciativa se plantea como una serie de consultas regionales (en la Región del Pacífico, América Central, el este de África, el sur de Asia y el sudeste de Asia) y una reunión global planeada para 2015 que pretende, en caso de ser necesario, colaborar en la elaboración de nuevos estándares a nivel local, regional o global para la protección de las personas internacionalmente desplazadas. La ausencia de un mecanismo legal a nivel internacional que asegure la admisión de estas personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de un desastre natural y de guías internacionales respecto a las obligaciones de los Estados de origen y de los receptores fue una preocupación señalada por los Estados que participaron de la consulta regional de la Iniciativa Nansen en el Sudeste de Asia en octubre de 2014<sup>11</sup>.

Más allá de esta carencia de normativa específica, existen otras normas generales que pueden resultar aplicables también en estas situaciones. De hecho los Principios Rectores de la Conferencia de Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento, instan a la utilización de regímenes jurídicos y sistemas de protección existentes<sup>12</sup>.

A continuación se analizarán algunas normas de regímenes existentes como el derecho internacional de los derechos humanos, el estatuto del refugiado, y el derecho de las migraciones con el fin de determinar la posibilidad o imposibilidad de aplicarlas para la protección de las personas internacionalmente desplazadas como consecuencia de un desastre natural.

### **3.1. La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos**

Diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo sobre Derechos y Libertades Fundamentales, establecen claramente que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales a todos los seres humanos bajo

---

<sup>10</sup> Para más información, visitar la página web de la Iniciativa Nansen: <http://www.nanseninitiative.org/>.

<sup>11</sup> Ver Summary of Conclusions, Nansen Initiative Southeast Asian Regional Consultation, *Human Mobility in the Context of Disasters and Climate Change in Southeast Asia*, Manila, Filipinas, 15-17 de octubre de 2014, p. 3, disponible en <http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/2014%20SEA%20Regional%20Consultation%20FINAL%20Summary%20of%20Conclusions.pdf>.

<sup>12</sup> Los principios están disponibles en [http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Nansen%20Principles\\_1.pdf](http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Nansen%20Principles_1.pdf), ver principio VII.

sus respectivas jurisdicciones<sup>13</sup>. Estas normas son, además, parte de la costumbre internacional en la actualidad y la jurisprudencia ha confirmado que para cumplir con ellas los Estados “deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental”<sup>14</sup>.

Asimismo, la protección de los derechos humanos está garantizada por el principio de no discriminación e igualdad ante la ley a favor de todas las personas, sin distinción de su situación migratoria, es decir que la regularidad o irregularidad migratoria de una persona en un Estado no puede ser condicionante del respeto por parte de ese Estado del principio de igualdad y no discriminación, debido a su carácter fundamental en el derecho internacional<sup>15</sup>.

En la resolución sobre Protección de los Migrantes, la Asamblea General recordó “la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, independientemente de su situación jurídica, y que los traten con humanidad, sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección”<sup>16</sup>. Recientemente en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló la obligación de los Estados receptores de estos migrantes de extenderles todos los derechos humanos gozados por los no-nacionales de conformidad con el derecho internacional<sup>17</sup>.

Además, en la Conferencia de Nansen se remarcó la importancia de los principios relacionados con los derechos humanos, en particular, del principio de no devolución (*non-refoulement*), considerado como un posible marco de protección para aquellas personas que se desplazan a través de las fronteras y no pueden ampararse en otro régimen de protección<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 30; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, art. 2; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1; Convenio Europeo sobre Derechos y Libertades Fundamentales, art. 1.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-18/03 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17/09/2003, parág. 81.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, parág. 118.

<sup>16</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. A/RES/54/166 sobre Protección de los migrantes, 24/02/2000.

<sup>17</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau, Doc. A/HRC/20/24, 02/04/2012, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/125/99/PDF/G1212599.pdf?OpenElement>.

<sup>18</sup> Para un análisis detallado sobre la posibilidad de aplicar el principio de *non-refoulement* y sus limitaciones ver McAdam, Jane, “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards”, *Legal and Protection Policy Research Series*, mayo de 2011, pp. 17-36, disponible en <http://www.unhcr.org/4dff16e99.html>. Ver también Klein Solomon, Michele y Warner, Koko, “Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change. Existing Tools and Emerging Framework”, en *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Gerrard, Michael y Wannier, Gregory (eds.), Cambridge University Press,



Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos no garantiza la admisión ni la permanencia en el Estado de personas afectadas por desastres naturales que se han desplazado, así como tampoco el estatus que el Estado receptor debe otorgarles durante su estadía, ni las condiciones de su retorno<sup>19</sup>. Es por ello que es necesario evaluar el modo en que otros instrumentos internacionales existentes pueden ser aplicados, reinterpretados y complementados con otras normas internacionales para proteger a los desplazados ambientales<sup>20</sup>.

### 3.2. El derecho internacional sobre los refugiados

En el marco del derecho de los refugiados, la discusión actual sobre la problemática radica en la inclusión o no de los desplazados ambientales en la categoría de refugiado y la protección internacional que debería otorgárseles<sup>21</sup>. Si bien el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) brinda cierta asistencia y protección a estos desplazados<sup>22</sup>, dicho órgano ha expresado que el uso de términos como “refugiados ambientales” o “refugiados climáticos” es incorrecto y no tiene basamento jurídico en el derecho de los refugiados<sup>23</sup>, posición que es compartida por parte de la doctrina<sup>24</sup>. De este modo, el ACNUR ha optado por utilizar la denominación de “personas ambientalmente desplazadas” entendiendo que son personas desplazadas en su propio país o a

---

Nueva York, 2013, pp. 243-298, donde a partir de la página 259 hace referencia a una interpretación evolutiva del principio de *non-refoulement*.

<sup>19</sup> Kälin, Walter y Schrepfer, Nina, “Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches”, *Legal and Protection Policy Research Series* (febrero 2012), p. 25, disponible en <http://www.refworld.org/pdfid/4f38a9422.pdf>.

<sup>20</sup> Solá Pardell, Oriol, “Desplazados ambientales. Una nueva realidad”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n. 66, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, p. 62.

<sup>21</sup> Documento de discusión de la Conferencia sobre “Cambio climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas”, organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en febrero de 2011, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7413.pdf?view=1>.

<sup>22</sup> El mandato del ACNUR incluye la protección de los refugiados, es decir, una persona que satisface la definición de refugiado contenida en el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 o que está fuera de su país de origen o de residencia habitual y es incapaz de regresar a él a causa de amenazas serias e indiscriminadas a la vida, la integridad física o la libertad, resultantes de la violencia generalizada o de eventos que perturban gravemente el orden público.

<sup>23</sup> Guterres, Antonio, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, 23/10/2008, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492bb6b92.html>.

<sup>24</sup> Keane, David, “The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugees”, *Georgetown International Environmental Law Review*, 2004, p. 215; Mc Adam, Jane y Saul, Ben, “Displacement with Dignity: International Law and Policy Responses to Climate Change. Migration and Security in Bangladesh”, *University of New South Wales, Faculty of Law Research Series*, Paper n. 63, 2010, disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1701486](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1701486).

través de fronteras internacionales debido a la degradación, el deterioro o la destrucción del medio ambiente<sup>25</sup>.

Aunque el mandato del ACNUR no incluye el desplazamiento causado por los desastres naturales, el organismo tiene un claro interés en el movimiento de personas provocado por estos factores, sobre todo por los efectos que estos movimientos pueden causar, como el aumento de las tensiones sociales e, incluso, de conflictos armados. Así, el ACNUR ha reconocido que aun cuando la causa del desplazamiento sea principalmente medioambiental, “las poblaciones afectadas pueden tener necesidades de protección y vulnerabilidades similares a aquellas de quienes huyen por la violencia o la violación de los derechos humanos”<sup>26</sup>.

Otros consideran que la definición de refugiado contenida en la Convención del Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967 debe ser modificada para incluir casos como el de los “refugiados ambientales”<sup>27</sup>. Sramkova, por ejemplo, sugiere que la Convención debe complementarse con otro Protocolo adicional que regule la situación de los migrantes ambientales forzosos<sup>28</sup>, mientras que Docherty y Giannini proponen un instrumento internacional que cree obligaciones para prevenir y remediar la situación de los refugiados como consecuencia del cambio climático: una convención internacional sobre los refugiados como consecuencia del cambio climático<sup>29</sup>. Estas propuestas parecen estar inspiradas en el reporte del Ministro de Medioambiente, Energía y Agua de las Islas Maldivas quien, en la Primera Reunión sobre un Protocolo para

---

<sup>25</sup> ACNUR, *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, 01/01/1993, disponible en; <http://www.unhcr.org/4a4c6da96.html>; ACNUR, *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, 01/01/1995, disponible en <http://www.unhcr.org/4a4c70859.html>.

<sup>26</sup> Palabras del Sr. José Riera, Asesor Principal del Director de Protección Internacional Sede del ACNUR, en la Conferencia Internacional “Millones de personas sin protección: Desplazamiento inducido por el cambio climático en países en desarrollo”, Berlín, 29/01/2013, *Retos relacionados con el desplazamiento inducido por el cambio climático*, disponible en [http://acnur.es/PDF/medioambiente\\_retos\\_desplazamiento\\_cambio\\_climatico\\_20130627101840.pdf](http://acnur.es/PDF/medioambiente_retos_desplazamiento_cambio_climatico_20130627101840.pdf).

<sup>27</sup> El-Hinnawi, Essam, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Refugiados ambientales*, 1985; McGregor, Joann, “¿Existen los refugiados por causas medioambientales?”, en *RPN Refugee Participation Network*, n. 18, Refugee Studies Programme (Universidad de Oxford) y HEGOA (Universidad del País Vasco), Oxford-Bilbao, 1995, pp. 7-8; Kibreab, Gaim, “Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: a Critique of the Current Debate”, *Disasters*, vol. 21, n. 1, 1997, pp. 20-38; Williams, Angela, “Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law”, *Law & Policy*, vol. 30, n. 4, 2008, pp. 502-529; Biermann, Frank y Boas, Indrid, “Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol”, *Environment Magazine*, noviembre-diciembre 2008, disponible en <http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>.

<sup>28</sup> Sramkova, Katarina, *Involuntary Environmental Migrants: Unprotected. The Case Study of the Displacement due to Current Climate Change*, Lambert Academic Publishing, 2010, p. 62.

<sup>29</sup> Docherty, Bonnie y Giannini, Tyler, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, 2009, p. 351.

Refugiados Ambientales planteó la posibilidad de enmendar el Estatuto del Refugiado para incluir a los refugiados climáticos<sup>30</sup>.

La Convención del Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967 consideran refugiado a *toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de: a) raza, b) religión, c) nacionalidad, d) pertenencia a determinado grupo social, u e) opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él*. Esta definición presenta algunos aspectos principales que dificultan la incorporación de los desplazados ambientales dentro de la categoría de refugiado<sup>31</sup>. Por un lado, el desplazamiento de personas que ven afectada su vida por cuestiones medioambientales puede ser voluntario, es decir, no estar motivado por un peligro de persecución, que es la base de la definición de refugiado. Por otro lado, el instituto del refugiado fue pensado considerando la posibilidad de que la persona retorne a su país de origen cuando el peligro de persecución haya cesado. En cambio, las personas desplazadas por factores medioambientales, en algunos casos, no podrán regresar a sus hogares. En consecuencia, el “refugiado medioambiental” no se encuadra dentro del ámbito de protección jurídica de la Convención de 1951 ni de su Protocolo.

Por su parte, la Convención para el Gobierno de Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados en África de la Organización de la Unión Africana de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, si bien adoptan la definición de refugiado de la Convención de 1951 y su Protocolo, definen una categoría más amplia de personas como refugiados. La Convención considera refugiados a aquellas personas que se han visto obligadas a dejar su país “debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que perturben gravemente el orden público ya sea en parte o en todo su país de origen o de nacionalidad”<sup>32</sup>, mientras que la Declaración de Cartagena reconoce como refugiados a aquellas que han huido de su país “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”<sup>33</sup>. Las

---

<sup>30</sup> Ministro de Medioambiente, Energía y Agua de Maldivas, Reporte sobre la Primera Reunión sobre un Protocolo para Refugiados Ambientales: Reconocimiento de los Refugiados Ambientales en la Convención de 1951 y en su Protocolo relativo al Estatus de los Refugiados, Male, Maldivas, 14-15 de agosto de 2006, citado en Biermann, Frank y Boas, Ingrid, *doc. cit.*

<sup>31</sup> Klein Solomon, Michele y Warner, Koko, *op. cit.*, p. 256.

<sup>32</sup> Convención para el Gobierno de aspectos específicos de problemas de Refugiados en África, art. 1.2.

<sup>33</sup> Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, conclusión tercera.

expresiones “eventos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público” podrían dar lugar a la inclusión de los desplazados medioambientales como refugiados. Sin embargo, los “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina” que interpretan la Declaración de Cartagena aclaran que las “circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” deben ser resultado de la acción del hombre y no de desastres naturales<sup>34</sup>. Aunque estos Principios no son de carácter vinculante, sí son seguidos por los organismos encargados de reconocer el estatus de refugiado en los países de la región.

Si bien en las conclusiones de la Reunión de Expertos para la Interpretación de la Definición Ampliada de Refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, celebrada en octubre de 2013 en Montevideo, se consideró que “la inclusión de la expresión ‘otras [circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público]’ podría reflejar la intención de proporcionar a los Estados cierta flexibilidad para garantizar la protección en circunstancias que o bien no alcanzan el umbral de violencia de las otras cuatro situaciones reflejadas en la definición de refugiado de Cartagena, o no coinciden con el carácter de las otras situaciones”, lo que parecía indicar que seguían la misma línea interpretativa que los Principios de CIREFCA, al mismo tiempo se aceptó que no está vedada la posibilidad de que los Estados adopten como interpretación que la definición de refugiado de Cartagena puede proporcionar protección a las personas que huyen de desastres naturales<sup>35</sup>.

Por lo tanto, queda a discreción de los Estados definir si les brindarán la protección del estatuto de refugiado a las personas cuya principal causa de desplazamiento es un desastre natural. En efecto, una de las primeras oportunidades que tuvieron los Estados Latinoamericanos para expresar esta decisión en la práctica se dio a raíz del desplazamiento masivo de haitianos a la región después del terremoto de 2010, cuando miles de desplazados haitianos solicitaron refugio en los Estados de la región. Al principio, Perú los consideró refugiados, argumentando que la definición ampliada de la Declaración de Cartagena permitía otorgarles este estatus. Sin embargo, Estados como Brasil y Argentina se inclinaron por aceptarlos como migrantes, encuadrándolos en alguna categoría migratoria especial —nos referiremos detalladamente a esta situación en el apartado siguiente—<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Guatemala, 29-31 de mayo de 1989, *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, p. 11, disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/cirefca\\_89-9\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf).

<sup>35</sup> ACNUR, Reunión de expertos Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, Montevideo, Uruguay, 15-16 de octubre de 2013, *Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984*, párr. 26, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf?view=1>.

<sup>36</sup> Para más información sobre el caso particular del terremoto en Haití de 2010, ver capítulo V.

### 3.3. El derecho de las migraciones: las categorías migratorias y la práctica de los Estados

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, realizada en Cancún en diciembre de 2010, se reconoció que la adaptación al cambio climático adoptará la forma de movilidad humana lo que incluirá el desplazamiento interno y la migración internacional de las personas afectadas<sup>37</sup>. Esta migración no debería ser vista como un aspecto negativo, sino como la alternativa para miles de personas que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad<sup>38</sup>.

Sin embargo, en la actualidad no existe un régimen jurídico global que regule las migraciones ocasionadas por desastres naturales o por otras consecuencias de fenómenos de la naturaleza, y casi ningún Estado dispone de normas o políticas que faciliten de alguna manera la migración regular transfronteriza por motivos medioambientales.

En la Consulta Regional del Sudeste Asiático de la Iniciativa Nansen llevada a cabo en Manila durante octubre de 2014, los participantes alentaron la admisión temporaria de personas desplazadas, en el contexto de desastres naturales o de efectos adversos del cambio climático, que necesiten asistencia y protección en el exterior cuando sus vidas o su salud se encuentre en riesgo, hasta que puedan retornar a sus países. Asimismo, examinaron la posibilidad de desarrollar mecanismos de protección temporaria para las personas desplazadas a nivel bilateral o regional. Además, reconocieron la necesidad de que el país de origen desarrolle políticas públicas que permitan asistir y proteger a esas personas desplazadas en el Estado receptor, así como medios para localizar a esas personas, proveerles servicios consulares y el apoyo necesario para que regresen de manera segura a sus hogares. Remarcaron, también, la importancia de que los Estados receptores no deporten a los migrantes cuyos países de origen se vean seriamente afectados por desastres naturales. Por último, consideraron la creación de una red de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) para la ayuda de migrantes a nivel regional con el fin de colaborar en la recaudación de recursos y financiar los esfuerzos de socorro en situaciones de desastre<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Informe de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16° período de sesiones, *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15/03/2011.

<sup>38</sup> Reino Unido, Government Office for Science, *Foresight: Migration and Global Environmental Change*, *doc. cit.*, p. 173; Klein Solomon, Michele y Warner, Koko, *op. cit.*, p. 244.

<sup>39</sup> Consulta Regional del Sudeste Asiático de la Iniciativa Nansen, Resumen de las conclusiones. Movilidad Humana en el Contexto de Desastres y Cambio Climático en el Sudeste de Asia, Manila, Filipinas, 15-17 de octubre de 2014, pp. 5-6, versión en inglés disponible en <http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/20102014%20SEA%20Regional%20Consultation%20FINAL%20Summary%20of%20Conclusions.pdf>.

Como se explicó precedentemente, las personas que migran deben gozar de sus derechos humanos fundamentales que el Estado receptor tiene el deber de garantizar. Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes de 1990 establece un estándar mínimo que los Estados Parte deben aplicar a todos los trabajadores migratorios ya sea que se encuentren en situación regular o irregular<sup>40</sup>. No obstante, la Convención no les concede el derecho de admisión o estadía permanente en el país receptor.

La respuesta de algunos Estados ante la afluencia de personas desplazadas por desastres naturales ha sido aceptarlos como migrantes empleando ciertas categorías migratorias ya reguladas en sus ordenamientos internos, por lo general transitorias o especiales, que, a pesar de no contemplar expresamente la situación de los individuos desplazados por desastres naturales, han sido interpretadas por las autoridades de aplicación de manera amplia. Otros Estados han puesto en marcha mecanismos de protección temporarios y especiales para proteger a las personas afectadas por desastres. Además, en foros como la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha comenzado a debatir la posibilidad de crear nuevas categorías migratorias que contemplen los desplazamientos ocasionados por desastres naturales o por los efectos adversos del cambio climático<sup>41</sup>.

A continuación analizaremos la normativa existente en algunos Estados que les permite reconocer a las personas desplazadas por desastres naturales como migrantes en sus territorios y la práctica de aquellos Estados que han recibido a estas personas haciendo especial hincapié en el tipo de protección o residencia que les concedieron.

### **3.3.1. La legislación y la práctica de los Estados**

Algunos Estados cuentan en su legislación con categorías migratorias especiales que les permiten otorgar una residencia temporaria o transitoria a personas que puedan argumentar razones humanitarias o alguna situación especial. Tal es el caso de la legislación vigente en Argentina: la Ley 25.871, que en su articulado prevé la posibilidad de otorgar una visa de residencia temporaria o transitoria a los extranjeros que invoquen razones humanitarias que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial<sup>42</sup>. La República Argentina recibió en los últimos años un gran número de personas provenientes de Haití cuya causa principal de desplazamiento era el terremoto de 2010. Si bien la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) les denegó el

---

<sup>40</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité”, *Folleto Informativo* n. 24 (rev. 1), p. 4.

<sup>41</sup> Consejo Permanente de la OEA, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, *Migrantes en Situaciones de Desastres*, Doc. OEA/Ser.G, CE/AM-69/09, 23/01/2009.

<sup>42</sup> Argentina, Ley N° 25.871 (B.O. 21/01/2004), art. 23(m) y 24(h), respectivamente.

estatus de refugiados por considerar que no reunían los requisitos necesarios para que se les otorgara, sí recomendó a la Dirección Nacional de Migraciones que le concedieran una residencia transitoria por razones especiales. La Dirección Nacional de Migraciones ha otorgado visados sobre la base de esa categoría a un gran número de haitianos y ha cumplido con el mandato del ACNUR de no devolver a esas personas desplazadas a Haití hasta que la crisis humanitaria haya cesado<sup>43</sup>. En el capítulo V se analiza en detalle la legislación y la política migratoria argentina.

Una situación similar se dio en Brasil donde el *Comitê Nacional para os Refugiados* (Conare), a pesar de haber determinado que a los haitianos no se les podría conceder el estatus de refugiado, consideró que estas personas necesitaban algún tipo de permiso especial para quedarse en Brasil y, como consecuencia, el Consejo Nacional de Inmigración (CNIG) les concedió “visados humanitarios”<sup>44</sup>, categoría prevista en la resolución normativa 27/1998 del CNIG. En 2012, las autoridades brasileñas decidieron regularizar la situación de, aproximadamente, cuatro mil haitianos que se encontraban en el país de manera irregular, pero, al mismo tiempo, introdujeron un sistema de cupo para los nuevos migrantes procedentes de Haití.

Uruguay también cuenta con una disposición en su ley de migración que le permite autorizar el ingreso condicional al país de personas que no reúnen los requisitos establecidos en la ley, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o en cumplimiento de compromisos internacionales<sup>45</sup> y, en esos casos o cuando fuera autorizado por el Poder Ejecutivo, otorgarles una residencia temporaria<sup>46</sup>. Asimismo, México, cuenta con una disposición legal que autoriza a los extranjeros a permanecer en territorio mexicano como visitante por razones humanitarias cuando, entre otras razones, así lo autorice la Secretaría debido a la existencia de una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, condición que les permite trabajar a cambio de remuneración<sup>47</sup>. La legislación de Canadá —la Sección 25 de la ley de inmigración y refugiados— autoriza a la *Citizenship and Immigration Canada* (CIC) a otorgar una residencia permanente a un extranjero sobre la base de

---

<sup>43</sup> OACNUDH y ACNUR piden la prolongación de la suspensión de los retornos a Haití, 12/02/2010, disponible en [http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia-prueba/oacnudh-y-acnur-piden-la-prolongacion-de-la-suspension-de-los-retornos-a-haiti/?tx\\_ttnews%5Bpointer%5D=26](http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia-prueba/oacnudh-y-acnur-piden-la-prolongacion-de-la-suspension-de-los-retornos-a-haiti/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=26).

<sup>44</sup> de Almeida, P., “La política de migraciones brasileña y la migración haitiana a Brasil”, en OIM, *The Migration Blog*, disponible en <http://www.iom.int/cms/render/live/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-policy-1/migration-policy-practice/issues/october-november-2012/la-politica-de-migraciones-brasi.html>.

<sup>45</sup> Uruguay, Ley de Migración N° 18.250, art. 44, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6248>.

<sup>46</sup> *Ibid.*, art. 34, incs. B y C.

<sup>47</sup> México, Ley de Migración, art. 52, inc. V, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7525>.

razones humanitarias (*humanitarian and compassionate grounds*)<sup>48</sup>, aunque el umbral que debe satisfacer la condición de la persona es el de una “dificultad inusual, inmerecida o desproporcionada”<sup>49</sup>.

Otros Estados cuentan con un estatuto especial de protección temporaria que puede ser aplicado a personas afectadas por desastres naturales. Así, la ley de inmigración de Suecia autoriza al *Swedish Migration Board* a otorgarle un permiso de residencia temporaria a una persona que necesite protección (pero que no encuadre en la definición de refugiado), la cual es definida como un extranjero que se encuentra fuera del Estado de su nacionalidad porque, entre otras circunstancias, se ve imposibilitado a regresar a su país de origen debido a un desastre medioambiental<sup>50</sup>. Sin embargo, la ley no permite otorgar estatus de residente de larga duración (*long-term resident status*) a los refugiados ni a las personas que necesitan protección por alguna otra razón<sup>51</sup>.

La ley de inmigraciones de Finlandia contempla la posibilidad de otorgar un estatus de protección internacional por razones humanitarias y conceder un permiso de residencia a una persona que reside en Finlandia y no puede regresar a su país de origen o al Estado de residencia habitual como resultado de una catástrofe medioambiental<sup>52</sup>. Además, la legislación permite otorgar protección temporaria, es decir por un período corto de tiempo (máximo tres años), a los extranjeros que necesiten protección internacional y que no pueden regresar a su país de origen o de residencia permanente debido a un desplazamiento masivo de la población en ese Estado como consecuencia de un desastre medioambiental<sup>53</sup>. Es el gobierno el que decide, en sesión plenaria, a qué grupos y por qué período de tiempo se otorgará esta protección temporaria<sup>54</sup>.

En Estados Unidos las autoridades están facultadas para otorgar un estatus de protección temporario (TPS - *temporary protected status*) a personas extranjeras que se encuentran en Estados Unidos y no quieren regresar a su país de origen debido a que han sido afectadas por alguna de las siguientes circunstancias: son el escenario de un conflicto armado que crea condiciones inseguras para que regresen sus nacionales, han sufrido un terremoto, inundación, sequía, epidemia u otro desastre ambiental que hace que el Estado no pueda temporariamente aceptar el regreso de sus nacionales en el exterior y el Estado ha solicitado que se lo designe como TPS, o cuando condiciones “extraordinarias y temporarias” en el Estado

---

<sup>48</sup> Canadá, Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), sección 25, disponible en <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/>.

<sup>49</sup> Para más información visitar el sitio web de la CIC: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/perm/hc/processing/index.asp>.

<sup>50</sup> Suecia, *Aliens Act*, capítulo 4, sección 2(3), disponible en inglés en <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>.

<sup>51</sup> *Ibid.*, capítulo 5, sección 4.

<sup>52</sup> Finlandia, *Aliens Act*, sección 88a (323/2009), disponible en inglés en <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>.

<sup>53</sup> *Ibid.*, sección 109.

<sup>54</sup> *Ibid.*



impiden el regreso seguro de sus nacionales<sup>55</sup>. La designación del Estado como TPS —y si sus nacionales cumplen con determinados requisitos (como que se encuentren en los Estados Unidos desde una fecha indicada por el *Department of Homeland Security*, y no tengan ningún antecedente penal o antecedentes penales graves en los Estados Unidos)— les permite recibir una protección provisional contra la deportación y tener un permiso para trabajar en Estados Unidos por un período limitado de tiempo. Las autoridades tienen la facultad de terminar el TPS una vez que el Estado de origen se haya recuperado del desastre, o de renovarlo indefinidamente. En la actualidad se estima que aproximadamente 340.000 personas tienen un estatus de TPS. Esta protección ha sido concedida, entre otros, a salvadoreños afectados por los terremotos de 2001, hondureños y nicaragüenses afectados por el huracán de 1999 y a haitianos afectados por el terremoto de 2010<sup>56</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea, la directiva 55 de 2001 del Consejo Europeo establece las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. La directiva caracteriza a las personas desplazadas como “nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país” caracterización en la que podría incluirse a aquellas personas desplazadas por desastres naturales, aunque la directiva no lo prevea expresamente<sup>57</sup>.

Algunos Estados han adoptado medidas espontáneas en respuesta a desastres naturales que se definen por la negativa, es decir, “un no hacer”. Por ejemplo, después del tsunami que afectó a Asia y África en 2004, la Oficina Federal de Migraciones de Suiza pospuso la deportación de personas provenientes de Sri Lanka, India y Somalia cuyas solicitudes de asilo habían sido rechazadas. En el mismo sentido actuaron Reino Unido y Canadá; el primero suspendió, temporariamente, los retornos forzados y el segundo demoró la deportación de

---

<sup>55</sup> Para más información visitar la página del *Citizenship and Immigration Services* de Estados Unidos: <http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/temporary-protected-status>.

<sup>56</sup> Messick, Madeline y Bergeron, Claire, “Temporary Protected Status in the United States: A Grant of Humanitarian Relief that Is Less than Permanent”, *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 02/07/2014, disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/temporary-protected-status-united-states-grant-humanitarian-relief-less-permanent>.

<sup>57</sup> Consejo Europeo, Directiva N° 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, 20/07/2001, art. 2, disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=532ae2e84>.

individuos provenientes de Sri Lanka, las Islas Maldivas, Seychelles, India, Indonesia y Tailandia<sup>58</sup>.

#### 4. La situación de la población de los Estados insulares

En los últimos años la preocupación de los Estados insulares por los efectos adversos del cambio climático se ha incrementado<sup>59</sup>. El crecimiento del nivel del mar, el aumento de la acidez de los océanos, el incremento de la intensidad y la frecuencia de las tormentas, el aumento de la salinidad del agua y del suelo y las modificaciones en los recursos marinos son algunos factores relacionados con el cambio climático que amenazan a estos Estados<sup>60</sup>. En algunos de ellos —como en las Islas Maldivas, Kiribati, Vanuatu y Tuvalu—, la posibilidad de que la totalidad o parte de su territorio quede sumergido o se torne inhabitable es cada vez más real. De hecho, algunas comunidades de Vanuatu y del Golfo de Bengala ya se han visto obligadas a trasladarse como consecuencia del aumento del nivel del mar y la erosión de la costa<sup>61</sup>.

En el caso de que un Estado pierda todo su territorio —elemento constitutivo de la personalidad del Estado— debido a un desastre natural o a los efectos adversos del cambio climático, algunos autores sostienen que podría perder su condición de Estado<sup>62</sup>. Si esto sucediera, existiría el riesgo de que su población se convierta en apátrida<sup>63</sup>.

Una persona apátrida se define como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”<sup>64</sup>, mientras que por lo general se conoce como “apátridas de facto” a las personas que poseen una nacionalidad en términos formales, pero cuya nacionalidad no es efectiva. En esta última categoría quedaría la población de los Estados insulares en el caso de que estos pierdan uno de los elementos constitutivos de su personalidad, como lo es el territorio.

---

<sup>58</sup> Laczko, Frank y Collett, Elizabeth, “Assessing the Tsunami's Effects on Migration”, *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 01/04/2005, disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/assessing-tsunamis-effects-migration>.

<sup>59</sup> Campbell, John, “Climate Change and Population Movement in Pacific Island Countries”, en *Climate Change and Migration in the South Pacific Region: Policy Perspectives*, Burson, Bruce (ed.), Institute for Policy Studies, Victoria University of Wellington, 2010, pp. 29-50, p. 29.

<sup>60</sup> Nurse, Leonard *et al.*, “Small Islands”, en *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects*, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 1619-1622, disponible en [https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIAR5-Chap29\\_FINAL.pdf](https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIAR5-Chap29_FINAL.pdf); Ferris, Elizabeth *et al.*, *On the Front Line of Climate Change and Displacement Learning from and with Pacific Island Countries*, The Brookings Institution, London School of Economics Project on Internal Displacement, septiembre de 2011, p. 15.

<sup>61</sup> Kelman, Ilan, “La evacuación de las islas”, *Revista Migraciones Forzadas*, n. 31 (noviembre de 2008), pp. 20-21.

<sup>62</sup> Para un análisis más completo sobre esta hipótesis ver capítulo III.

<sup>63</sup> Klein Solomon, Michele y Warner, Koko, *op. cit.*, p. 275.

<sup>64</sup> Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, art. 1.

En el caso de los refugiados apátridas, definidos como aquellas personas que “careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera[n] su residencia habitual, no pueda[n] o, a causa de dichos temores, no quiera[n] regresar a él”<sup>65</sup>, quedarían protegidos por la Convención sobre refugiados de 1951.

Si bien el ACNUR tiene un mandato para la prevención de la apatridia y la protección de las personas apátridas, los Estados deberían considerar mecanismos que no sólo faciliten el desplazamiento de la población de los Estados insulares cuyo territorio puede quedar completa o parcialmente sumergido o tornarse inhabitable en los próximos años, sino que además prevengan la condición de apátridas de esa población.

Estados como Nueva Zelanda, Tuvalu, Fiji, Tonga y Kiribati han celebrado un acuerdo, el “Pacific Access Category” (PAC), que autoriza a algunos nacionales de esas islas afectadas por los efectos adversos del cambio climático a migrar a zonas más seguras dentro de Nueva Zelanda. Cada país tiene asignada una cuota de ciudadanos a los que Nueva Zelanda otorgará la residencia cada año, existiendo importantes diferencias: a nacionales de Tonga y Fiji, 250 residentes serán reconocidos para cada uno anualmente, mientras que a Tuvalu o Kiribati, 75 respectivamente. Sin embargo, las condiciones para favorecerse del PAC son fuertemente restrictivas: tener una edad comprendida entre los 18-45 años, contar con una oferta de trabajo firme, un salario mínimo, gozar de una buena salud física y mental y no tener antecedentes penales en Nueva Zelanda, por lo que el PAC no deja de ser un acuerdo migratorio, como muchos otros, cuyo fin es estimular la migración por motivos económicos y sociales, que no atiende a la problemática particular de la población de los Estados insulares afectados por los efectos adversos del cambio climático<sup>66</sup>.

Un aspecto importante a la hora de pensar alternativas para que las poblaciones de estos Estados insulares no caigan en la apatridia es considerar la importancia que, por lo general, tiene para ellas su cultura, lengua e identidad. Teniendo en cuenta este factor y que el respeto por la cultura y la identidad son derechos humanos que los Estados deben garantizar, algunos autores han propuesto alternativas de reasentamiento de la población en un territorio similar al de su Estado de origen<sup>67</sup>, propuesta que incluso ha sido debatida por los gobiernos de Kiribati, Tuvalu, Australia, Nueva Zelanda y de Islas Maldivas<sup>68</sup>, y que ha motivado a Indonesia a considerar la posibilidad de alquilar alguna de las islas que

---

<sup>65</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 1.A.2.

<sup>66</sup> Nurse, Leonard *et al.*, *op. cit.*, p. 1625.

<sup>67</sup> Campbell, John, *op. cit.*, p. 35.

<sup>68</sup> Ver Australia. Parliament. Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee, *A Pacific Engaged: Australia's Relations with Papua New Guinea and the Island States of the South-West Pacific*, 12/08/2003, disponible en [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fadt\\_ctte/completed\\_inquiries/2002-04/png/report/index.htm](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fadt_ctte/completed_inquiries/2002-04/png/report/index.htm); Ramesh, Randeep, “Paradise Almost Lost: Maldives Seek to Buy a New Homeland”, *The Guardian*, 10/11/2008, disponible en <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change>.

integran su territorio a “refugiados climáticos”<sup>69</sup>. Sin embargo, esta alternativa trae aparejados varios interrogantes: ¿dónde se asentaría esa población? ¿Algunos Estados cederían parte de su territorio? ¿Cuál sería el régimen jurídico de ese territorio? ¿Qué pasaría con esa población reasentada, continuarían siendo nacionales del Estado que debieron abandonar o adquirirían la nacionalidad del Estado que cedió su territorio? ¿Qué pasaría con las instituciones de gobierno del Estado insular? ¿Se asentaría también en ese territorio cedido? Las potenciales respuestas a algunos de estos interrogantes se desarrollan en el capítulo III.

## 5. Conclusión

El análisis normativo realizado en este capítulo nos permite confirmar la carencia de normativa internacional específica relativa a la situación de las personas desplazadas por desastres u otras consecuencias de fenómenos naturales. No obstante, comprobamos también que el amplio plexo normativo del derecho internacional de los derechos humanos otorga cierta protección básica a estas personas, al obligar a los Estados a garantizar y respetar sus derechos humanos fundamentales.

Aun así, los Estados no tienen, en la actualidad, la obligación de aceptar el ingreso de las personas afectadas a su territorio ni de concederles un estatus de protección; el análisis del derecho internacional de los refugiados resultó en la imposibilidad de aplicar este régimen a las personas desplazadas por desastres naturales. Sin embargo, en algunas situaciones como lo fue el caso de la población de Haití afectada por el terremoto de 2010, el ACNUR ha instado a los Estados a no deportar a las personas provenientes del Estado afectado que llegaran a su territorio en busca de asistencia, por lo que esos Estados se vieron obligados a utilizar mecanismos asociados con el derecho de las migraciones para que las personas desplazadas pudieran residir legalmente en el país y tener ciertos beneficios que no tendrían si se encontraran en situación irregular.

Otros Estados, como Suecia, Finlandia y Estados Unidos, cuentan con estatus de protección temporarios que pueden implementarse para brindar cierta protección (por lo general, un permiso de residencia temporario) a algunos nacionales de Estados afectados por catástrofes naturales, si se cumplen determinados requisitos.

La necesidad de que los Estados coordinen y cooperen para encontrar mecanismos, al menos temporales, que atiendan específicamente las necesidades de las personas desplazadas por desastres naturales o por los efectos adversos del cambio climático, fue reconocida en el Marco de Adaptación de Cancún. Si bien la posibilidad de alcanzar un acuerdo multilateral obligatorio que se ocupe de regular la situación de estas personas desplazadas internacionalmente parece poco

---

<sup>69</sup> Pacific Beat, Radio Australia, “Indonesia Offers Pacific Climate Refugees Island Rental”, 03/06/2009, nota radial disponible en <http://www.radioaustralia.net.au/pacbeat/stories/200906/s2588395.htm>; Holland, Steve, “Indonesia’s Rent-an-Island Answer to Climate Change”, en *ABC News*, 03/06/2009, disponible en <http://www.abc.net.au/news/stories/2009/06/03/2588165.htm>.

probable, la opción de celebrar acuerdos bilaterales o regionales que regulen el otorgamiento de visas humanitarias o de otros mecanismos relacionados con el derecho de las migraciones es una alternativa más factible. La existencia de este tipo de acuerdos con anterioridad a que ocurran los desastres se justifica porque es menos probable que el Estado pueda proteger a su población y celebrar acuerdos que permitan brindarle algún tipo de protección en los momentos posteriores a ser afectado por una catástrofe natural.

Mediante el análisis de la legislación interna de algunos Estados, comprobamos que varios cuentan con categorías migratorias que permiten recibir en sus territorios y otorgar algún tipo de residencia a las personas afectadas por desastres naturales, pero en muchos casos la mención de esta causal no es expresa y, por lo general, es discrecional del organismo encargado de decidir si la persona queda o no alcanzada por esa categoría especial, por lo que la redacción de políticas migratorias claras y de líneas de interpretación concretas es fundamental para asegurar la protección de las personas internacionalmente desplazadas.

**III. LA RESPUESTA DEL DERECHO  
INTERNACIONAL A LOS DESASTRES Y OTROS  
FENÓMENOS NATURALES SOBRE EL  
TERRITORIO DEL ESTADO**



# ¿EXISTEN RESPUESTAS JURÍDICAS PARA LOS DESASTRES NATURALES Y OTRAS CONSECUENCIAS DE FENÓMENOS NATURALES SOBRE EL TERRITORIO DEL ESTADO?

*Paula M. Vernet*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. La cuestión de las líneas de base. 2.1.1. Línea de base normal. 2.1.2. Líneas de base recta. 2.1.3. Líneas de base en hielo. 2.1.3.1. La práctica de los Estados en el Ártico. 2.1.3.1. La práctica de los Estados en la Antártida. 2.2. Efectos de los desastres naturales sobre las líneas de base. 2.3. Soluciones en derecho. 3. La desaparición del Estado. 3.1 Potenciales soluciones en derecho. 4. Conclusión.

## 1. Introducción

Al abordar este proyecto de investigación, en el planteo del problema, advertimos que los desastres naturales u otros movimientos naturales se presentan en distintas modalidades y pueden afectar tanto al territorio como a la población de muy diversas maneras. Algunos aspectos de esta cuestión han sido ya profundamente investigados por la doctrina<sup>1</sup>, mientras que otras manifestaciones sólo recientemente han atraído la atención de los juristas, es sobre estas últimas que se pretendió ahondar en esta investigación.

Los límites del territorio del Estado están establecidos mediante normas jurídicas —generalmente tratados, sentencias judiciales o arbitrales, e incluso puede tratarse de actos unilaterales—. Estas normas jurídicas se refieren a un espacio real, sea terrestre o marítimo. En muchos casos el límite se establece haciendo referencia a accidentes naturales, que están sujetos a ciertos movimientos de la naturaleza. Algunos de estos cambios son repentinos u ocurren en períodos breves, por lo que son fácilmente perceptibles, otros suceden lentamente y su comprobación requiere del auxilio de instrumentos técnicos. Por ejemplo, los cursos de agua pueden modificar su recorrido abruptamente debido a inundaciones o lentamente por el efecto de la acumulación de sedimentos o la erosión. Desde el punto de vista jurídico, se plantea la cuestión de saber si los movimientos naturales traen como consecuencia el desplazamiento de los límites y, por lo tanto, un aumento o disminución del territorio del Estado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La adquisición y pérdida de territorio a causa del desplazamiento de cursos de agua utilizados como límites entre Estados ha sido una de las más examinadas por la doctrina a la hora de referirse a la adquisición de territorio por accesión natural, en casos de aluvión o avulsión. Sobre esta cuestión se destaca el último libro del Dr. Julio A. Barberis, *El territorio del Estado y la soberanía territorial* (Editorial Ábaco de Rodolfo de Palma, Buenos Aires, 2003) en el que tras un exhaustivo análisis de acuerdos limítrofes, concluye afirmando la inexistencia de una norma general aplicable a este tipo de situación.

<sup>2</sup> Barberis, Julio A., *op. cit.*, p. 99.



Las investigaciones más recientes en lo que respecta al territorio del Estado, y que resultan más interesantes a los efectos del presente trabajo, se dan en el ámbito del derecho del mar. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982, que al comenzar este proyecto festejaba su 30° aniversario, es uno de los instrumentos más completos que se hayan negociado; es el marco en el cual se deben llevar a cabo todas las actividades de los océanos y mares. Sin embargo, no en todos los casos prevé respuestas claras para los cambios que ocurren en la naturaleza.

No hay duda que resulta imposible prever todas las situaciones que pueden ocurrir en la naturaleza y la manera en que pueden afectar al territorio de un Estado. Podríamos imaginar distintos ejemplos: debido a un movimiento sísmico podría aparecer una nueva isla, lo que traería aparejado los correspondientes espacios marítimos, y ello podría dar lugar a un conflicto de soberanía respecto de la isla misma o bien a un posible conflicto de delimitación con los Estados vecinos. Una isla podría desaparecer debido al cambio climático y el derretimiento de los glaciares, por lo que cabría preguntarse qué sucedería con los espacios marítimos que dependían de este territorio terrestre y qué suerte correría su población. Estos ejemplos sirven sólo para ilustrar las numerosísimas situaciones que pueden darse por modificaciones de la naturaleza.

Las consecuencias jurídicas de estos hechos sobre el territorio son consideradas potenciales desestabilizadores del orden marítimo actual. Estos problemas no fueron incluidos en la agenda de la tercera conferencia del Mar en la que se negoció la CONVEMAR, debemos preguntarnos entonces si existen respuestas en el derecho internacional vigente o deben buscarse nuevas soluciones en derecho.

## **2. La cuestión de las líneas de base**

De conformidad con la CONVEMAR todos los Estados ribereños tienen derecho a determinados espacios marítimos, a saber, aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental. Además en algunos Estados con características particulares, los archipelágicos, existe otro espacio, las aguas archipelágicas. Prácticamente todos los espacios marítimos —o sus límites máximos— se miden desde las líneas de base que los Estados ribereños deben trazar.

La línea de base es la expresión legal de la costa del Estado y funciona como intermediario entre el territorio terrestre del Estado ribereño y la determinación de los espacios marítimos, así como de la generación de derechos y jurisdicción sobre dichos espacios. La costa y las líneas de base, en la medida que la representan, son fundamentales en lo que respecta al concepto mismo de jurisdicción marítima<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> International Law Association (ILA), “Baseline under the International Law of the Sea”, Sofia Conference, 2012, p. 4, disponible en <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1028>.

Los derechos marítimos se han basado desde siempre en el principio de que la tierra domina al mar. En el caso de la *Plataforma continental* (Libia c. Malta), la Corte Internacional de Justicia enfatiza la importancia de la costa afirmando que lo que distingue a los Estados ribereños —con derechos marítimos— de los Estados sin litoral —que no poseen tales derechos—, no es el territorio terrestre —que ambos poseen—, sino la existencia de un frente marítimo en un Estado y su ausencia en el otro. El vínculo jurídico entre la soberanía territorial y los derechos sobre ciertas extensiones marítimas adyacentes está establecido por medio de la costa<sup>4</sup>. Por lo tanto, cabe preguntarse qué sucede si las líneas de base se ven afectadas por movimientos de la naturaleza.

### 2.1.1. Línea de base normal

Las líneas de base pueden ser de dos tipos: normales o rectas. A lo largo de sus costas, el Estado ribereño puede combinar estas dos clases de líneas.

El artículo 5 de la CONVEMAR dispone: “*Salvo disposición en contrario de esta Convención, la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño*”.

Hasta el presente no hay un único sistema reconocido o nivel de referencia vertical (*vertical datum*) para calcular la línea de más bajas mareas<sup>5</sup>. Es decir que los Estados ribereños pueden elegir entre distintos sistemas. Los más utilizados suelen ser el nivel medio del mar (*mean sea level, MSL*), generalmente usado en los mapas terrestres, y la marea astronómica más baja (*lowest astronomical tide, LAT*<sup>6</sup>), generalmente utilizada en las cartas náuticas. Esta última es la línea recomendada por la Organización Hidrográfica Internacional (OHI); se calcula en un período de 18,6 años, que es un ciclo de mareas completo. Por lo tanto, en general la línea astronómica más baja está bajo agua, consecuentemente no se la podría determinar caminando con un GPS en la mano, por lo que requiere para su trazado campañas hidrográficas, fotografía aérea y otros recursos costosos<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> *Plataforma continental* (Libia c. Malta), CIJ, Fallo, 03/06/1985.

<sup>5</sup> Por el contrario, para establecer las coordenadas geográficas existe un nivel de referencia horizontal (*horizontal datum*) reconocido, es decir un sistema geodésico internacional, el WGS84 —por sus siglas en inglés (World Geodetic System 1984)—. Es un modo de unificar los sistemas geodésicos locales que existían anteriormente. Por ejemplo, para el trazado del límite exterior de la plataforma continental, cuando el Estado ribereño presenta la información a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), se exige que las coordenadas de las líneas de base estén en WGS84.

<sup>6</sup> Definida por la Organización Hidrográfica Internacional como el nivel de marea más bajo cuya ocurrencia se puede predecir bajo condiciones meteorológicas promedio y con cualquier combinación de condiciones astronómicas; *Diccionario Hidrográfico*, publicación Especial n. 32, Organización Hidrográfica Internacional, Mónaco, 5ª edic., 1994.

<sup>7</sup> Carleton, Chris, “Problems relating to non-natural and man-made basepoints under UNCLOS”, en *Selected Contemporary Issues in the Law of the Sea*, Symmons, Clyde R. (ed.), Martinus Nijhoff, Leiden, 2011, p. 32.

Otra de las dificultades que plantea el artículo 5 de la CONVEMAR es que, en virtud de su redacción, ha sido interpretado y aplicado de dos maneras distintas. Por una parte, se ha entendido que la línea de base normal es la línea de bajamar a lo largo de la costa marcada en las cartas reconocidas oficialmente por el Estado ribereño. La otra interpretación entiende que la línea de base normal es la línea de bajamar en el nivel de referencia vertical indicado por el Estado en las cartas reconocidas oficialmente. Es decir, que para la primera interpretación la línea establecida en las cartas sería la línea de base legal, y es la carta la que establece la posición más allá de lo que ocurra en la realidad. La línea de base será la publicada en los mapas o cartas y no se modifica aun cuando la configuración de la costa haya cambiado, a menos que se publique una nueva carta. La segunda interpretación, en cambio, considera que la línea de base legal es la línea real de bajamar, y las cartas, aunque no son irrelevantes, no son determinantes para la ubicación de la línea de base normal<sup>8</sup>.

Si bien la cuestión acerca de la interpretación del artículo 5 ha sido considerada en gran medida académica, porque en general ambas líneas no difieren mucho una de otra, se trata de una cuestión sumamente importante para el tema de nuestra investigación puesto que la línea de base real puede modificarse sensiblemente a causa de un desastre natural u otros movimientos de la naturaleza. Por ejemplo, si una elevación en bajamar, con el tiempo, debido al aumento del nivel del mar se transforma en una formación que está siempre sumergida, esta única modificación —si se tiene en cuenta la segunda interpretación— podría reducir significativamente la superficie del mar territorial del Estado<sup>9</sup>. Consecuentemente, resulta fundamental preguntarse si la línea de base normal es la línea marcada en las cartas (que quedaría fija más allá de cualquier cambio en la naturaleza) o es la línea real en el terreno.

Esta cuestión fue tratada en particular en los casos *Guyana c. Surinam*<sup>10</sup> y *Nicaragua c. Honduras*<sup>11</sup>, en los cuales las partes argumentaban que las líneas de base marcadas en las cartas no reflejaban la realidad en el terreno. El tribunal arbitral del caso *Guyana c. Surinam* no tomó la línea de la carta como la línea de base de Surinam, sino que aceptó prueba de ambas partes con relación a la precisión de la línea. Finalmente, el tribunal afirmó que no estaba convencido de que la línea en la Carta NL2218 —oficialmente reconocida por Surinam— fuera inexacta y consecuentemente aceptó el punto de línea de base en *Vissers Bank* como punto de línea de base de Surinam. Lo relevante de este caso es que ambas partes actuaron asumiendo que las cartas oficialmente reconocidas podían ser discutidas ante un tribunal internacional, y este, a su vez, podía determinar la real ubicación de la línea de base.

---

<sup>8</sup> ILA, *doc. cit.*, p. 2.

<sup>9</sup> *Ibid.* Ver también nota 14 de este informe.

<sup>10</sup> Arbitraje entre *Guyana y Surinam* (Guyana c. Surinam), CPA, Laudo, 17/09/2007, disponible en <http://www.pca-cpa.org>.

<sup>11</sup> *Disputa territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar del Caribe* (Nicaragua c. Honduras), CIJ, Fallo, 08/10/2007.

En el caso *Nicaragua c. Honduras* no se discutió acerca de las cartas, sino que ambas partes presentaron imágenes satelitales a fin de *demostrar* la real ubicación de la línea de bajamar. A pesar de que Honduras había depositado ante el Secretario General de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 16 de la CONVEMAR, una lista de coordenadas de sus líneas de base rectas unos meses después de que Nicaragua la demandara ante la Corte Internacional de Justicia, la Corte no las consideró como puntos de línea de base aceptables pues no reflejaban la real configuración de la costa. Además, de conformidad con el artículo 5, la Corte concluyó que un punto de línea de base que no estuviera ubicado en la línea de bajamar no podía ser utilizado como punto de línea de base<sup>12</sup>. Esta conclusión parecería apoyar la interpretación de que la línea de base normal del artículo 5 es la verdadera línea de bajamar<sup>13</sup>.

En esta misma línea, en el caso *Qatar c. Bahrein*, a pesar de que las cartas presentadas indicaban que Qit' at Jaradah era una elevación en bajamar, la Corte concluyó, con fundamento en otras pruebas, que esta formación era en realidad una isla<sup>14</sup>.

Como puede observarse en los casos mencionados, las líneas de base normales pueden cambiar con el tiempo puesto que la línea de bajamar puede modificarse por erosión, aluvión, o desastres naturales (mismo por mano del hombre al construir estructuras en la costa, aunque eso no es tema de nuestra investigación). Es así que las líneas de base oficiales han sido y continuarán siendo objetadas por los Estados afectados<sup>15</sup> y los tribunales internacionales han considerado utilizar otras pruebas —además de las cartas oficiales— para determinar la ubicación de la línea de bajamar en el nivel de referencia utilizado por el Estado y así determinar la ubicación de la línea de base normal<sup>16</sup>.

Otra cuestión interesante que merece mencionarse es que la CONVEMAR exige que se le dé publicidad a las líneas de base recta y a las líneas de base archipelágicas, no así a las líneas de base normales<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, parág. 278.

<sup>13</sup> ILA, *doc. cit.*, p. 14.

<sup>14</sup> *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein* (Qatar c. Bahrein), Fallo, 16/03/2001, parágs. 98-99.

<sup>15</sup> Alexander, Lewis M., "Baselines Delimitations and Maritime Boundaries", *Va. J. International Law*, vol. 23, 1983, p. 535.

<sup>16</sup> ILA, *doc. cit.*, p. 25. La conclusión general del Comité formado para estudiar las líneas de base en el derecho internacional de la ILA, es que la línea de base normal legal es la real línea de bajamar a lo largo de la costa en el nivel de referencia vertical elegido por el Estado, indicado en las cartas oficialmente reconocidas por el Estado ribereño. En la mayoría de los casos las cartas proveerán una fiel representación de la ubicación de la línea de base, y gozarán de una fuerte presunción de precisión, pero si han ocurrido modificaciones y las cartas ya no representan la línea de bajamar en el *datum* elegido, los tribunales han aceptado otras pruebas para establecer la posición de la línea de base legal.

<sup>17</sup> Schofield, Clive y Arsana, I Made Andi, "Imaginary Islands? Options to Preserve Maritime Jurisdictional Entitlements and Provide Stable Maritime Limits in the Face of Coastal Instability", 6th IHO-IAG ABLOS Conference, 25-27 de octubre de 2010, p. 5, disponible en [http://www.iho.int/mtg\\_docs/com\\_wg/ABLOS/ABLOS\\_Conf6/ABLOS\\_Conf6.htm](http://www.iho.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf6/ABLOS_Conf6.htm).

### 2.1.2. Líneas de base recta

Como excepción a la regla general que establece el uso de la línea de bajamar como línea de base, en determinadas circunstancias la CONVEMAR permite el trazado de líneas de base rectas, que no podrán apartarse apreciablemente de la dirección general de la costa. De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la CONVEMAR: *“En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados”*.

La Convención establece una serie de puntos apropiados que pueden utilizarse como puntos de base para trazar líneas de base recta. A los efectos de este trabajo, cabe destacar que la CONVEMAR regula una situación particular en el artículo 7(2), en los casos en que debido a la existencia de un delta y de otros accidentes naturales la línea de la costa sea muy inestable, en cuyo caso los puntos apropiados pueden elegirse a lo largo de la línea de bajamar más alejada mar afuera y, aunque la línea de bajamar retroceda ulteriormente, las líneas de base rectas seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención. Llama la atención este supuesto pues a diferencia de lo que vimos en el apartado anterior, en caso de que un desastre natural modificara la línea de base, esta última quedaría fija, hasta tanto el Estado la modificara.

Por último resulta interesante mencionar que las líneas de base rectas no se trazarán hacia ni desde elevaciones que emerjan en bajamar, a menos que se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua, o que el trazado de líneas de base hacia o desde elevaciones que emerjan en bajamar haya sido objeto de un reconocimiento internacional general<sup>18</sup>.

### 2.1.3. Líneas de base en hielo

A los efectos de nuestra investigación y teniendo en cuenta el cambio climático y el calentamiento global, los hielos podrían ser las formaciones más afectadas. Un décimo de la superficie terrestre del planeta está cubierto por hielos permanentes y un décimo de los océanos se cubre anualmente de hielo. A pesar de ello, el derecho internacional es poco claro e incluso incompleto en lo que se refiere a hielos<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 7(4) de la CONVEMAR.

<sup>19</sup> Joyner, Christopher C., “The Status of Ice in International Law”, en *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Oude Elferink, Alex G. y Rothwell, Donald R. (eds.), Martinus Nijhoff, La Haya, 2001, p. 23. Este autor realiza un trabajo exhaustivo en lo que se refiere al estatus del hielo en derecho internacional, ya que define cada tipo de hielo y determina su estatus jurídico:

La CONVEMAR no hace referencia a las costas con hielo como situación particular, al regular el establecimiento de líneas de base. El establecimiento de una línea de base normal en el hielo, conforme al artículo 5, resulta sumamente dificultoso, ya que la existencia de hielo es un obstáculo para ubicar la línea de más baja marea<sup>20</sup>. Respecto del trazado de líneas de base rectas, resulta interesante la referencia que hace el artículo 7(2), que mencionamos anteriormente, a costas inestables. Sin embargo, aunque no se puede negar que las costas cubiertas de hielo son inestables, no es claro que este artículo resulte aplicable, ya que fue pensado para deltas<sup>21</sup>.

Para poder señalar qué norma es aplicable, primero debemos considerar el estatus del hielo en la tierra<sup>22</sup>. Existen razones para equiparar las barreras de hielo

---

**Hielos glaciarios o glaciares:** se forman en la tierra por re-cristalización de la nieve y otras precipitaciones sólidas. Existen tres tipos de glaciares: 1) glaciares continentales o sábanas de hielo; 2) glaciares de montaña y 3) barreras de hielo o glaciares en el borde de los océanos o en el pie de regiones de glaciares.

**Glacies firma:** se trata de hielo firme, una capa de hielo sólida y ancha que se encuentra de manera permanente sobre el continente antártico. Dado este carácter permanente, los *glacies firma* pueden considerarse legalmente asimilados a la tierra a los efectos de cuestiones de jurisdicción.

**Hielo marino:** comúnmente llamado *pack* de hielo, se forma con agua de mar, tiene una antigüedad en general de uno o dos años y flota en constante movimiento. Crece en invierno y decrece en verano, depende de las condiciones de las estaciones. En el caso de hielos marinos, parece haber acuerdo en derecho internacional, en tanto que este tipo de hielo aunque se extienda a varias millas de la costa no confiere oportunidades al Estado ribereño para extender su soberanía conforme a derecho. La superficie congelada del mar no convierte el estatus legal del agua de mar porque es temporariamente sólida y parcialmente capaz de ocupación.

**Barreras de hielo:** son vastas estructuras de hielo horizontales que se extienden más allá del borde de la tierra hacia el océano. Nutridas de nevadas y de glaciares terrestres, en general están adosadas a la plataforma continental o al lecho del mar, pero muchas sobresalen y flotan sobre el mar. Sufren un proceso de ruptura, su perímetro es inestable y parte del hielo se desprende formando *icebergs*.

**Icebergs:** Se originan en la ruptura de las barreras de hielo, producto de las olas y de la presión subglacial. Los icebergs pueden encontrarse tanto en el mar territorial como en la zona económica exclusiva de Estados del polo Norte, como en zonas de alta mar.

**Islas de hielo:** es un tipo especial de icebergs. Tienen gran importancia en el Ártico, son susceptibles de ocupación humana. Se ha sostenido que deben considerarse parte del territorio del Estado del que se han desprendido, aunque como se desplazan esto no resultaría sostenible. Otra posibilidad es realizar una analogía entre estas y las islas definidas en el artículo 121 de la CONVEMAR, pero habría que tener en cuenta si el estar fijadas al subsuelo del mar es un requisito esencial de la isla, ya que aparentemente la permanencia resultaría un requisito para que generen sus propios espacios marítimos.

<sup>20</sup> Kaye, Stuart B., "Territorial Sea Baselines along Ice-Covered Coasts: International Practice and limits of Law of the Sea", *Ocean Development & International Law*, vol. 35, 2004, p. 76.

<sup>21</sup> Rothwell, Donald, "Antarctic Baselines: Flexing the Law for Ice-Covered Coastlines", en *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, *op. cit.*, p. 54. Ver, asimismo, la interpretación que realiza la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar, en "Baselines: An examination of the Relevant Provisions of the Convention on the Law of the Sea", nota 20, pp. 23-25, citado por este autor, en el cual establece que el párrafo segundo está subordinado al párrafo primero, y no son alternativos. Además, para la aplicación de este párrafo debe existir un delta y la costa debe ser muy inestable.

<sup>22</sup> Kaye, Stuart B., *op. cit.*, p. 77.

al territorio terrestre, ya que exhiben propiedades similares, tanto físicas como utilitarias. Se trata de una prolongación del territorio hacia el mar cuyo límite natural entre la barrera y la tierra en la que se apoya es imposible de distinguir. Por lo tanto, si la posibilidad de explotación, la durabilidad y permanencia son prerequisites para apropiar superficies, el territorio terrestre y las barreras de hielo tienen pocas diferencias. Así, las líneas de base deberían trazarse desde el borde de la barrera de hielo (*seaward perimeter*). De cualquier modo, para la determinación de las líneas de base, aun cuando se equiparan a la tierra, la ruptura del hielo hace que el contorno de la costa sea inestable, por lo que la determinación de las líneas de base continuaría siendo problemática. Estas particularidades geofísicas, como hemos señalado antes, dificultan el trazado de las líneas de base conforme a la CONVEMAR. Cabe preguntarse pues, si se justifica el uso de un esquema alternativo que específicamente tenga en cuenta la naturaleza de las formaciones de hielo.

Para responder a estos interrogantes resulta pertinente examinar la práctica de los Estados, en zonas cubiertas de hielo.

### 2.1.3.1. La práctica de los Estados en el Ártico

**Práctica de Rusia:** Rusia fue el primer Estado, y aparentemente el único, que estableció la medida de sus aguas territoriales desde una línea de base que utiliza el borde del hielo a lo largo de la costa como alternativa a la línea de más bajas mareas<sup>23</sup>.

**Práctica de Estados Unidos:** Estados Unidos, por su parte, utiliza en general la línea de más bajas mareas como línea de base, incluso en Alaska<sup>24</sup>. La cuestión del hielo fue tratada por la Suprema Corte de los EE.UU., en el caso relativo a las *Dinkum sands*, una formación de piedra y hielo que emergía en el invierno cuando el hielo crecía, pero en verano quedaba muchas veces sumergida. La cuestión de si ese hielo era tierra y, por lo tanto, constituía una isla era lo que debía resolverse. Si bien el perito entendía que la formación que era en parte hielo podía considerarse tierra, el hecho de que estuviera sumergida en marea alta

---

<sup>23</sup> Joyner, Christopher C., *Antarctica and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1992, p. 80. Al menos en sus posesiones del Este, en un Decreto Imperial de 1911, "Rules on Marine Commercial Fishing in the Priamurskii General-Gubernatorstvo" en su art. 1 puede leerse: "computed from the line of lowest ebb tide or from the edge of stationary coastal ice [...]". Luego de la revolución, la U.R.S.S. hizo una proclamación en términos similares, aunque esta vez hubo protestas por parte del Reino Unido, Japón y EE.UU., pero por la extensión del mar territorial, ya que era de 12 millas marinas, no por el uso del hielo. En términos de puntos de base, sólo se apoyan en hielo los puntos 218 y 219, ambos en el *Polyarny Glacier*; estos parecerían ser los únicos casos en que se usa explícitamente el hielo como puntos de línea de base en la práctica moderna (Kaye, Stuart B., *op. cit.*, p. 82). Las líneas de base del decreto de 1985 parecen ser las utilizadas para la presentación rusa ante la CLPC.

<sup>24</sup> Scovazzi, Tulio, "The baseline of the Territorial Sea: The Practice of Arctic States", en *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, *op. cit.*, p. 69.

significaba que no podía ser una isla. Así para la Corte lo determinante fue la elevación y no el hielo. El caso deja abierta entonces la cuestión de si para los Estados Unidos un rasgo formado en parte por hielo puede ser usado como punto de línea de base para medir la anchura del mar territorial<sup>25</sup>.

**Práctica de Canadá:** Las líneas de base de Canadá trazadas en 1985 no parece que hayan sido medidas desde el hielo. Pero la actitud del Gobierno de Canadá de considerar que el reclamo canadiense es sobre un área indivisible incluyendo tierra, mar y hielo es sugestiva. Dicho Gobierno sostiene que las aguas congeladas operan de puente entre el continente y las islas y entre las islas entre sí, y que los *Inuit* usan y ocupan el hielo desde el tiempo inmemorial. Todo ello parece indicar que el reclamo se basaría en alegar el uso de aguas históricas. Ha recibido una protesta de los EE.UU. pero por razones de navegación y no por cuestión del hielo<sup>26</sup>. En 1988, EE.UU. y Canadá firmaron un acuerdo de Cooperación en el Ártico. Los Estados miembros de la Comunidad Europea, en una nota del 9 de julio de 1986 manifestaron que las líneas de base de Canadá no eran conforme a los requerimientos geográficos impuestos por el derecho internacional, y se rechazó la existencia de un título histórico que justificara el trazado de tales líneas de base<sup>27</sup>.

**Práctica de Noruega:** En 1935, Noruega estableció a través de un Decreto Real un sistema de líneas de base rectas para la parte norte del país. Esta fue la primera vez que un Estado usaba segmentos a lo largo de la costa para establecer las líneas de base. Este decreto fue objeto de una decisión internacional de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las *Pesquerías* (Reino Unido c. Noruega), y fue el primero y único caso en el que se decidió acerca de la legalidad de un sistema de líneas de base recta<sup>28</sup>. La Corte entendió que el trazado de Noruega no era contrario al derecho internacional<sup>29</sup>.

En 1970, por Decreto Real, Noruega estableció líneas de base rectas en la zona oeste y sur de las islas Svalbard. En las cartas de las líneas de base, en el archipiélago alrededor de la isla de Spitzbergen, se ven algunos glaciares proyectándose hacia el mar y las líneas atraviesan el glaciar quedando parte del glaciar más allá de la línea de base. Esto parecería indicar que Noruega no reconoce el uso de hielos permanentes como punto para trazar la línea de base. Sin

---

<sup>25</sup> Kaye, Stuart B., *op. cit.*, p. 82.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 83.

<sup>27</sup> Scovazzi, Tulio, *op. cit.*, p. 80.

<sup>28</sup> Podría resultar de interés para este informe un pasaje de la sentencia en que la CIJ entiende que no puede hablarse de excepciones cuando se contempla una costa de ese tipo. La costa, vista como un todo, requiere la aplicación de un método diferente. No pueden considerarse excepciones a la regla las tantas derogaciones que se necesitaría para esa costa. La regla desaparecería ante tantas excepciones. *Pesquerías* (Reino Unido c. Noruega), CIJ, Fallo, 18/12/1951, *ICJ Reports 1951*, p. 127.

<sup>29</sup> Scovazzi, Tulio, *op. cit.*, p. 71.



embargo, puede haber alguna duda ya que aparentemente las cartas podrían no ser del todo precisas<sup>30</sup>.

**Practica en Groenlandia:** En un acuerdo entre Canadá y Dinamarca de 1973, en la costa de Groenlandia, en el Fiordo Peterman, algunos puntos del límite parecen tener en cuenta los glaciares que obstruyen gran parte del fiordo. Así, parecería que para estos países un glaciar que se extiende hacia el mar es un factor relevante a los efectos de la delimitación marítima. En el resto de las delimitaciones el hielo no parece haber tenido ninguna influencia. Las líneas trazadas en 1976 y 1980, no parecen apoyarse en ningún punto de hielo. Aunque Scovazzi sostiene que no fueron analizadas en profundidad respecto de su validez<sup>31</sup>.

**Práctica de Islandia:** Islandia estableció un sistema de líneas de base rectas en 1952, que fue modificado en 1961 y 1972. La costa presenta numerosas inflexiones, similares a los fiordos de Noruega. Sin embargo, se ha criticado el sistema de líneas de base rectas de Islandia, ya que algunas de las líneas se desvían considerablemente de la dirección general de la costa; se utiliza una elevación en bajamar como punto de base, y otras líneas fueron trazadas a lo largo de una costa regular<sup>32</sup>.

### 2.1.3.2. La práctica de los Estados en la Antártida

La práctica con relación al hielo en la Antártida es muy escasa; en general se trata de declaraciones de Estados reclamantes de soberanía anteriores a la adopción del Tratado Antártico.

La práctica del Reino Unido y Nueva Zelanda indica que estos países consideraban que las barreras de hielo debían tratarse como tierra. Por ejemplo, así consideraban a la “*Ross Ice Shelf*”. Esto contrasta con el explícito rechazo del Reino Unido de la “teoría del sector”, en 1938, pero es coherente con lo que se sostuvo en 1926 en una conferencia que trataba temas antárticos, en la cual se entendió que si bien la tierra era en general la línea de base para medir el mar territorial, se podía hacer una extensión cuando se tratara de barreras de hielo, que son una extensión permanente de la tierra.

Chile habría también considerado al “*pack*” de hielo como susceptible de generar sus propios espacios marítimos<sup>33</sup>.

Australia, cuando realizó la presentación sobre el límite exterior de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, de acuerdo con el artículo 76 de la CONVEMAR, en la zona de la Antártida en lugar de elegir la denominada

---

<sup>30</sup> Kaye, Stuart B., *op. cit.*, p. 83. Ver también Scovazzi, Tulio, *op. cit.*, p. 75.

<sup>31</sup> Kaye, Stuart B., *op. cit.*, p. 83. Ver también Scovazzi, Tulio, *op. cit.*, p. 76.

<sup>32</sup> Scovazzi, Tulio, *op. cit.*, p. 76.

<sup>33</sup> Kaye, Stuart B., *op. cit.*, p. 84.

“*grounding line*”, es decir la línea en que la tierra firme toca con la capa de hielo, finalmente fijó las líneas de base en la línea de hielo (“*ice shelf line*”), por ser más fácil de definir y por considerar que tiene una estabilidad suficiente, mayor incluso que otras zonas libres de hielo (como la barrera de coral)<sup>34</sup>.

De las prácticas hasta aquí descritas, no se puede llegar a la conclusión de que se haya generado una costumbre internacional respecto de las costas cubiertas de hielo. Las prácticas son realizadas por un número reducido de Estados, sin embargo esto no sería obstáculo para generar una costumbre ya que “en la evaluación de la ‘generalidad’ de una práctica se considera principalmente la de ciertos países según el tema de que se trata. Por ejemplo, para demostrar la existencia de una costumbre sobre pesca marítima se recurrirá a la práctica de determinados países, y si el tema en cuestión es la navegación fluvial o la inmunidad de los cónsules, se consultará la de otros Estados. En este sentido se puede decir que existen algunos Estados que son ‘representativos’ cuando se trata de una actividad determinada”<sup>35</sup>, por lo que las prácticas que hemos considerado son las de los Estados que podríamos considerar “representativos” para las áreas cubiertas de hielo. Pero las prácticas no son comunes, y los elementos de análisis con que contamos impiden evaluar si existe o no *opinio iuris* o mera conveniencia para tales prácticas.

Teniendo en cuenta las distintas circunstancias que hemos tratado hasta aquí respecto del trazado de líneas de base, tenemos ahora que analizar qué efectos podrían darse en caso de desastres naturales u otros movimientos de la naturaleza y qué soluciones en derecho.

## 2.2. Efectos de los desastres naturales sobre las líneas de base

Con excepción de las líneas de base de los deltas y el de la plataforma continental, que sería un proceso que fijaría el límite de manera permanente<sup>36</sup>, la

---

<sup>34</sup> Reclamar una plataforma continental como prolongación natural del territorio antártico podría considerarse para algunos una violación al art. IV del Tratado Antártico. Se trata, pues, de una cuestión sumamente controvertida, pero afortunadamente ha sido parcialmente resuelta en la práctica, al menos en lo que respecta a la plataforma continental antártica. Australia, Argentina y Noruega optaron por realizar presentaciones de la plataforma proveniente de territorio antártico ante la CLPC, la que, de acuerdo con su Reglamento, no podrá —por el momento— adoptar ninguna medida con respecto a la información relacionada con la plataforma continental proyectada por territorio antártico de ninguno de los tres países en cuestión. Nueva Zelanda, Francia y Reino Unido optaron, en cambio, por realizar presentaciones parciales sobre las otras zonas e informar que se reservaban derecho de realizar la presentación sobre plataforma proveniente de territorio antártico más adelante. Chile por su parte, indica en su “presentación preliminar” que tomará alguna de las dos anteriores posturas. Ver presentaciones de estos Estados ante la CLPC en [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm).

<sup>35</sup> Barberis, Julio A., *Formación del derecho internacional*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 88.

<sup>36</sup> El art. 76 de la CONVEMAR establece que el Estado ribereño depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos que escriban de *modo permanente* el límite exterior de su plataforma continental. Sin embargo,

CONVEMAR no indica si el límite exterior de cada uno de los espacios marítimos se mueve al tiempo que lo hace la línea de base, o la línea de bajamar por la que están determinados<sup>37</sup>.

Algunos autores<sup>38</sup> entienden, entonces, que la interpretación correcta de la Convención sería que los límites exteriores del mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva son ambulatorios, es decir se moverán dependiendo del movimiento de las líneas de base. Si la Convención específicamente indica dos situaciones en las que las líneas de base permanecen fijas, puede concluirse que en el resto de los casos las líneas son ambulatorias.

Tal interpretación es, a su vez, confirmada por la jurisprudencia internacional en los casos que referimos anteriormente, e implica que la soberanía del Estado y sus derechos de soberanía y jurisdicción podrían verse modificados por los desastres naturales u otros fenómenos tales como el aumento del nivel del mar.

Así, en el caso de un tsunami o una inundación, lo que era una elevación en bajamar, que estaba dentro de las 12 millas marinas de la costa y servía de punto de línea de base, podría permanecer permanentemente sumergida, así como *arrecifes que bordean a una isla* a la misma distancia, y ello implicaría pérdida importante de soberanía y jurisdicción.

---

podríamos preguntarnos: ¿qué podría pasar si en el futuro mejor tecnología posibilitara al Estado ribereño probar que existen errores o al menos inconsistencias en la presentación ante la CLPC y que la prolongación natural del territorio va más allá del establecido, o no alcanza el límite determinado? Es interesante hacerse esta pregunta, sobre todo teniendo en cuenta que Brasil presentó un límite en 2004 y luego realizó modificaciones en 2006; se trataba de una situación que no había sido contemplada en la Convención ni en el reglamento de la CLPC. Tras consultar al Consejero legal de la ONU, la CLPC decidió que iba a aceptar modificaciones mientras la Comisión estuviera considerando la presentación del Estado. Este desarrollo no había sido previsto, del mismo modo podría darse la posibilidad de que en el futuro los Estado ribereños estuvieran interesados en modificar el límite y quizás podrían justificarlo en el art. 77(3) de la CONVEMAR. Otro argumento que podrían esgrimir, es que los Estados que han realizado una presentación parcial, o han presentado información preliminar, y de ese modo se han excedido del plazo de 10 años, podrían beneficiarse de la existencia de nueva tecnología que les permitiera establecer un mejor límite para el Estado. Sin perjuicio de estas consideraciones, en la actualidad la interpretación general es que el límite es definitivo y obligatorio para el Estado ribereño.

Es llamativo que de los Estados que han recibido recomendaciones, sólo dos, México e Irlanda, cuyas presentaciones eran de áreas muy pequeñas, han presentado el límite. La Convención permite que los Estados que no estén de acuerdo con las recomendaciones realicen una presentación revisada. ¿Significará esto que los Estados pueden dejar abierta la puerta a modificar el límite hasta tanto no depositen las coordenadas ante el Secretario General, aun cuando hubieran recibido recomendaciones positivas? Hasta ahora dos Estados han realizado presentaciones revisadas.

<sup>37</sup> Rayfuse, Rosemary, "International Law and Disappearing States: Utilising Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma", University of New South Wales Faculty of Law Research Series, 2010, p. 3, disponible en [http://works.bepress.com/rosemary\\_rayfuse/7](http://works.bepress.com/rosemary_rayfuse/7).

<sup>38</sup> Alexander, Caron y Soons, Alfred, citados por Rayfuse, Rosemary, "Sea Level rise and maritime Zones: Preserving Maritime Entitlements of 'Disappearing' States", en *Threatened Islands Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Gerrard, Michael (ed.), Cambridge University Press, 2013, p. 173.

Los archipiélagos también podrían verse afectados pues podrían no reunir ya los requisitos establecidos en el artículo 47 para el trazado de líneas de base archipelágicas.

Estas modificaciones no sólo perjudicarían al Estado ribereño, sino que además podrían ser fuente de nuevas controversias entre Estados, vecinos o enfrentados, respecto de los derechos sobre los recursos y de la navegación<sup>39</sup>.

### 2.3. Soluciones en derecho

Para contrarrestar los efectos que pueden traer aparejados los desastres naturales o por ejemplo el aumento del nivel del mar sobre los espacios marítimos que están determinados en la actualidad, se han barajado distintas opciones algunas sobre la base del derecho internacional vigente y otras que se apoyan en el desarrollo de nuevas normas de derecho internacional<sup>40</sup>.

Un autor<sup>41</sup> sugiere aprovechar al máximo las posibilidades que otorga la CONVEMAR respecto del trazado de líneas de base rectas, por ejemplo construyendo faros y otras instalaciones en las elevaciones en bajamar.

Los Estados recurren, por lo tanto, a medios artificiales para reforzar la línea de base o los rasgos que utilizan como punto de línea de base. Ninguna norma en el derecho internacional impide la realización de estos esfuerzos, en consecuencia, tal conducta estaría de conformidad con el derecho internacional vigente.

No obstante ello, algunas veces resulta muy controvertido como lo es el caso del accidente geográfico Oki-No-Tori (“Parece Vela” en español) bajo la soberanía de Japón. Este Estado ha realizado importantes construcciones sobre una superficie muy reducida con el fin de reforzar la formación. En 2008, Japón realizó la presentación del límite exterior de su plataforma continental ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. En ella el accidente geográfico Oki-No-Tori se considera como isla y, por lo tanto, genera zona económica exclusiva y plataforma continental.

China y la República de Corea reconocen la soberanía de Japón sobre Oki-No-Tori pero discrepan con la calificación otorgada, negándole el carácter de isla y considerándola una “roca”. Por lo tanto, de acuerdo a las disposiciones del artículo 121(3) de la CONVEMAR, en la interpretación china y coreana no puede proyectar ni zona económica exclusiva ni plataforma continental.

Una alternativa, en de este orden de ideas, para fijar la línea de base es utilizar los puntos de línea de base construidos por el hombre que permite la Convención, puesto que estas no sufren, por ejemplo, erosión o pueden mantenerse sobre nivel del mar con facilidad aumentando la construcción. Así, el artículo 11 de la CONVEMAR establece que “las construcciones portuarias permanentes más alejadas de la costa que formen parte integrante del sistema portuario se consideran

---

<sup>39</sup> Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“Sea Level Rise [...]”), p. 175.

<sup>40</sup> Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“International Law and Disappearing States [...]”), p. 5.

<sup>41</sup> *Ibid.*

parte de ésta”. Esto es una excepción a la regla de la línea de base normal, que sigue la configuración natural de la costa<sup>42</sup>. Sin embargo, “[l]as instalaciones costa afuera y las islas artificiales no se considerarán parte de ésta” por cuanto “no se considerarán construcciones portuarias permanentes”.

Respecto de las radas, el artículo 12 de la CONVEMAR dispone que “[l]as radas utilizadas normalmente para la carga, descarga y fondeo de buques, que de otro modo estarían situadas en todo o en parte fuera del trazado general del límite exterior del mar territorial, están comprendidas en el mar territorial”.

La cuestión de las estructuras artificiales construidas por el hombre ha suscitado algunos problemas relativos a su uso como punto de línea de base. En primer lugar la Convención no define “puerto” ni “construcciones portuarias”. Un puerto tradicional con sus embarcaderos, escolleras, muelles y rompeolas no genera dudas acerca de su estatus como parte de la línea de base normal definida en el artículo 11. Mientras que las estructuras sean consideradas parte integrante del sistema portuario, incluso construcciones como muelles o rompeolas separados de tierra, pueden ser parte del puerto y utilizarse legítimamente como punto de línea de base<sup>43</sup>. Existe muchísima práctica internacional a este respecto<sup>44</sup>. En algunos casos estas construcciones pueden contribuir a extender el territorio del Estado<sup>45</sup> — como el imponente Puerto Ra’s Laffan en Qatar—, ya que hacen una importante diferencia en el límite exterior del mar territorial, en este caso, por ejemplo, lo extiende hacia el mar más de cuatro millas marinas<sup>46</sup>.

En general, cuando las estructuras son parte del sistema portuario, podrían utilizarse como punto de línea de base. Por ejemplo, la terminal de petróleo y gas de Ra’s Al Ju’aymah en Arabia Saudita, es un embarcadero que se extiende unas cuatro millas marinas de la costa, pero se considera parte integrante de ella. Este embarcadero en particular habría afectado unas 44 millas marinas el límite entre Arabia Saudita e Irán, pero este límite ya había sido fijado en 1968, mucho antes de su construcción, por lo que no surgió la cuestión de qué papel habría desempeñado esta importante estructura. Si se tuviera que realizar la delimitación en la actualidad, sin duda tendría algún rol a la hora de trazar la línea de equidistancia, pero es dudoso que se le diera pleno efecto pues ello no arrojaría una solución equitativa para las partes con costas enfrentadas<sup>47</sup>.

En el caso de la *Delimitación marítima en el Mar Negro*<sup>48</sup>, la CIJ trató la cuestión de una construcción hecha por el hombre —Sulina Dyke—, pero no la tuvo en cuenta como punto de línea de base para el trazado de la línea de

---

<sup>42</sup> Treves, Tullio, “Baselines” (2009), en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Wolfrum, Rudiger (ed.), Oxford University Press, <http://www.mpepil.com>, parág. 7.

<sup>43</sup> Carleton, Chris, *op. cit.*, p. 35.

<sup>44</sup> Por ejemplo, el Dover Harbour en Kent, o Plymouth Sound en las costas del Reino Unido. Ver Carleton, Chris, *op. cit.*, p. 6.

<sup>45</sup> Barberis, Julio, *op. cit.* (*El territorio del Estado* [...]), pp. 54, 108-109.

<sup>46</sup> Carleton, Chris, *op. cit.*, p. 36.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, pp. 42 y 61.

<sup>48</sup> *Delimitación marítima en el Mar Negro* (Rumania c. Ucrania), CIJ, Fallo, 03/02/2009, parág. 138.

equidistancia —a los efectos de la delimitación de la zona económica exclusiva y la plataforma continental— porque sostuvo que no se había podido probar que la estructura se utilizara para actividades portuarias<sup>49</sup>.

Otra cuestión interesante —de la que la CONVEMAR no hace mención— es la de la tierra ganada al mar, una técnica muy utilizada en Países Bajos, Singapur y Japón. El Hoek van Holland, por ejemplo, está casi íntegramente formado por tierra ganada al mar y ha extendido el puerto de Rotterdam unas cinco millas marinas hacia el mar. Esta costa artificial es utilizada como punto de línea de base sin objeciones por parte de la comunidad internacional. La práctica indicaría que si la tierra ganada al mar es parte integrante de la masa terrestre o de una isla, y no afecta perjudicialmente a un Estado vecino, podría utilizarse como punto de línea de base<sup>50</sup>.

Respecto de las costas cubiertas de hielo, teniendo en cuenta sus características particulares y la escasez y diversidad de la práctica de los Estados respecto de las costas con hielo, la doctrina intenta brindar soluciones para el trazado de líneas de base en estas zonas. A fin de establecer una regla apropiada para el trazado de líneas de base en hielo se podría tomar algunos caminos alternativos, como por ejemplo:

- 1) Basado en la práctica de los Estados y en acuerdos multilaterales: ignorar el hielo para delimitar los espacios marítimos. Se utilizarían entonces los contornos de la masa continental subglacial<sup>51</sup>. La desventaja es que algunos espacios marítimos podrían quedar congelados, y no podrían ejercerse los derechos establecidos en el régimen de cada uno para el Estado ribereño o terceros Estados.
- 2) Utilizar un sistema de líneas de base recta, teniendo en cuenta las normas de la Parte II de la CONVEMAR, para ello tratar análogamente a las costas muy irregulares, bahías o golfos, y a las barreras de hielo. Resultaría aplicable el artículo 7(2) que se refiere a costas inestables<sup>52</sup>.
- 3) Tratar al hielo como aguas históricas, utilizando la doctrina de las bahías históricas. Este argumento serviría para el caso de que el hielo no se equiparara a la tierra. El hielo debe ser permanente, ya que es el mismo hielo el que ha impedido que buques de terceros Estados navegaran esas aguas congeladas (la

---

<sup>49</sup> Esta decisión fue criticada pues la construcción de este tipo de muros se realiza sólo para facilitar la navegación segura desde y hacia puerto, por lo tanto en general se considera parte del sistema portuario. Para este autor habría sido más comprensible que la CIJ alegara una desviación irrazonable de la línea de equidistancia si se utilizara como punto de línea de base. Carleton, Chris, *op. cit.*, p. 63.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 18-20. En muchos casos la tierra ganada al mar no afecta el trazado de la línea de base, por lo tanto, no genera problemas.

<sup>51</sup> Joyner, Christopher C., *op. cit. (Antarctica and the Law of the Sea)*, p. 83.

<sup>52</sup> También se ha sugerido como argumento alternativo la posibilidad de equiparar las barreras de hielo a un río, ya que se trata de un cuerpo natural de agua que fluye hacia el mar aunque en estado congelado; resultaría entonces aplicable el art. 9 de la CONVEMAR que permitiría cerrar la boca del río con una línea de base recta, aunque creemos que se trata de una interpretación un poco forzada. Ver Kaye, Stuart B., *op. cit.*, p. 88.

doctrina de bahías históricas se basa en que el estado ribereño ha impedido la navegación de buques extranjeros en ese espacio, y que tal exclusión fue aceptada por los terceros Estados). Es en base a la longevidad del hielo que surge la naturaleza histórica del reclamo.

- 4) Tener en cuenta las barreras y los *pack* de hielo para el trazado de líneas de base. A pesar de que esto podría responder a nociones de equidad, una jurisdicción marítima tan poco determinada no puede apoyarse actualmente en normas de derecho internacional positivo, ni en la práctica de los Estados.

Otra situación para lograr fijar los límites, en general, sería que estos estuvieran delimitados de manera permanente mediante tratado bilateral de Estados con costas adyacentes o frente a frente, puesto que los tratados que establecen límites no se dan por terminados por cambio fundamental en la circunstancias, ya que se trata de una excepción expresa establecida en el artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

Hasta aquí hemos tratado soluciones teniendo en cuenta la premisa que existe en el derecho internacional actual de que las líneas de base son ambulatorias. Una postura diametralmente opuesta es la que rechaza la idea de que las líneas de base sean móviles y pretende fijar las líneas de base o bien los límites de los espacios marítimos (o ambos)<sup>53</sup>, esta propuesta requiere de la creación de nuevas normas de derecho internacional.

Caron sugiere establecer una regla por la que se fijen de manera permanente los límites de los espacios marítimos con base en las líneas de base establecidas y aceptadas<sup>54</sup>. Jesús, por su parte, entiende que si las líneas de base fueron establecidas de conformidad con la CONVEMAR, deberían ser permanentes con independencia del aumento del nivel del mar<sup>55</sup>. De esta manera, los Estados conservarían sus espacios marítimos actuales y los desastres y otros cambios en la naturaleza no afectarían la extensión de estos. Del mismo modo, tampoco se vería afectada la extensión de los espacios que se encuentran fuera de jurisdicción nacional.

Surge la cuestión de determinar el momento a partir del cual las líneas de base deberían congelarse. Lo más razonable parece fijarlas a la fecha en que las líneas de base fueron depositadas ante el Secretario General y les fue dada la debida publicidad a las cartas, en cumplimiento de la obligación el artículo 16 de la CONVEMAR, de esta manera Hashashi entiende que se animaría a los Estados que aún no han establecido sus líneas de base a hacerlo<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“International Law and Disappearing States [...]”), p. 5.

<sup>54</sup> Caron, David, “When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level”, *Ecology L.Q.* vol. 17, 1990, pp. 640-641, citado por Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“International Law and Disappearing States [...]”), p. 5. Ver también ILA, *doc. cit.*, p. 29.

<sup>55</sup> Jesús, José Luis, Rocks, “New-born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space”, en *Liber Amicorum Tono Eitel*, Frowein, Jochen *et al.* (eds.), 2003, citado por Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“International Law and Disappearing States [...]”), p. 5. Ver también ILA, *doc. cit.*, p. 29.

<sup>56</sup> Hayashi, M., “Sea Level Rise and the Law of the Sea: Legal and Policy Options”, *Proceedings of International Symposium on Islands and Oceans*, Ocean Policy and Research Foundation, 2009, pp.

Por último, y teniendo en cuenta que las barreras de hielo son difícil de tratar como tierra o agua, Joyner insiste en designar a las barreras de hielo como un territorio único y especial, con un tratamiento legal particular. El derecho internacional debería adaptarse y adoptar nuevas reglas para determinar líneas de base en hielo que se adecuen a la realidad geofísica de las áreas cubiertas de hielo<sup>57</sup>.

Queda claro que para concretar estas últimas propuestas es necesario desarrollar nuevas normas de derecho internacional. En este orden de ideas, una estrategia sería enmendar la CONVEMAR, para adoptar nuevas reglas relativas a las líneas de base, a través del procedimiento simplificado establecido en el artículo 313, que resultaría apropiado debido al carácter técnico de la reforma<sup>58</sup>. Sin embargo, creemos que esta estrategia resulta poco realista.

Entonces, podría realizarse una modificación *de facto* por la vía de la Reunión de Estados parte o bien un acuerdo de implementación del estilo del Acuerdo para la implementación de la parte XI, de 1994.

Otra alternativa que se propone es hacerlo por vía de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>59</sup> —por ejemplo incluirlo en la resolución de los océanos—. Hay quienes ven esto con buenos ojos pues involucraría a prácticamente todos los Estados de la comunidad internacional y no sólo aquellos que son parte de la CONVEMAR. Sin embargo, cabe recordar que las resoluciones de la Asamblea General no son obligatorias, no crean derechos y obligaciones para los Estados miembros, por lo tanto esta vía resulta de poca utilidad a los efectos que se están persiguiendo —fijar las líneas de base o los espacios marítimos—, a menos que pueda servir como prueba de la *opinio iuris* para una futura norma consuetudinaria.

### 3. La desaparición del Estado

Una de las cuestiones que ha despertado mayor interés entre los publicistas en los últimos tiempos ha sido la de la aparición y desaparición de islas a causa de fenómenos naturales, como acesión, la suba del nivel del mar debido al calentamiento global, o por efecto de los tsunamis<sup>60</sup>. Sobre esta cuestión tratará en

---

83-84, citado por Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“International Law and Disappearing States [...]”), p. 6. De todos modos cabe recordar que el requisito del art. 16 no incluye a las líneas de base normales, por lo que esta solución sería incompleta.

<sup>57</sup> Joyner, Christopher C., *op. cit.* (*Antarctica and the Law of the Sea*), p. 83.

<sup>58</sup> Rothwell, Donald, *op. cit.* (“Antarctic Baselines [...]”), p. 66.

<sup>59</sup> Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“Sea Level Rise [...]”), p. 190.

<sup>60</sup> Sobre esta cuestión puede mencionarse la desaparición —en septiembre de 2009— de la isla Bermeja en el Golfo de México y —a comienzos de 2010— la isla New Moore/South Talpatti en el Golfo de Bengala. *Infobae*, 24/03/2010, <http://www.infobae.com>. Con el aumento del nivel del mar algunos Estados han comenzado a pensar en alternativas para el caso de desaparecer. Este es el caso de Tuvalu, cuyo presidente ha comenzado a negociar la posibilidad de asegurar un hogar para sus nacionales para el caso de que las islas que componen dicho Estado debieran ser evacuadas.



profundidad el próximo capítulo de esta publicación, no obstante cabe hacer aquí algunas reflexiones de carácter general.

Aun cuando un escenario tan extremo resulta poco probable, en la actualidad la pérdida de territorio terrestre por el aumento del nivel del mar constituye una verdadera preocupación<sup>61</sup>. Podría ocurrir que algunas islas quedaran totalmente sumergidas, lo que daría lugar al debate de si un Estado pierde la posibilidad de trazar líneas de base y reclamar derechos sobre los espacios marítimos.

La pérdida de los espacios marítimos sería una consecuencia ineludible si se utiliza la línea de bajamar como línea de base; se trata de una consecuencia que la doctrina entiende refleja el derecho internacional vigente<sup>62</sup>.

De conformidad con el derecho internacional actual la línea de base desaparecería junto con el territorio que alguna vez circunscribía y junto con los derechos sobre los espacios marítimos que alguna vez generó, si ese territorio se sumerge por debajo del *datum vertical*<sup>63</sup>. Más que la protección física de la costa, no parece que el derecho existente provea ninguna otra manera de proteger los intereses marítimos de los Estados amenazados con la pérdida total del territorio<sup>64</sup>.

Otra cuestión a tener en cuenta es que sólo los Estados pueden reclamar espacios marítimos. Los Estados tradicionalmente están definidos por sus elementos, territorio población, gobierno y soberanía<sup>65</sup>. Un Estado constituido por una isla, que pierde su territorio por efecto del aumento del nivel del mar pues es cubierto por la marea ¿dejaría de ser un Estado? En caso de que sus habitantes tuvieran que evacuarse debido a que, por ejemplo, la salinidad de la tierra impidiera la habitación, desaparecería otro de los elementos del Estado, la población, y sería entonces discutible si podría seguir hablándose de Estado como tal.

Las reglas actuales sobre sucesión de Estados no tratan específicamente el caso de un Estado que pierde de manera permanente su territorio o su población<sup>66</sup>. Sin embargo indudablemente por aplicación del principio de que la tierra domina al mar, como hemos dicho, si desaparece el territorio terrestre los espacios marítimos del Estado dejarían de pertenecerle y pasarían a ser parte de alta mar, la Zona Internacional de los Fondos Marinos o bien beneficiarían a un Estado vecino<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> Powers, Ann, y Stucko, Christopher, “Introducing the Law of the Sea and the Legal Implications of Rising Sea Levels”, en *Threatened Islands Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, *op. cit.*, p. 123.

<sup>62</sup> ILA, *doc. cit.*, p. 29. El comité menciona en esta línea a Soon, Caron, Rayfuse, Schoefield y Arsana.

<sup>63</sup> Schofield, Clive y Arsana, I Made Andy, *op. cit.*, p. 6.

<sup>64</sup> ILA, *doc. cit.*, p. 29.

<sup>65</sup> Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª edic., Tecnos, Madrid, p. 275.

<sup>66</sup> Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“Sea Level Rise [...]”), p. 177.

<sup>67</sup> *Ibid.*

### 3.1. Potenciales soluciones en derecho

Se han planteado potenciales soluciones a esta situación con el objetivo de promover la estabilidad y en particular la preservación de los límites exteriores de los espacios marítimos. Tales soluciones constituyen importantes desafíos a algunos principios fundamentales como el de que la tierra domina el mar.

Una posibilidad sería adquirir territorio por cesión; esto podría solucionar la desaparición del Estado pero no permitiría conservar los espacios marítimos que generaba el anterior territorio<sup>68</sup>. Sólo se conservarían si el territorio sigue existiendo, en virtud del principio de que la tierra domina al mar<sup>69</sup>.

Otra posibilidad es que se una a otro Estado, a modo de confederación, los espacios entonces pasarían a ser del nuevo Estado (sólo en el caso en que pudieran seguir determinándose desde tierra).

Es interesante reflexionar como hace Rayfuse, que estudió el tema en profundidad, que tanto las normas jurídicas internacionales, como la jurisprudencia internacional insisten en que los límites marítimos deben establecerse a través de una solución equitativa. Si lo que se busca es evitar la falta de equidad, no resulta ni equitativo ni razonable que Estados pequeños que poco han contribuido al cambio climático deban sufrir las consecuencias de pérdida de su territorio y de sus espacios marítimos, en beneficio quizás de Estados que contribuyen al deterioro del medioambiente y a una mayor intensidad de los desastres naturales. Es por ello que esta autora sugiere un nuevo concepto de “Estado *desterritorializado*”; este tipo de Estado podría seguir existiendo como tal independientemente de su desaparición física y mantendría soberanía y derechos de soberanía sobre sus espacios marítimos, lo que le permitiría subsistir en el territorio de algún otro Estado<sup>70</sup>.

Esta última podría ser una solución satisfactoria, sin embargo a pesar de lo que afirma la autora, no pareciera responder a las exigencias del derecho internacional actual, lo que no significa que en el futuro pudiera modificarse el derecho para aceptar el mencionado concepto.

## 4. Conclusión

Si bien la CONVEMAR —que es considerada la constitución de los océanos— pretende regular todos los aspectos del derecho del mar y sus disposiciones podrían interpretarse de manera tal de dar una respuesta a los desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales, dicha respuesta resulta

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 178.

<sup>69</sup> Resulta interesante pensar en el hipotético caso en que la población se retirara por falta de recursos o porque las condiciones del terreno no permitieran ya la habitación humana. Ante esa situación habría que ver hasta qué punto el territorio es habitable pues si no lo es, no tendría más que mar territorial, y perdería su zona económica exclusiva y plataforma continental. Pero estas cuestiones son objeto de análisis en el próximo capítulo.

<sup>70</sup> Rayfuse, Rosemary, *op. cit.* (“Sea Level Rise [...]”), p. 179.

insuficiente, pues resulta insatisfactoria para los Estados que sufren tales acontecimientos.

Por regla general los espacios marítimos seguirían la suerte del territorio terrestre, es decir que en caso de que el territorio disminuyera o desapareciera a causa de desastres naturales, los espacios marítimos también disminuirían o desaparecerían. Esta solución que otorga el derecho internacional vigente sería una solución simplista para la realidad internacional. Los Estados soberanos no están dispuestos a resignar su territorio ni sus derechos de soberanía sobre los espacios marítimos, consecuentemente la mayoría de la doctrina propone soluciones jurídicas alternativas. Sin embargo estas soluciones distan de ser *lex lata* sino que serían propuestas de *lege ferenda*.

La mayoría de los autores proponen cambios al derecho internacional vigente. No obstante, estas propuestas desafían el principio que establece que la tierra domina el mar. De cualquier modo algunos autores afirman que un cambio sustancial en el nivel del mar no debe implicar la pérdida de los espacios marítimos de los Estados y sus derechos sobre los recursos marítimos ya reconocidos por la CONVEMAR y por la comunidad internacional.

Como resultado de nuestra investigación es claro que la comunidad internacional debe encontrar una solución específica a esta cuestión. La realidad es que el verdadero interés es de algunos Estados insulares, con poco peso específico en la comunidad internacional, por lo tanto no es fácil que se generen normas consuetudinarias de carácter general. Tampoco resulta probable que se enmiende la CONVEMAR. La respuesta a corto o mediano plazo podría darse más bien a nivel regional o por vía de acuerdos bilaterales para la solución de casos concretos.

# LOS DESASTRES NATURALES Y SUS EFECTOS EN ISLAS Y ESTADOS INSULARES: POSIBLES SOLUCIONES JURÍDICAS

*Silvina S. González Napolitano*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Régimen jurídico de las islas. 2.1. Las rocas. 3. Las islas artificiales y otras instalaciones o estructuras. 4. Evaluación de las consecuencias jurídicas de los desastres naturales en los Estados insulares en el marco de la CONVEMAR. 5. Conclusión.

## 1. Introducción

Como ya se ha mencionado, los fenómenos naturales —tales como el aumento del nivel del mar debido al calentamiento global, los movimientos geológicos, la erupción de volcanes, las inundaciones o los tsunamis—, sea que se presenten a través de procesos lentos o repentinamente, afectan con mayor o menor intensidad al territorio del Estado y, por ende, a su población. Así, una isla —debido principalmente al aumento del nivel del mar, al incremento de la frecuencia e intensidad de las tormentas, al aumento de la acidez de los océanos, a los cambios en los recursos marinos y de agua dulce, entre otros<sup>1</sup>— podría desaparecer o transformarse en una elevación en bajamar o en una roca inhabitable, algo que ya ha ocurrido<sup>2</sup>, con lo cual su régimen jurídico también cambiaría<sup>3</sup>. Un Estado insular podría ver reducido su territorio y, en consecuencia, sus espacios marítimos.

En la sección anterior se analizaron posibles soluciones jurídicas *de lege lata* o *de lege ferenda*, para hacer frente a los efectos en el territorio que producen estos fenómenos —en especial los desastres naturales— en las islas y Estados insulares. En esta sección nos ocuparemos específicamente del régimen jurídico de las islas, así como el de las islas artificiales y otras instalaciones o estructuras, para luego evaluar, a la luz de tales regímenes, las alternativas jurídicas aplicadas en la práctica y las contempladas desde la teoría.

---

<sup>1</sup> Kelman, Ilan, “La evacuación de las islas”, *Revista Migraciones Forzadas*, n. 31, noviembre de 2008, p. 20.

<sup>2</sup> En 1999, Kiribati perdió dos isletas inhabitables (Tebua Tarawa y Abanuea); en 2005, las Islas Carteret de Papúa Nueva Guinea se tornaron inhabitables y se esperaba para 2015 que estuvieran completamente sumergidas. Cfr. Walter, Kerstin, *Mind the gap – Exposing the protection gaps in international law for environmentally displaced citizens of small island States*, University of British Columbia, Faculty of Graduate Studies, Master of Law, Tesis, 2012, p. 9.

<sup>3</sup> Di Leva, Charles y Morita, Sachiko, “Maritime Rights of Coastal States and Climate Change: Should States Adapt to Submerged Boundaries?”, *World Bank Law & Development, Working Paper Series*, n. 5, 2009, p. 25. Schofield, Clive y Freestone, David, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise”, en *Threatened Islands Nations. Legal implications of rising seas and a changing climate*, Gerrard, Michael y Wannier, Gregory (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 160.

## 2. Régimen jurídico de las islas

En el derecho del mar se distinguen distintos tipos de elevaciones o formaciones, algunas naturales y otras artificiales, es decir construidas. Las naturales pueden encontrarse visibles sólo en bajamar, o ser visibles también en pleamar, o sea cuando la marea ha crecido. Las primeras se denominan “elevaciones en bajamar”, mientras que las últimas “islas”. A su vez, como veremos más adelante, algunas islas califican de “rocas”.

De acuerdo con el derecho internacional del mar, las islas resultan importantes para distintos fines. Por ejemplo, pueden ser usadas como puntos de base para el trazado de líneas de base rectas; pueden generar —por sí mismas— mar territorial propio, e incluso, en la mayoría de los casos, el resto de los espacios marítimos —como zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental—; pueden, bajo determinadas circunstancias, constituir un Estado archipelágico —grupo de islas que por tener determinadas características son consideradas como una entidad propia— con derecho a “aguas archipelágicas”.

El régimen jurídico de las islas ya fue objeto de estudio en la Conferencia de codificación de La Haya (1930), donde se estableció que una isla era un área de tierra rodeada de agua, la cual estaba permanentemente sobre la marca de marea alta, aclarándose que tal definición no excluía a las islas artificiales —en la medida en que constituyeran verdaderas porciones de territorio y no meras construcciones flotantes—, pero exceptuando las elevaciones que se encontraran sólo visibles en bajamar<sup>4</sup>.

Años más tarde, la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua (1958) dispuso en su artículo 10 que: “[u]na isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar” y que “[c]uando una isla tiene un mar territorial propio, éste se mide de acuerdo con las disposiciones de estos artículos”. Aquí se mantiene la referencia expresa a que se trata de una extensión “natural” de tierra<sup>5</sup>. La mención a que se encuentre sobre el nivel del mar “en pleamar” excluye a las elevaciones en bajamar dentro de la definición de islas. Las elevaciones en bajamar se tratan en otro artículo de dicha Convención (vinculado a posibilidad de su utilización en el trazado de las líneas de base).

En el seno de la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1973-1982) se reconoció que las islas, islotes y rocas tenían una influencia significativa en la determinación de las líneas de base desde las cuales se medían los espacios marítimos. También se decidió que la cuestión de los Estados

---

<sup>4</sup> “Article 121. Commentary”, en *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, vol. III, Nandan, Satya y Rosenne, Shabtai (eds.), Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1995, p. 327.

<sup>5</sup> Esta frase fue adicionada debido a una propuesta de la delegación de los Estados Unidos, con el fin de eliminar expresamente la posibilidad de incluir a las islas artificiales. Cfr. Dipla, Haritini, *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*, Presses Universitaires de France, París, 1984, p. 32.

archipelágicos debía tratarse separadamente, así como los grupos de islas y las islas que tenían un estatus similar al de los Estados continentales. Las discusiones se centraron en qué constituía una isla y en el hecho de que éstas generaban espacios marítimos al igual que otros territorios terrestres. El problema de las islas en la delimitación de espacios marítimos fue un elemento integral de las negociaciones<sup>6</sup>.

Durante la Conferencia hubo muchas propuestas respecto de la definición de isla<sup>7</sup>. Algunas delegaciones sugerían distinguir entre islas e islotes (siendo estos últimos de menor tamaño). Otras fórmulas suponían una clasificación de las islas en relación con su habitabilidad, población, viabilidad económica, ubicación, estructura y configuración geológica o geomorfológica<sup>8</sup>, a los efectos de definir sus espacios marítimos, pero todas las propuestas se referían al carácter “natural” de tales elevaciones. Ciertas fórmulas mencionaban expresamente a las islas y rocas entre las circunstancias especiales a tener en cuenta en caso de delimitación marítima entre Estados con costas enfrentadas o adyacentes. Si bien no prosperó la distinción entre islas por su tamaño o ubicación, en el texto finalmente adoptado en la 3ª Conferencia se contemplaron algunos factores a los efectos de reconocerles a las islas espacios marítimos propios.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) (en adelante, CONVEMAR) —adoptada en el marco de la 3ª Conferencia—<sup>9</sup> contiene una única disposición dedicada al régimen jurídico de las islas como tal: el artículo 121 (ello sin perjuicio de que se mencione también a las islas en otras disposiciones de la Convención, para efectos específicos). Dicho artículo define lo que se considera una isla, y aquello que no lo es, de la siguiente manera:

1. Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.
2. Salvo lo dispuesto en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta Convención aplicables a otras extensiones terrestres.
3. Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.

Como puede observarse, esta disposición se divide en tres partes: la primera se ocupa de la definición de las islas, la segunda de los espacios marítimos que generan y la tercera de una clase particular de islas: las rocas.

El **primer inciso** del artículo 121, que recoge lo previsto en el artículo 10 de la Convención de Ginebra, establece los requisitos para que una elevación califique jurídicamente de isla:

a) debe tratarse de una extensión *natural* de tierra;

---

<sup>6</sup> “Article 121. Commentary”, *op. cit.*, pp. 322-323.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 328-339.

<sup>8</sup> Algunos autores distinguen a las islas continentales de las oceánicas, que difieren de acuerdo a la placa tectónica sobre la que se sitúan. Munavvar, Mohamed, *Ocean States. Archipelagic Regimes in the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1995, p. 11.

<sup>9</sup> Adoptada el 10/12/1982, entró en vigor el 16/11/1994.

- b) debe estar *rodeada de agua*;
- c) debe encontrarse *visible en pleamar*.

Al hablar de extensión “natural” de tierra, se excluyen expresamente a las islas artificiales (reguladas en el artículo 60 de la CONVEMAR). Las “islas artificiales”, más allá de su denominación, en realidad no son jurídicamente “islas”.

Al especificarse que las islas se encuentran sobre el nivel del mar en pleamar, como ya se adelantó, se excluyen las elevaciones en bajamar, que están reguladas por el artículo 13 de la CONVEMAR. La consecuencia jurídica fundamental de la diferencia entre las islas y las elevaciones en bajamar, es que estas últimas no generan espacios marítimos propios. Pueden ser tomadas como puntos de base para el trazado de línea normal o recta, pero siempre en relación con un territorio costero cercano, sea que pertenezca a un continente o a una isla<sup>10</sup>.

Cabe aclarar que las masas terrestres continentales, comúnmente conocidas como “continentes”, no son tratadas como islas en el sentido del artículo 121, sino que el término “isla” es generalmente reservado para fragmentos de tierra más pequeños<sup>11</sup>, aunque dicha norma no haga una referencia al tamaño. Por otra parte, esta disposición está dirigida al estatus de islas individuales, no a grupos de islas, ya que los grupos de islas —por lo menos los que constituyen un Estado archipelágico— están cubiertos por la Parte IV de la CONVEMAR.

El **segundo inciso** del artículo 121 remite a las disposiciones de la Convención referidas a la regulación del mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental. De modo que los espacios marítimos de una isla se determinan de la misma forma que los espacios marítimos de cualquier continente.

El **tercer inciso** del artículo 121 se refiere a las rocas, de las que nos ocuparemos a continuación.

## 2.1. Las rocas

De acuerdo con la Real Academia Española, en una de sus acepciones, una roca es un peñasco que se levanta en el mar<sup>12</sup>. En un estudio preparado por las Naciones Unidas se definió a la roca como una masa sólida de limitada extensión<sup>13</sup>. Sin embargo, el artículo 121 de la CONVEMAR no contiene una definición de roca en ninguno de sus párrafos. El último inciso sólo se dedica a establecer qué espacios marítimos no se les van a reconocer a ciertas rocas, y por sus términos ambiguos plantea más interrogantes de los que resuelve, por ello ha sido objeto de distintas interpretaciones por parte de la doctrina<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Ver CONVEMAR, arts. 7 y 13.

<sup>11</sup> Munavvar, Mohamed, *op. cit.*, p. 11.

<sup>12</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, 22ª edic., 2001, disponible en <http://www.rae.es>.

<sup>13</sup> “Article 121. Commentary”, *op. cit.*, p. 329.

<sup>14</sup> Ello se debe probablemente a que el artículo 121(3) de la CONVEMAR es el resultado del consenso al que se arriba a partir de la presentación de diversas propuestas. En tal sentido, Dipla expresa: “debe remarcar el carácter puramente convencional del artículo 121, inciso 3. Este es el resultado de un compromiso difícil, ejemplo típico de una regla que, en su aplicación, puede

En cuanto a la naturaleza jurídica, se ha afirmado que el hecho de que la referencia a las rocas se encuentre en el artículo 121 —cuyo título es “Régimen de las islas”— implica que las rocas son una especie de islas. De acuerdo a esta interpretación, todas las formaciones naturales que se encuentren sobre el nivel del mar en pleamar constituyen islas y, algunas de ellas, de acuerdo a su estructura geomorfológica, constituyen rocas<sup>15</sup>. En consecuencia, toda elevación que se encuentre visible sólo en bajamar, pero cubierta en pleamar, constituye una elevación en bajamar —regulada por el artículo 13 de la CONVEMAR—, sin importar su conformación o estructura geomorfológica. Así, una elevación en bajamar puede ser también físicamente una roca, en cuyo caso en determinadas circunstancias podría ser utilizada para el trazado de las líneas de base. Es decir, que la calidad de roca estaría dada por su estructura geomorfológica, pudiendo calificar jurídicamente de isla o de elevación en bajamar, de acuerdo a las características establecidas en las normas en cuestión.

Otro argumento que lleva a afirmar que las rocas visibles en pleamar son islas en el sentido del artículo 121, es con relación a lo que establece el inciso 2: “salvo lo dispuesto en el **párrafo 3**, el mar territorial [...] de una isla serán determinados de conformidad [...]”. O sea que el párrafo 3 (referido a las rocas) sería la excepción a la aplicación de las otras disposiciones de la Convención a las islas. Si las rocas no fueran consideradas islas no habría por qué hacer la salvedad referida al inciso 3<sup>16</sup>.

En cuanto a los espacios marítimos que generan las rocas, cabe destacar que el artículo 121(3) está redactado en forma negativa, de modo que no se establecen los espacios marítimos que se les reconocen, sino los que no pueden tener ciertas rocas. Así, las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tienen zona económica exclusiva ni plataforma continental. Por implicancia, podría deducirse que dichas rocas tendrían sólo el resto de los espacios reconocidos por la CONVEMAR, es decir, mar territorial, zona contigua y, eventualmente, aguas interiores.

Pareciera ser entonces, que para que las rocas puedan tener derecho a todos los espacios marítimos, incluso zona económica exclusiva y plataforma continental, se tienen que dar estos requisitos:

- a) que se cumplan las condiciones establecidas por el artículo 121(1) (tratarse de una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentre sobre el nivel del mar en pleamar);
- b) que sea apta para mantener habitación humana “y” —u “o”, según la interpretación que se haga— que sea apta para mantener vida económica propia.

Con respecto a esto último, cabe preguntarse si se trata de requisitos acumulativos o alternativos y si deben existir de manera natural. Es decir, ¿qué

---

producir resultados inequitativos, mientras que su objeto inicial era evitarlos”; Dipla, Haritini, *op. cit.*, p. 42 (traducción libre).

<sup>15</sup> Dipla, Haritini, *op. cit.*, p. 41.

<sup>16</sup> Charney, Jonathan, “Rocks that cannot sustain human habitation”, *A.J.I.L.*, vol. 93, n. 4, 1999, p. 864.



sucede con una roca inhabitable, pero que posee recursos económicos propios? O inversamente, una roca que ha logrado ser susceptible de habitación humana gracias a la tecnología implantada artificialmente por un Estado, pero que no posee recursos propios. En tales supuestos, ¿qué espacios marítimos le serían reconocidos por la CONVEMAR?

El inciso 3 del artículo 121 está enunciado en forma negativa y usa entre los dos requisitos la conjunción “o”: “[I]as rocas **no** aptas para mantener habitación humana **o** vida económica propia **no** tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental”. De la simple lectura, pareciera interpretarse que basta que la roca no cumpla con alguno de esos dos requisitos para que no se le reconozcan ciertos espacios marítimos (como zona económica exclusiva y plataforma continental). Sin embargo, los académicos han llegado a otras conclusiones. Así, se ha señalado que como en las versiones anteriores del proyecto de artículo 121 se utilizaba la conjunción “y”, en lugar de “o”, el cambio apoyaría la postura de que basta que la roca cumpla con uno de estos dos requisitos para que se *elimine* la restricción contenida en el inciso 3<sup>17</sup>.

Haritini Dipla se pregunta si el uso de la conjunción “o” significa que una roca inhabitable pero que posea vida económica, por ejemplo, porque se descubrió en ella un depósito de minerales en el subsuelo, tiene derecho a una zona económica exclusiva o a una plataforma continental<sup>18</sup>. Lo mismo respecto de una roca habitable —aunque deshabitada— que no posea vida económica propia.

Sin duda, esta disposición ha sido objeto de críticas. Los requisitos que en ella se establecen son considerados arbitrarios y vagos: *arbitrarios*, porque podrían haberse elegido otros entre los propuestos, y *vagos* porque tanto la habitabilidad como la aptitud para tener vida económica propia son nociones poco precisas y sujetas a cambios: un Estado que cuente con los recursos necesarios podría transformar a la roca inhabitable en habitable<sup>19</sup>.

Dejando de lado el problema del uso de la conjunción “o” (es decir, si los requisitos son acumulativos o alternativos), resta resolver qué significan “apta para mantener habitación humana” y “vida económica propia”.

Si recurrimos a los trabajos preparatorios de la CONVEMAR podemos observar que la habitación humana no requiere que haya gente que resida permanentemente en dicha roca. Pareciera ser que se requiere alguna prueba de que la roca tenga alguna capacidad para albergar habitación humana, o tenga algún valor económico para la sociedad. Por ejemplo, ciertas islas generalmente deshabitadas, son habitualmente utilizadas para la pesca, brindando residencia temporaria.

Otra cuestión objeto de discusión es si cuando se habla de vida económica propia ello incluye la explotación de los recursos vivos o minerales del mar territorial. Tampoco aquí contamos con opiniones uniformes.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 868.

<sup>18</sup> Dipla, Haritini, *op. cit.*, p. 41.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 41.

En la práctica han habido —o aún existen— varias disputas o protestas en torno a la soberanía terrestre o marítima de rocas. Por ejemplo, en la década de 1970 se planteó un cuestionamiento en torno a *Rockall*, una roca reclamada por el Reino Unido, de aproximadamente 624 m<sup>2</sup>, ubicada en el Océano Atlántico, al oeste de Escocia. Esta roca, que carece de agua potable, está deshabitada y no es susceptible de habitación humana, sostiene un faro ubicado en 1972 por el Reino Unido. Si se le reconociera una plataforma continental y zona económica exclusiva plenas, afectaría a los espacios marítimos de las Islas Faroe (Dinamarca) y de Irlanda<sup>20</sup>. Por ello, cuando en 1974 el Reino Unido reclamó plataforma continental alrededor de esta roca, Dinamarca protestó debido a que Rockall no era una prolongación natural del territorio británico sino que estaba situada sobre la masa continental de las Faroe. Más tarde también cuestionó que esta roca fuera tomada como punto de base para el trazado del límite de pesquerías de 200 millas marinas, al tratarse de una roca deshabitada. En 1997, el Reino Unido —al devenir parte en la CONVEMAR— declaró que la roca no era capaz de sostener habitación humana y, en consecuencia, no tenía derecho a reclamar espacios marítimos extendidos<sup>21</sup>. Sin embargo, el 31 de marzo de 2009, el Reino Unido presentó —ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental— el límite exterior de la plataforma continental de Rockall, lo que suscitó protestas de parte de Dinamarca e Islandia<sup>22</sup>.

En 1996 también surgió una disputa entre Japón y Corea del Sur respecto de las *Liancourt Rocks* (también llamadas *Dokdo* o *Takeshima*) —rocas de aproximadamente 250 km<sup>2</sup> ubicadas en la sección centro-sur del Mar de Japón—, que generó la protesta de Japón respecto de la construcción por parte de Corea del Sur de ciertas instalaciones<sup>23</sup>, tales como un muelle, una guarnición policial y una planta de desalinización del agua —debido a la inexistencia de agua potable—. Así, mantuvo población en ellas<sup>24</sup>.

Por su parte, Japón declaró su soberanía sobre dos pequeñas rocas llamadas en su conjunto *Okinotori* (u *Oki-no-Tori*) *Shima* (que significa “isla de las aves del mar”)<sup>25</sup> que se encuentran en el Océano Pacífico, a 1082 millas al sur de Tokio, a las que calificó de islas, proclamando, en 2004, una zona económica exclusiva alrededor de ellas<sup>26</sup>. Se trata de las dos últimas que están visibles de una cadena de rocas que fueron cubiertas por el mar. Para evitar que desaparecieran, ya en 1987

---

<sup>20</sup> Laursen, Finn, *Small Powers at Sea*, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 80.

<sup>21</sup> Smith, Robert y Thomas, Bradford, “Island disputes and the law of the sea: An examination of sovereignty and delimitation”, en *Security Flashpoints. Oil, Islands, Sea Access and Military Confrontation*, Nordquist, Myron y Norton Moore, John (eds.), Nijhoff, La Haya, 1998, p. 86, nota 21.

<sup>22</sup> Ver [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_gbr1.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_gbr1.htm).

<sup>23</sup> Smith, Robert y Thomas, Bradford, *op. cit.*, p. 59.

<sup>24</sup> Haas, Phil, “Status and sovereignty of the Liancourt Rocks: the dispute between Japan and Korea”, *Gonzaga Journal of International Law*, vol. 15, n. 1, 2011, p. 10.

<sup>25</sup> Su antiguo nombre en español era “Parece vela”.

<sup>26</sup> Díaz, Leticia; Dubner, Barry y Parent, Jason, “When is a ‘rock’ an ‘island’? – Another unilateral declaration defies ‘norms’ of international law”, *Michigan State Journal of International Law*, vol. 15, 2007, pp. 519-520.

Japón había anunciado un plan para fortificar sus cimientos, a fin de protegerlas de la erosión y los tifones. Otra estrategia pensada a más largo plazo es la aceleración del crecimiento coralino alrededor de las rocas. Las declaraciones de Japón suscitaron la protesta de China (que despliega submarinos en el Océano Pacífico), ya que las rocas, además de estar rodeadas por aguas relevantes en materia de pesquerías y de permitir el control sobre ciertos recursos energéticos, tienen una importancia estratégica, por estar ubicadas en la ruta utilizada para el paso con submarinos<sup>27</sup>. El tener una zona económica exclusiva alrededor de las rocas permitiría a Japón ejercer “cierto control” sobre los buques y submarinos que navegan en la zona. Es un hecho que estas rocas no permiten sostener habitación humana y no presentan signos de poseer vida económica propia, ya que una tiene el tamaño de una cama y la otra de una habitación. Sin embargo, Japón ha instalado un helipuerto y puesto un radar y se ha contemplado instalar un faro o, incluso, hasta una prisión, entre otras ideas para que puedan sostener habitación humana o vida económica<sup>28</sup>. Asimismo, el 12 de noviembre de 2008, al hacer su presentación ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, Japón consideró a *Okinotori* como una isla, lo que originó protestas de parte la República Popular China y la República de Corea<sup>29</sup>, pese a que los espacios marítimos de *Okinotori* no se superponen con los espacios marítimos de esos Estados<sup>30</sup>.

El problema que presentan estas situaciones no es si un Estado puede ejercer soberanía sobre la roca, sino si a la luz del artículo 121(3) de la CONVEMAR una roca puede generar una zona económica exclusiva de 200 millas marinas —o una plataforma continental— debido a actos humanos realizados sobre ella que permiten que se cumplan con los requisitos allí establecidos, —los que sin duda alguna— no se presentan naturalmente.

### 3. Las islas artificiales y otras instalaciones o estructuras

Pese a su denominación, las islas artificiales *no poseen la condición jurídica de islas*<sup>31</sup>. La historia muestra algunos frustrados intentos de particulares de fundar micro-Estados en islas o estructuras artificiales.

Tal el caso de la “República de la Isla de las Rosas”, sobre una plataforma artificial construida en el Mar Adriático por un ingeniero italiano que se autoproclamó “Presidente” en 1968 (luego destruida por las autoridades de Italia). Otro ejemplo es el “Principado de Sealand”, sobre una plataforma construida en 1942 por la Marina Real británica en el Mar del Norte (dentro de las 12 millas

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 521-522.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 524-525.

<sup>29</sup> Ver [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_jpn.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_jpn.htm).

<sup>30</sup> Los Estados cuyos espacios marítimos podrían eventualmente superponerse con los de Japón en la zona de *Okinotori* —tal el caso de Palau o de EE.UU.—, hicieron sus reservas en caso de una potencial superposición, pero no cuestionaron la naturaleza de *Okinotori*, a la luz de la CONVEMAR, tal como advierte Japón en su nota verbal del 09/08/2011 (disponible en [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/jpn08/jpn\\_09aug11.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/jpn_09aug11.pdf)).

<sup>31</sup> CONVEMAR, art. 60(8).

marinas de la costa británica) y luego abandonada, hecho que fue aprovechado por un británico que la ocupó temporariamente en 1967 y desde entonces reclama “soberanía” desde su página web<sup>32</sup>.

Asimismo, cabe citar a la “República de Minerva”, sobre unos arrecifes ubicados en el Océano Pacífico y denominados “Minerva”, que fueron acrecentados con arena por un millonario estadounidense, que en 1972 pretendía la creación de un paraíso fiscal (luego Tonga reclamó sus derechos sobre el arrecife)<sup>33</sup>.

Aunque la CONVEMAR no provee una definición, las islas artificiales son construcciones hechas desde antaño para diversos fines por la mano del hombre, con distintos materiales (en general se hace referencia a materiales naturales como arena, piedras, rocas, entre otros<sup>34</sup>). Tradicionalmente son utilizadas para explorar o explotar los recursos del lecho y subsuelo del mar, como recursos pesqueros, gas y petróleo —como existen en el Golfo de México o en el Mar del Norte— u otros minerales. Varias de ellas llegan hasta cientos de metros de profundidad y tienen aeropuertos flotantes<sup>35</sup>, además de todas las instalaciones necesarias para albergar a las personas que trabajan en ella durante varios meses (incluso algunas poseen hasta un hospital para atender a los trabajadores que sufran accidentes). Asimismo, existen islas artificiales para la instalación de plantas nucleares, así como para la realización de actividades militares o proyectos de investigación científica —por ejemplo, observatorios meteorológicos— y en la actualidad también son construidas, como se verá más abajo, con fines habitacionales o turísticos<sup>36</sup>, o simplemente para la instalación de un aeropuerto, como el Aeropuerto Internacional de Kansai, en Japón<sup>37</sup>.

Al no ser consideradas jurídicamente como islas, no generan espacios marítimos propios, y “su presencia no afecta a la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental”<sup>38</sup>.

La CONVEMAR se ocupa de las islas artificiales en el artículo 60, que se encuentra ubicado en la parte referida a la zona económica exclusiva, aunque se

---

<sup>32</sup> Ver <http://www.sealandgov.org>. Cfr. Bryant-Tokalau, Jenny, “Artificial and recycled islands in the Pacific: myths and mythology of ‘plastic fantastic’”, *The Journal of the Polynesian Society*, vol. 120, n. 1, 2011, p. 13.

<sup>33</sup> Cfr. Revista *Epistemowikia*, (disponible en <http://cala.unex.es/cala/epistemowikia>). Cfr. Bryant-Tokalau, Jenny, “Artificial and recycled islands in the Pacific: myths and mythology of ‘plastic fantastic’”, *The Journal of the Polynesian Society*, vol. 120, n. 1, 2011, p. 13.

<sup>34</sup> Hay quienes consideran viable a islas artificiales flotantes construidas de plástico reciclable para albergar población. Cfr. Bryant-Tokalau, Jenny, *op. cit.*, pp. 71-86.

<sup>35</sup> “Artificial islands”, *Marine Pollution Bulletin*, vol. 5, n. 8, 1974, p. 113.

<sup>36</sup> Tsaltas, Grigoris; Bourtzis, Tilemachos y Rodotheatos, Gerasimos, “Artificial islands and structures as a means of safeguarding State sovereignty against sea level rise. A law of the sea perspective”, 6ª Conferencia ABLOS 2010, *Contentious issues in UNCLOS – Surely not?*, Mónaco, 26/10/2010, p. 7 (disponible en <http://www.gmat.unsw.edu.au/ablos/ABLOS10Folder/S2P3-Pres.pdf>).

<sup>37</sup> Molenaar, Erik Jaap, “Airports at sea: international legal implications”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 14, n. 3, 1999, pp. 371-386.

<sup>38</sup> CONVEMAR, art. 60(8).

aplica también *mutatis mutandis*, a las islas artificiales, instalaciones y estructuras sobre la plataforma continental<sup>39</sup>.

Esta disposición se complementa con el artículo 56(1)(b), que prescribe que en la zona económica exclusiva el Estado ribereño tiene jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras.

Las instalaciones y estructuras —a las que se hace referencia en estos artículos— son construcciones flotantes o fijas que se fijan al lecho del mar generalmente a través de pilotes o tubos.

Por su parte el artículo 60(1) y (2), agrega que en la ZEE el Estado ribereño “tendrá el derecho exclusivo de construir, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de: a) islas artificiales; b) instalaciones y estructuras para los fines previstos en el artículo 56 y para otras finalidades económicas; c) instalaciones y estructuras que puedan interferir el ejercicio de los derechos del Estado ribereño en la zona” y “tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas islas artificiales, instalaciones y estructuras, incluida la jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración”. La expresión “incluida la ...”, en esta última oración, es considerada como que se trata de una simple enumeración, no taxativa<sup>40</sup>.

En alta mar, en cambio, existe libertad de construir islas artificiales y otras estructuras permitidas por el derecho internacional<sup>41</sup>. En este espacio marítimo, las islas artificiales están sometidas a la jurisdicción del Estado que las construya o autorice su construcción (a diferencia de las islas artificiales en aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva, que están sometidas a la jurisdicción del Estado ribereño).

Todo Estado que construya o autorice la construcción de islas artificiales tiene una serie de deberes: notificar debidamente dicha construcción y advertir su presencia; retirar las que se encuentren en desuso; en la remoción tener en cuenta la pesca, la protección del medio marino y los derechos y obligaciones de otros Estados; dar aviso apropiado de la profundidad, posición y dimensiones de aquellas que no se hayan retirado completamente<sup>42</sup>.

La protección del medio marino debe tomarse en consideración durante la construcción y la utilización de islas artificiales, para evitar daños irreparables<sup>43</sup>. Ya desde antes de la adopción de la CONVEMAR, había preocupación por ello, soslayándose la importancia de la realización previa de un estudio de impacto ambiental, a fin de evaluar las consecuencias que pueden acarrear estas instalaciones en el mar y sus recursos (por ejemplo, en qué medida se verá afectada la salinidad del agua, su temperatura, luminosidad, entre otras propiedades)<sup>44</sup>. Cabe

---

<sup>39</sup> CONVEMAR, art. 80.

<sup>40</sup> Tsaltas, Grigoris *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>41</sup> CONVEMAR, art. 87(d).

<sup>42</sup> CONVEMAR, art. 60(3).

<sup>43</sup> Ver Li, Li, “Not so paradise islands. Unregulated land reclamation threatens China’s marine environment”, *Beijing Review*, 26/02/2012, pp. 26-27.

<sup>44</sup> Ver Watling, Les, “Artificial islands: information needs and impact criteria”, *Marine Pollution Bulletin*, vol. 6, n. 9, 1975, pp. 139-142; de Groot, S.J., “An assessment of the potential

mencionar que el Tribunal Internacional del Derecho del Mar en el caso del *Estrecho de Johor* tuvo la oportunidad de prescribir una medida provisional dirigida a Malasia y Singapur, a fin de que cooperaran en el establecimiento de un grupo de expertos independientes que tuvieran como mandato realizar un estudio para determinar los efectos adversos que pudieran tener los trabajos de “polderización” a realizarse en el Estrecho en cuestión<sup>45</sup>.

Si bien las islas artificiales, instalaciones y estructuras no poseen espacios marítimos propios, el Estado puede establecer zonas de seguridad razonables alrededor de ellas cuando sea necesario, las que deben ser notificadas debidamente y respetadas por todos los buques<sup>46</sup>. En tal caso, el Estado tiene la facultad de adoptar medidas apropiadas para garantizar la seguridad de la navegación y de tales islas, instalaciones o estructuras. La anchura de tales zonas de seguridad es determinada por el Estado teniendo en cuenta las normas internacionales aplicables y debe guardar “una relación razonable con la naturaleza y funciones” de tales islas artificiales, instalaciones o estructuras<sup>47</sup>. Sin embargo, no se pueden extender “a una distancia mayor de 500 metros alrededor de éstas, medida a partir de cada punto de su borde exterior, salvo excepción autorizada por normas internacionales generalmente aceptadas o salvo recomendación de la organización internacional competente”. Por otra parte, no se pueden establecer islas artificiales, instalaciones y estructuras, ni zonas de seguridad alrededor de ellas, cuando puedan interferir la utilización de las vías marítimas reconocidas que sean esenciales para la navegación internacional<sup>48</sup>.

#### **4. Evaluación de las consecuencias jurídicas de los desastres naturales en los Estados insulares en el marco de la CONVEMAR**

Sobre la base de que —según el derecho internacional clásico— un Estado para ser reconocido como tal debe contar con territorio propio —sin perjuicio de que aun sin territorio se le reconozca personalidad jurídica internacional como a otros entes no estatales<sup>49</sup>—, resta evaluar cuál es el mínimo de territorio que debe poseer para mantener su condición jurídica estatal y tener derecho a espacios marítimos, según la CONVEMAR.

Siguiendo la interpretación de que los límites de los espacios marítimos son ambulatorios, es decir, siguen los cambios de los territorios que le dieron sustento,

---

environmental impact of large-scale sand-dredging for the building of artificial islands in the North Sea”, *Ocean Management*, vol. 5, 1979, pp. 211-232.

<sup>45</sup> *Caso concerniente a los trabajos de ‘polderización’ efectuados por Singapur en el interior y alrededor del Estrecho de Johor* (Malasia c. Singapur), TIDM, Providencia, 08/10/2003, parág. 106(1).

<sup>46</sup> CONVEMAR, art. 60(4) y (6).

<sup>47</sup> CONVEMAR, art. 60(5).

<sup>48</sup> CONVEMAR, art. 60(7).

<sup>49</sup> Ver González Napolitano, Silvina y Fellay, Milton, “Sujetos del derecho internacional”, en *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Errepar, Buenos Aires, 1ª edic., 2015 (en prensa), capítulo 2.

como se analizó en el artículo anterior de esta obra, si como consecuencia de un desastre natural el Estado insular logra mantener *al menos una isla*, cualquiera sea su tamaño o estructura, esto le permitiría conservar su condición de tal y tener derecho espacios marítimos propios, los que correspondan a esa isla. Podría tratarse de una isla de tamaño reducido, puesto que el artículo 121 de la CONVEMAR no contiene limitaciones en torno a extensión o superficie, ya que ello fue expresamente descartado en la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en la cual se negoció el texto de la Convención.

Entendemos que la isla no necesita estar habitada o poder ser habitable para conservar la plenitud de los espacios marítimos, puesto que el artículo 121(2) no exige habitación o habitabilidad a tales fines. Puede ocurrir que, por sus reducidas dimensiones, la isla no tenga las condiciones propicias para albergar población, pero ello no la transforma en una roca, ya que la condición de roca parece depender de la estructura de la formación y no solo de su tamaño. Por eso, como vimos, se identifica a la roca como un peñasco en el mar, o una masa sólida.

En el supuesto de que el Estado conserve como territorio solamente una o más *islas que, por su estructura, califiquen de rocas*, entonces, en virtud del artículo 121(3) de la CONVEMAR, dicho Estado podría no tener derecho a los espacios marítimos más extensos, aunque conservaría su mar territorial y, eventualmente, su zona contigua.

Tal vez el Estado podría aprovechar la redacción del artículo 121(3) y su ambigüedad para exigir que los supuestos que limitan los espacios marítimos de las rocas se apliquen acumulativamente, de modo que solo se impida tener derecho a una zona económica exclusiva y a una plataforma continental si la roca *no es* apta para mantener habitación humana y *tampoco tiene* vida económica propia.

Asimismo, respecto de la expresión “vida económica propia”, el Estado insular podría ampararse en la interpretación en virtud de la cual tal condición incluye la explotación de los recursos vivos o minerales del mar territorial.

Cuestión aparte es la de los Estados archipelágicos, dado que de perder su condición de tales, por la pérdida de islas, se perderá con ellos el derecho a las aguas archipelágicas, regulado en la Parte IV de la CONVEMAR<sup>50</sup>.

En la actualidad, se discute la posibilidad de construir islas artificiales —sobre todo en el Océano Pacífico— para albergar población como solución para la situación que enfrentan diversos Estados insulares frente al riesgo de una reducción drástica de su territorio, o incluso de su desaparición, debido al aumento del nivel del mar<sup>51</sup>.

De hecho lo que han hecho algunos Estados, también, es reforzar o rellenar la costa artificialmente para evitar su erosión<sup>52</sup>. Parte de la doctrina interpreta que el derecho vigente permite proteger o apuntalar de manera artificial un accidente geográfico —por ejemplo a través de la colocación de defensas o barreras— para

---

<sup>50</sup> Ver González Napolitano, Silvina, “Islas, Estados archipelágicos, islas artificiales y estrechos internacionales”, en *Lecciones de Derecho Internacional Público*, *op. cit.*, capítulo 31.

<sup>51</sup> Bryant-Tokalau, Jenny, *op. cit.*, pp. 71-86.

<sup>52</sup> Ver Schofield, Clive y Freestone, David, *op. cit.*, pp. 151-157.

evitar que una isla se erosione y/o desaparezca<sup>53</sup>. En este sentido, Soons señala que el artículo 60 de la CONVEMAR, “además del hecho que se refiere a la zona económica exclusiva, concierne exclusivamente a islas nuevas construidas artificialmente. La conservación artificial de una isla una vez formada naturalmente no resulta en la pérdida de su estatus jurídico internacional de ‘isla’”<sup>54</sup>. De igual manera, “la conservación artificial de una isleta exclusivamente a los efectos de impedir su degeneración, como resultado del aumento del nivel del mar, en el estatus de ‘roca’ previsto en el artículo 121, parágrafo 3 de la Convención sobre el Derecho del Mar [...] debe ser considerado como permisible”<sup>55</sup>.

La construcción de islas artificiales para habitación humana no es una idea tan nueva. En 1997 el Gobierno de las Islas Maldivas emprendió la construcción de una isla artificial —llamada *Hulhumalé*— en el atolón de Kaafu, de una superficie de aproximadamente 2 km<sup>2</sup>, a dos metros sobre el nivel del mar (para evitar el aumento del nivel del mar en el futuro), con el fin de proveer espacio para el asentamiento de parte de la población —debido a su incremento— y para el desarrollo industrial y comercial<sup>56</sup>. El primer sector fue inaugurado en 2004. Este emprendimiento es visto como una solución para mitigar la posible desaparición de las islas que forman este Estado por el aumento del nivel del mar, solución que podría ser imitada por Tuvalu y Kiribati, que enfrentan el mismo problema<sup>57</sup>.

En 2001, Emiratos Árabes comenzó frente a la costa de Dubai —sobre el Golfo Pérsico— la construcción de tres impresionantes complejos de islas artificiales, denominados *Palm* —por las tres palmeras que forman tales islas—, para proveer de lujosas residencias a sus habitantes y hoteles con destino turístico<sup>58</sup>, algunos de los cuales ya se encuentran en funcionamiento. En realidad, Emiratos Árabes cuenta con varias otras construcciones artificiales de este tipo en Dubai y Abu Dhabi.

Sea cual fuere el fin de la construcción, de acuerdo con la CONVEMAR, como ya se mencionó, las islas artificiales no generan espacios marítimos propios. Es por ello que algunos representantes de Estados insulares en peligro de extinción a causa del aumento del nivel del mar —como las Islas Maldivas— están buscando el modo de que adopten nuevas normas —por ejemplo a través de una enmienda de

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 151. Ver también Soons, Alfred, “The effects of sea level rise on maritime limits and boundaries”, *Netherlands International Law Review*, vol. 37, 1990, pp. 222-223.

<sup>54</sup> Soons, Alfred, *op. cit.*, p. 222 (traducción libre).

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>56</sup> Tsaltas, Grigoris *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>57</sup> Gagain, Michael, “Climate change, sea level rise, and artificial islands: Saving the Maldives’ Statehood and maritime claims through the ‘Constitution of the Oceans’”, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, vol. 23, n. 1, 2012, pp. 118-119; “Oceania. Moving day”, *Earth Island Journal*, vol. 28, n. 1, 2013, p. 11.

<sup>58</sup> Díaz, Leticia; Dubner, Barry y Parent, Jason, *op. cit.*, p. 551.



la CONVEMAR— que permitan el establecimiento de Estados insulares artificiales, con sus respectivos espacios marítimos<sup>59</sup>.

## 5. Conclusión

Según el régimen jurídico actual establecido en la CONVEMAR, para que un Estado insular tenga derecho a espacios marítimos —o algún espacio marítimo— debe poseer al menos *una isla*, es decir una formación natural de tierra rodeada de agua que se encuentre al nivel del mar en pleamar. Sin importar si la isla puede o no ser susceptible de albergar población, ni cual sea su estructura, ya que aun en el supuesto de una roca inhabitable, el derecho del mar le reconoce la posibilidad de que posea un mar territorial y una zona contigua.

No es suficiente con que el Estado cuente únicamente con elevaciones en bajamar o islas artificiales. De modo que, si por el aumento en el nivel del mar las islas que componen un Estado insular se transforman en elevaciones en bajamar, el Estado perderá sus espacios marítimos y no contará con territorio, sin perjuicio de que el derecho internacional evolucione y le reconozca algún tipo de personalidad jurídica a la entidad que subsista, al igual que poseen los entes no estatales que son actualmente reconocidos como sujetos de derecho internacional.

La construcción de islas artificiales podría solucionar el problema habitacional de la población, pero no sería una solución —al menos *de lege lata*— para que el Estado conservara su condición de tal o tuviera derecho a espacios marítimos propios en relación con dicha construcción<sup>60</sup>.

Distinto podría ser el caso, como ya vimos, de la adopción de medidas artificiales para evitar que una isla existente —creada naturalmente— se vuelva inhabitable, desaparezca o se transforme en una roca. La ambigüedad e indefinición de algunos de los párrafos del artículo 121 de la CONVEMAR podría dejar cierto margen de acción para la aplicación de esta solución.

---

<sup>59</sup> Gagain, Michael, *op. cit.*, p. 82. Ver también Rayfuse, Rosemary, “Sea level rise and maritime zones. Preserving the maritime entitlements of ‘disappearing’ States”, en *Threatened Islands Nations*, *op. cit.*, pp. 167-191.

<sup>60</sup> Ver otras alternativas en McAdam, Jane, “‘Disappearing States’, Statelessness and the Boundaries of International Law”, University of New South Wales, *Faculty of Law Research Series*, Paper n. 2, 2010.

**IV. LOS DESASTRES NATURALES EN LA  
JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES  
INTERNACIONALES**



# EL TRATAMIENTO EN LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LOS DESASTRES NATURALES

*Leyddy Johanna Cárdenas Pérez y Luciana Aguirre*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Tribunal Internacional del Derecho del Mar. 3. Corte Internacional de Justicia. 4. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 5. Conclusiones.

## 1. Introducción

En el presente capítulo se materializa el resultado del proceso de búsqueda en los diferentes tribunales internacionales de casos que, en razón de sus hechos y su correlación con la definición de desastre natural adoptada por el grupo de investigación, fueron seleccionados con el propósito de establecer su tratamiento jurídico. Con el propósito de lograr mayor claridad, se efectuará una presentación sucinta de los casos para luego exponer las conclusiones a las cuales se han llegado.

## 2. Tribunal Internacional del Derecho del Mar

Siguiendo este orden de ideas, puede afirmarse que ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM, por sus siglas en español), dentro de los diversos asuntos sometidos a su conocimiento no ha iniciado ninguna controversia en la que se debatan las consecuencias jurídicas generadas en ocasión de desastres naturales.

No obstante lo anterior, podría pensarse que la *Disputa concerniente a la delimitación de la frontera marítima entre Bangladesh y Myanmar en la Bahía de la Bengala*<sup>1</sup> se enmarca dentro de los hechos objetos de estudio, toda vez que al momento de establecerse los puntos de demarcación de la frontera marítima entre los dos países en conflicto se hace referencia a la isla Tapatti o Moore la cual,

---

<sup>1</sup> Bangladesh presenta una solicitud ante el Tribunal con el fin de obtener una delimitación integral sus fronteras marítimas con Myanmar en el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, de conformidad con el acuerdo celebrado en 1974, reafirmado en 2008. Tras analizar el material probatorio, el Tribunal considera que tales instrumentos no tienen el carácter de un acuerdo obligatorio en el derecho internacional. De igual manera expresa que no se configuró un acuerdo tácito entre las partes ni tampoco se cumplieron los requisitos necesarios para encontrarse frente a un *estoppel*. Sin embargo, debido a que las partes pactaron que el derecho aplicable para establecer su delimitación era el artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), el Tribunal fija la frontera marítima entre las partes. *Disputa concerniente a la delimitación de la frontera marítima entre Bangladesh y Myanmar en la Bahía de Bengala* (Bangladesh/Myanmar), TIDM, Fallo, 14/03/2012.

según lo expresado dentro del proceso y posteriormente informado en diversos medios de comunicación internacional, aparentemente ha desaparecido<sup>2</sup>.

La desaparición de un territorio como consecuencia del calentamiento global se enmarca dentro del ámbito de estudio de la presente investigación. Sin embargo, en este proceso ante el TIDM no se hizo ningún tipo de análisis en relación con esa situación en particular, debido principalmente a que Myanmar, a pesar de enunciar la potencialidad de esta isla como punto de delimitación, manifiesta que debido a razones legales este territorio no puede ser tenido en cuenta para tal objetivo, por las siguientes razones:

[Se trata de] [u]na fuente potencial de puntos de base pertinentes, debido al hecho de su situación de relativa extensión. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, Sur Talpatty no puede ser una fuente de puntos de base por dos razones. En primer lugar, la soberanía de esta formación es objeto de una disputa entre Bangladesh y la India. En segundo lugar, [...] no está claro si esta formación costera que quizás existía en 1973, todavía existe.<sup>3</sup>

Si bien el objeto de estudio de esta investigación no fue abordado por el Tribunal, este tipo de sentencias permite entrever como la desaparición de un territorio como consecuencia de un desastre natural puede generar o eliminar un conflicto interestatal.

### 3. Corte Internacional del Justicia

Si bien la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ), tuvo bajo análisis algunos casos vinculados a las consecuencias de ciertos hechos sobre el territorio del Estado, ninguno de ellos encuadra, por una u otra razón, en la definición de desastre natural que hemos adoptado a los efectos de esta investigación.

Así, el caso de *Ciertas tierras fosfáticas en Nauru* lo inició Nauru contra Australia como consecuencia de la controversia originada respecto de solicitud de la rehabilitación de ciertas tierras fosfáticas que se explotaban en Nauru antes de su independencia<sup>4</sup>. Debido a este hecho histórico, el accionante argumentaba, entre

---

<sup>2</sup> “Calentamiento global resuelve disputa”, *BBC Mundo*, disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/03/100324\\_1500\\_isla\\_calentamiento\\_wbm](http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/03/100324_1500_isla_calentamiento_wbm).

<sup>3</sup> *Disputa concerniente a la delimitación de la frontera marítima entre Bangladesh y Myanmar en la Bahía de Bengala* (Bangladesh/Myanmar), *doc. cit.*, parág. 247.

<sup>4</sup> “Las condiciones físicas de la pequeña isla, han condicionado tanto su etapa de colonización, como su posterior condición de Estado independiente. La vida en Nauru está íntimamente vinculada a los fosfatos de alta calidad de sus tierras, con la singularidad que sus 21 Kilómetros cuadrados de extensión, son todos ellos una mina a cielo abierto del preciado mineral. Para ser más preciso Nauru era una mina a cielo abierto, actualmente sus yacimientos están en fase de extinción, debido a su explotación intensiva desde 1900, fecha en que se descubrieron. Esta particular composición de sus tierras, incide directamente en la parte habitable de su territorio que se circunscribe a una pequeña franja costera delimitada por cocoteros, en la que se asienta su población”. Badía Martí, Ana María,

otras cosas, que Australia debía tomar en consideración los derechos e intereses del pueblo de Nauru en relación con la habitabilidad de dicho Estado<sup>5</sup>. Por su parte, Australia presentó excepciones preliminares —las cuales fueron rechazadas—<sup>6</sup>. Sin embargo, el proceso terminó al aceptar Nauru la indemnización ofrecida por Australia como compensación<sup>7</sup>. Si bien este caso nos demuestra que existe la posibilidad de reclamo de responsabilidad internacional generada por la exposición de hechos que creen, aceleren o fomenten proceso de desertificación y con ellos la no habitabilidad de territorios, este asunto no se relaciona con un desastre que sea consecuencia de un hecho de la naturaleza.

Otro caso al que cabe hacer referencia es el de la *Controversia territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar del Caribe*<sup>8</sup>, en el cual se solicita, además de la delimitación de la frontera marítima, de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental, que se decida respecto de la soberanía de las islas y cayos situados en la zona del litigio, haciendo especial referencia a las islas de Cayo Bodel, Cayo Sur, Cayo Savanna y Cayo Puerto Royal, las cuales no fueron identificadas de acuerdo a su nombre tras la independencia de las partes de la corona española.

Lo interesante de este caso, para nuestro objeto de estudio, se evidencia en la geomorfología de la desembocadura del río Coco, el cual fue aceptado por ambas partes como punto terminal de la frontera terrestre entre Nicaragua y Honduras. Este hito, como consecuencia de la acumulación de sedimentos, con el paso del tiempo se ha desplazado<sup>9</sup>, debido a que los accidentes geográficos del delta de la desembocadura del río son de naturaleza inestable, lo que hace que cambie constantemente de forma, conformándose islas y arrecifes variables<sup>10</sup>.

El carácter inestable de la desembocadura del río Coco fue señalado en el proceso, a partir de la presencia de dos cayos adicionales denominados: Logwood Cay (también conocido como Palo de Campeche) y el Cayo de Media Luna. Las partes afirmaron que el “Cayo de Media Luna” estaba cubierto por el agua, por lo que ya no era más una isla. La duda subsiste en cuanto al estado actual del Cayo Logwood: según Honduras, se mantiene sobre el nivel del agua (aunque levemente) en pleamar; según Nicaragua, está completamente sumergido en pleamar<sup>11</sup>.

---

“El asunto de Nauru contra Australia sobre la rehabilitación de las tierras fosfáticas. Sentencia del TIJ de 26 de junio de 1992”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. X, 1994, pp. 257-299.

<sup>5</sup> *Ciertas tierras fosfáticas en Nauru* (Nauru c. Australia), CIJ, Solicitud de incoación de procedimiento, 19/05/1989, parág. 49.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, Fallo, Excepciones preliminares, 26/06/1992.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, Providencia, 13/09/1993.

<sup>8</sup> *Controversia territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar del Caribe* (Nicaragua c. Honduras), CIJ, Fallo, 08/10/2007.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, parágs. 99-103.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, parág. 32.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, parág. 143.

Si bien existe un supuesto de hundimiento de islas que afecta el territorio de un Estado, la CIJ consideró que no podía pronunciarse sobre esas dos formaciones marítimas<sup>12</sup>, argumentando principalmente para ello que:

En la audiencia, cada una de las partes, de igual manera, reivindicó una isla situada en un lugar totalmente diferente, en la desembocadura del río Coco. Después de un siglo, el carácter inestable de la desembocadura de ese río es tal que las islas más grandes son susceptibles de integrarse a la ribera más cercana y el futuro de las islas más pequeñas es incierto. En razón a las características cambiantes de la zona en cuestión, la Corte no se pronunciará sobre la atribución de un título soberano sobre las islas situadas en la desembocadura del río Coco<sup>13</sup>.

Asimismo, al momento de delimitar el mar territorial adyacente a ambos Estados, las partes se enfrentaron respecto del método a aplicarse. Nicaragua consideraba que la delimitación debía efectuarse tomando en consideración los principios enunciados en el artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y, ante la imposibilidad técnica de trazar una línea equidistante sobre la base de los dos puntos extremos de la desembocadura del río, puestos que estos cambian de posición continuamente debido a su inestabilidad, la delimitación debía efectuarse mediante la utilización de una línea bisectriz. Por su parte, Honduras consideraba que el punto de partida de la frontera marítima debía seguir el paralelo 15 en dirección Este, aun a pesar de que las circunstancias especiales en las cuales se podía llegar a encontrar la masa continental de la desembocadura se adecuaban a lo contemplado en el artículo 15, al estimar que primaba el trato dado por las partes al mencionado paralelo como frontera desde la desembocadura del río Coco.

La Corte, ante las observaciones formuladas por las partes, así como la configuración geográfica de la desembocadura del río —espacio de suma importancia para el trazado de la línea de equidistancia—, consideró que cualquier variación o error cometido al situar el hito generaría un efecto enorme y desproporcionado, que afectaría directamente la línea de equidistancia resultante. Por tanto, debido a la gran actividad morfo-dinámica en el delta del río Coco cualquier línea equidistante que se determinara al momento de emitir la sentencia podía en un futuro ser arbitraria e irracional. Tomando en consideración principalmente este argumento, la CIJ estimó imposible identificar puntos de base y construir una línea de equidistancia provisional que delimitara las zonas marítimas a partir de las costas continentales de las partes o incluso una línea de equidistancia como frontera marítima única. Sin embargo, tras hacer un análisis de las circunstancias particulares del caso a la luz del artículo 15 de la Convención referida, determinó que esta norma prevé una excepción a su misma aplicabilidad dentro de la cual pueden establecerse los problemas geomorfológicos. En este orden de ideas, la presencia de una gran actividad morfo-dinámica en un territorio puede ser considerada una “*circunstancia especial*” y por tanto una excepción a la

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, parág. 143.

<sup>13</sup> *Ibid.*, parág. 145.

aplicación del artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar cuando por circunstancias especiales no se pueda aplicar la regla general, es decir, la equidistancia<sup>14</sup>. De modo que en este caso, un fenómeno natural tuvo impacto en la regla a ser aplicada para la delimitación del mar territorial entre dos Estados con costas adyacentes.

Respecto de este asunto, cabe resaltar que al igual que el de *Bangladesh c. Myanmar*, se hizo referencia al posible hundimiento de un territorio insular. Sin embargo ambas jurisdicciones, el ITLOS y la CIJ, decidieron abstenerse de efectuar cualquier apreciación al respecto.

No obstante, a los efectos de nuestra investigación, estos hechos si bien revisten interés para los Estados involucrados, parecieran no calificar como desastres naturales en la medida en que no afecten o perturben gravemente a la población.

Finalmente el último caso seleccionado en relación con la CIJ, corresponde a la *Solicitud de revisión del fallo de 11 de septiembre 1992 en el asunto relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas*<sup>15</sup>, en el que la Corte decidió trazar la frontera entre el Salvador y Honduras en seis sectores en disputa y resolvió la situación jurídica de ciertas islas situadas dentro y fuera del Golfo de Fonseca.

El Salvador solicitó la revisión del fallo en relación con el sexto sector de la frontera terrestre situada entre los Amates y el Golfo de Fonseca, al considerar que existían nuevos hechos como consecuencia del cambio del curso del río Goascorán. Por su parte, la Sala de la CIJ determinó que para que prosperase el recurso de revisión debían cumplirse todas las condiciones previstas en el artículo 61 del Estatuto de la CIJ<sup>16</sup>, de lo contrario la solicitud sería inadmisibile.

En este orden de ideas, la Sala resaltó que el río Goascorán fue adoptado como límite en la época de la colonización española, y que este posteriormente había cambiado bruscamente su curso, aunque este fenómeno de avulsión no cambiaba la frontera, la cual continuaba por el antiguo cauce<sup>17</sup>.

La Sala había manifestado en el fallo cuestionado que no existía ningún elemento científico que probara el cambio brusco y, por tanto, que el curso anterior del Goascorán era tal que desembocaba en el Estero de Cutú o en otro brazo del mar vecino<sup>18</sup>, con lo cual podía deducirse razonablemente la ocurrencia de una

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, parágs. 101-103 y 261-282.

<sup>15</sup> *Solicitud de revisión del fallo de 11 de septiembre 1992 en el asunto relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador/Honduras: intervención de Nicaragua)* (El Salvador c. Honduras), CIJ, Fallo, 18/12/2003.

<sup>16</sup> Es decir, que la Solicitud se base en el descubrimiento de un “hecho” desconocido al momento de pronunciarse el fallo —tanto por la Corte como por la parte que solicita la revisión—; que sea de tal naturaleza que pueda ser factor decisivo con respecto al fallo cuya revisión se procura; que el desconocimiento no se deba a negligencia y que la Solicitud se presente dentro de determinados plazos.

<sup>17</sup> *Solicitud de revisión del fallo de 11 de septiembre 1992* [...] *doc. cit.*, parág. 23.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, parág. 24.



avulsión<sup>19</sup>. En 1992 consideró que la solicitud de avulsión presentada por el Salvador se trataba de una pretensión nueva e incompatible con el origen del diferendo<sup>20</sup>, toda vez que las palabras “río Goascorán” designado como un límite colonial que en 1821 seguía un curso del río abandonado después de mucho tiempo, estaría fuera de la cuestión<sup>21</sup>. Finalmente la Sala de la Corte concluyó en 1992 que la frontera seguía el curso actual del Goascorán y precisó su ruta en la desembocadura del río<sup>22</sup>. Con fundamento en lo anterior la Sala rechazó la solicitud de El Salvador.

Por su parte, en la demanda de revisión, El Salvador afirmaba tener elementos de prueba científicos, técnicos e históricos que demostraban que el río Goascorán había tenido en el pasado un cambio de lecho y que ese cambio había sobrevenido brutalmente, probablemente seguido de un ciclón que tuvo lugar en 1762<sup>23</sup>. En aras de dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 61, El Salvador aclaraba que no había tenido culpa de ignorar la información disponible sobre este hecho, debido a que no había tenido acceso a ello como consecuencia de la guerra civil sufrida de 1980 hasta 1992, cuando tuvo lugar el pronunciamiento del fallo de 1992. Asimismo, afirmaba que los estudios científicos y técnicos que presentaba no podían realizarse antes, en virtud del estado de la ciencia y técnica para la época.

No obstante lo argumentado por El Salvador, la Sala de la CIJ decidió declarar la inadmisibilidad de la solicitud de la revisión al considerar que los hechos alegados por El Salvador no podrían ser considerados nuevos, ya que en la sentencia objeto de revisión el Estado ya había hecho mención a una posible avulsión en el siglo XIX, por lo cual no era un hecho desconocido para el Estado y respecto de la nueva documentación presentada —la “Carta Esférica” y el informe de la expedición de 1794—, tras hacer un análisis comparativo del contenido de los nuevos documentos con los documentos incorporados en la sentencia de 1992, llegó a la conclusión que estos no diferían en aspectos sustanciales y por ello se confirmaron las conclusiones a los que había llegado la Corte en 1992.

En consecuencia, la Corte decidió que importaba poco si había habido o no una avulsión en el Goascorán. Incluso si esta avulsión estaba probada y si tuviera consecuencias jurídicas para El Salvador, tales constataciones no impugnaban la decisión adoptada por la Sala en 1992 que se basaba en otros fundamentos. Los hechos alegados en este sentido por El Salvador no tenían “influencia decisiva” sobre la sentencia que solicita la revisión<sup>24</sup>.

Este caso en particular, a pesar del incumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 61 del Estatuto de la CIJ que impidieron a El Salvador obtener la revisión, permite entrever que los Estados ante la ocurrencia de un

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, parág. 38.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, parág. 24.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, parág. 38.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, parág. 24.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, parág. 26.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, parág. 40.

fenómeno natural que altere el curso de una frontera tienen la posibilidad de recurrir ante la CIJ.

#### 4. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos —en adelante TEDH—, se han recogido algunos precedentes interesantes vinculados con las obligaciones emergentes de la Convención Europea de Derechos Humanos. Varias sentencias —como las dictadas en los casos *Öneryildiz*, *Budayeva*, *Kemaloglu*, *Kolyadenko* y *Amato*— son particularmente relevantes por el tratamiento que ha efectuado el Tribunal respecto al deber que tienen los Estados con relación a la protección al derecho a la vida en casos de desastres.

En tal sentido, el Tribunal ha establecido el carácter de las obligaciones que tienen los Estados con relación a los desastres naturales en sí mismos y, en particular, a las muertes producidas en dichos eventos. Así, los Estados responden por las muertes causadas por el hombre de manera intencional y también por aquellas que son consecuencia de desastres naturales y que pueden constituir una violación de los derechos humanos en caso de no tomar medidas para evitar o mitigar sus consecuencias, en cuyo caso los Estados deben indemnizar a los sobrevivientes.

El caso *Öneryildiz*<sup>25</sup> se ocupa de las consecuencias producidas por una explosión de metano ocurrida en abril de 1993 en el vertedero municipal Ümraniye, que era utilizado por varios distritos de la ciudad, situado en una ladera con vistas a un valle en Ümraniye, en la ciudad de Estambul, Turquía. Como resultado de la explosión varias viviendas fueron engullidas por la basura y 39 personas perdieron la vida. Antes de la explosión, expertos habían dado avisos y alertas a las autoridades sobre el riesgo de una explosión, pero las autoridades no tomaron medidas necesarias para mitigar los gases que se habían acumulado (quemándolos) en el depósito de residuos sólidos o para realizar la evacuación de los vecinos.

En dicho caso, el TEDH estableció que la obligación positiva de tomar las medidas adecuadas para salvaguardar la vida en el sentido del artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos implica por parte del Estado poner en marcha un marco legislativo y administrativo diseñado para proporcionar una disuasión eficaz contra las amenazas al derecho a la vida, la cual se aplica igualmente en el contexto particular de las actividades peligrosas. Señala que dentro de las medidas preventivas, se contempla el derecho del público a la información. Determina de igual manera, que el Estado debe garantizar, por todos los medios a su alcance, una respuesta judicial y administrativa adecuada para proteger este derecho ante cualquier violación. El Tribunal recuerda que el artículo 2 no concierne únicamente a las víctimas del uso de la fuerza por agentes del Estado, sino también establece una obligación positiva a los Estados de adoptar medidas adecuadas para salvaguardar la vida de los que están bajo su

---

<sup>25</sup> *Öneryildiz c. Turquía*, TEDH, Gran Sala, Fallo, 30/11/2004.

jurisdicción<sup>26</sup>. Es decir, esta obligación debe entenderse como aplicable en el contexto de cualquier actividad, ya sea pública o no, en la que el derecho a la vida pueda estar en juego, y con mayor razón en el caso de las actividades industriales, que por su propia naturaleza son peligrosas<sup>27</sup>, tales como la operación de los sitios de recolección de residuos.

El TEDH consideró que le correspondía responsabilidad al Estado por no haber adoptado las medidas que eran necesarias y suficientes para evitar los riesgos inherentes a una actividad peligrosa y, por tanto, existía un nexo causal “entre la negligencia grave imputable al Estado [...], la pérdida de vidas humanas también [y] a inmersión de la casa del solicitante”<sup>28</sup>. Se evidencia que el TEDH constata una responsabilidad estatal por la ocurrencia de un desastre ambiental, el cual si bien se genera como consecuencia de la acción directa del hombre, resulta importante su referencia en la medida en que amplía el espectro de la obligación de protección que le asiste a los Estados, en tanto estos son responsables de las potenciales víctimas que se llegaren a producir como consecuencia del incumplimiento de la obligación de adoptar medidas preventivas y de mitigación una vez que se ha identificado el riesgo. Si bien esta sentencia no trata expresamente la situación de desastre natural, es importante porque sienta una base mínima de protección a las víctimas de desastres y sirve como antecedente inmediato del caso *Budayeva*, que se tratará a continuación.

En *Budayeva*<sup>29</sup> se analiza un hecho natural, el alud de lodo que en julio de 2000 arrasó la ciudad de Tyrnauz, ubicada en una zona montañosa en el centro del Cáucaso, donde estos fenómenos naturales son muy comunes. En efecto, el alud — ocasionado por el río Gerhozhansu, que atraviesa la ciudad— fue el último de una larga serie de sucesos de similares características que precedieron al hecho en cuestión. El día antes de la catástrofe un flujo de lodo y escombros llegó a la ciudad e inundó algunos de los barrios residenciales —sin llegar a causar víctimas—. Como consecuencia de ello, las autoridades locales ordenaron la evacuación de las partes afectadas. Sin embargo, al día siguiente las autoridades no impidieron que los evacuados regresasen a sus casas. Fue entonces que el alud de lodo principal llegó a la ciudad y, según las cifras oficiales, ocho personas resultaron muertas, otras 19 presuntamente desaparecidas y se produjo la destrucción de varios edificios. Si bien la ciudad se había protegido durante las décadas anteriores con la construcción de distintas presas de retención de lodo, estas habían sufrido graves daños ocasionados por avalanchas anteriores y, en consecuencia, requerían de reparación. Esta necesidad de reforzar las presas de retención eran de conocimiento del Estado, sin embargo este no adoptó ninguna medida para mitigar o prevenir la ocurrencia del desastre.

El TEDH, con fundamento en el material probatorio recaudado, estableció que la ubicación de la ciudad de Tyrnauz era propensa a la ocurrencia regular de

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, parág. 1.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, parág. 93.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, parág. 135.

<sup>29</sup> *Budayeva y otros c. Rusia.*, TEDH, Sala (Primera Sección), Fallo, 29/08/2008.

deslizamientos de tierra especialmente en la temporada de verano y la existencia previa de esquemas de defensa diseñados para proteger la zona hacían presumible, tanto para las autoridades locales como para la población lugareña, la ocurrencia del desastre natural.

Por tanto, el TEDH concluyó que se produjo una violación del artículo 2 de la Convención en su aspecto sustantivo<sup>30</sup>, al establecerse un “vínculo causal entre las graves faltas administrativas que impidieron la colocación de los puestos de observación temporales y la muerte de Vladimir Budayeva y las lesiones sufridas por los dos primeros solicitantes y los miembros de su familia”<sup>31</sup>. Las autoridades eran conscientes de que cualquier deslizamiento de tierra, independientemente de su escala, era capaz de causar consecuencias devastadoras en Tynrauz debido al mal estado en el que había quedado la infraestructura de defensa después de la avalancha de lodo anterior. Además, el Gobierno no logró justificar por qué no había creado los puestos de observación temporales necesarios para informar a la vecindad del peligro de alud de lodo. Por otra parte, el TEDH consideró que la obligación de proteger el derecho de propiedad no era absoluta y no podía extenderse más allá de lo que era razonable en las circunstancias<sup>32</sup>. En consecuencia, las autoridades dispusieron de un margen más amplio de apreciación para decidir qué medidas tomar con el fin de proteger los bienes de los individuos de los peligros meteorológicos, a diferencia de lo que era exigible en relación con las medidas necesarias para proteger la vida. Sobre la base de lo anterior, el Tribunal entendió que la compensación por la pérdida de la vivienda, otorgada a los solicitantes no era manifiestamente desproporcionada en relación con el alojamiento perdido. En suma, el TEDH consideró que las condiciones en que se concedieron a las víctimas una compensación por los bienes perdidos en el alud de lodo no podía imponer al Estado una carga desproporcionada. De ello se deducía que no había habido violación del artículo 1 del Protocolo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>33</sup>.

Todo ello nos permite abstraer que los Estados, al no tomar las medidas factibles para evitar o mitigar las consecuencias de catástrofes previsibles, cometen una violación equiparable con la conculcación del derecho a la vida y, por tanto, incurren en responsabilidad en virtud del derecho internacional.

En los desastres “predecibles”, las autoridades están obligadas a tomar medidas para reducir las posibilidades de desastres a fin de proteger la vida de las personas y sus bienes; ello, mediante las evacuaciones y desplazamientos.

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, parágs. 158, 159-160.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, parág. 158 (traducción libre).

<sup>32</sup> *Ibíd.*, parágs. 182-183.

<sup>33</sup> El art. 1 del Protocolo 1 dispone: “Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por el interés público y con sujeción a las condiciones previstas por la ley y por los principios generales del derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden, sin embargo, de ninguna manera poner en peligro el derecho de un Estado para hacer cumplir las leyes que considere necesarias para controlar el uso de la propiedad de acuerdo con el interés general o para asegurar el pago de impuestos u otras contribuciones o multas”.

El TEDH señaló cuatro deberes principales derivados del derecho a la vida:

- promulgar e implementar leyes y políticas sobre la gestión de los desastres;
- tomar las medidas administrativas necesarias, como la observación de las zonas de riesgo;
- informar a la población sobre los riesgos y peligros;
- evacuar a las poblaciones que pudieran resultar afectadas.

En cuanto al caso *Kemaloğlu*<sup>34</sup>, este fue iniciado por los padres del menor Atalay Kemaloğlu, que falleció el 22 de enero de 2004 en Estambul, a la edad de siete años, víctima de una tormenta de nieve pesada cuando trataba de regresar a su hogar luego de que las autoridades escolares suspendieran las clases por cuestiones climáticas. El día de su muerte, Atalay había concurrido a su escuela primaria en el transporte de la municipalidad. Como había una tormenta muy fuerte de nieve, luego de que se distribuyeron los boletines de la escuela, las autoridades suspendieron las clases a principios de la tarde, antes del fin de la jornada escolar normal. Debido a la suspensión prematura de las clases, el servicio de transporte gratuito municipal no vino a recogerlo y lo hizo cuando la escuela ya se encontraba cerrada. Ante la falta de transporte escolar, Atalay trató de caminar de vuelta a casa, que se encontraba a 4 km de su escuela. A última hora de la tarde, cuando no regresó de la escuela, sus padres llamaron a la policía. Sin embargo, no fue posible encontrar a Atalay. Su cuerpo fue hallado al día siguiente, congelado cerca del lecho de un río. La muerte del niño conllevó una investigación a cargo de los inspectores de la escuela primaria de la Dirección de Educación de Estambul. Los inspectores prepararon un informe que tenía como conclusión que el culpable era el director adjunto de la escuela por no informar al servicio de transporte municipal el despido anticipado de las clases. Los padres reclamaron judicialmente el resarcimiento por la pérdida de su hijo<sup>35</sup>.

En 2006, la Corte Penal Ümraniye absolvió a los acusados de los cargos en su contra. En su decisión, el tribunal sostuvo que la muerte de Atalay no había sido el resultado de una acción deliberada. El razonamiento indicó que había 2.400 alumnos en la escuela, y que no podía considerarse razonable esperar a que las autoridades pudieran controlar donde habían ido los estudiantes después del cese de las clases. El tribunal sostuvo además que, para llegar a la conclusión de que había habido mala conducta en el cargo, el funcionario público tenía que haber descuidado intencionalmente la realización de su deber. Según el tribunal, en el presente caso las autoridades de la escuela no podían esperarse razonablemente prever que Atalay se congelara hasta su muerte en su camino de vuelta a casa.

---

<sup>34</sup> *İlbeyi Kemaloğlu y Meriye Kemaloğlu c. Turquía*, TEDH, Sala (Segunda Sección), Fallo, 10/07/2012.

<sup>35</sup> Los solicitantes se encontraron con varios obstáculos durante el proceso. Entre otros, cuando demandaron al Ministerio de Educación, al municipio de Yenidoğan y a la Municipalidad de Estambul, solicitaron el beneficio de justicia gratuita, el cual fue denegado sin dar razones específicas. A raíz de esa negatoria en 2005, el Tribunal Administrativo de Estambul decidió suspender el proceso, debido a que los padres no habían podido pagar las tasas judiciales pertinentes.

En 2010, el Tribunal de Casación anuló la sentencia del Tribunal Penal Ümraniye, por razones de procedimiento, sin examinar el fondo del caso. El expediente fue remitido en consecuencia a la Corte Penal Ümraniye que, en mayo de 2011, absolvió a los tres imputados.

De todo lo expuesto, se colige que los actores reclamaban que el Estado había violado el artículo 2 de la Convención, al haber incumplido su obligación positiva de proteger la vida de su hijo y no haber podido llevar a cabo una investigación efectiva sobre las circunstancias de su muerte. Las principales cuestiones dilucidadas en el caso son las obligaciones positivas que tienen los Estados en diferentes contextos y el deber de vigilancia que deben cumplir las autoridades para proteger la vida de un individuo donde se conoce o se debiera conocer, en vista de las condiciones o circunstancias, el riesgo real.

Ciertos deberes son mencionados en algunos párrafos de la sentencia, como por ejemplo “asistencia sanitaria, ya sea pública o privada en cuanto a los actos u omisiones de los profesionales de la salud, en relación a la gestión de las actividades peligrosas, o en la construcción de sitios, en la seguridad a bordo”<sup>36</sup>. Se entiende que en ciertas circunstancias, las obligaciones positivas pueden emerger en distintos contextos. En tal sentido, el Tribunal afirmó:

La lista anterior de sectores no es exhaustiva. En efecto, en su sentencia *Oneryildiz v. Turquía* antes citada (§ 71) la Gran Sala observó que la obligación positiva del artículo 2 debe interpretarse como aplicable en el contexto de cualquier actividad, ya sea pública o no, en las que el derecho a la vida puede estar en juego. A este respecto, la Corte considera que el deber del Estado de proteger el derecho a la vida es también aplicable a las autoridades de la escuela, que llevan a la obligación de proteger la salud y el bienestar de los alumnos, en especial los niños pequeños que son especialmente vulnerables y se encuentran bajo el control exclusivo de las autoridades (véase, *mutatis mutandis*, *Molie v. Rumania* (desc.), no. 13754/02).<sup>37</sup>

En tal sentido, el TEDH entiende que la obligación positiva establecida en el párrafo precedente implica que debe interpretarse de tal manera que no imponga una carga excesiva para las autoridades, teniendo en cuenta, en particular, la imprevisibilidad de la conducta humana y las opciones operativas que deben hacerse en función de las prioridades y recursos. En consecuencia, no todos los riesgos para la vida imponen a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que el riesgo se materialice. Para que surja esa obligación positiva debe establecerse que las autoridades sabían o deberían haber sabido, en ese momento, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de una persona identificada y, de ser así, que no tomaron las medidas en el ámbito de sus competencias juzgadas razonablemente para evitar ese riesgo.

En la elección de los medios para garantizar las obligaciones positivas en virtud del artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos, existe lo comúnmente conocido como margen de apreciación. También es necesario que el

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, parág. 34 (traducción libre).

<sup>37</sup> *Ibid.*, parág. 35 (traducción libre).

Estado tenga un sistema judicial efectivo e independiente con el fin de asegurar los medios legales suficientes para establecer los hechos y encontrar los responsables de la falta y proporcionar una justa reparación a las víctimas.

El Tribunal aclara que no necesariamente se trata de un remedio de tipo penal, sino que otras herramientas del ordenamiento jurídico como la reparación civil, sola o en combinación con la persecución penal, cumpliría con esta obligación. También para el Tribunal, el deber del Estado de proteger el derecho a la vida involucra la adopción de medidas razonables para garantizar la seguridad de las personas en los lugares públicos y, en el caso de lesiones graves o la muerte, que tenga lugar en un sistema judicial independiente y eficaz, con la disponibilidad de medios legales capaces de establecer los hechos, determinar los responsables de la falta y proporcionar una reparación adecuada a la víctima. Los eventos relacionados con la muerte del hijo de los demandantes, por tanto, entran dentro del ámbito del artículo 2 de la mencionada Convención.

En mérito de los principios que tiene sentado el TEDH en relación con la obligación de los Estados de garantizar la protección del derecho a la vida en distintas circunstancias, se puede concluir, que la muerte del menor por congelamiento en las circunstancias del caso, es una violación al derecho a la vida:

El Tribunal reitera una vez más el principio antes citado (apartado 36) y toma nota de que no todos los riesgos para la vida imponen a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que el riesgo se materialice. Sin embargo, en las circunstancias del presente caso, en una escuela primaria que está excepcionalmente cerrada antes de tiempo debido a las malas condiciones meteorológicas, en opinión del Tribunal, no puede ser considerado razonable esperar que las autoridades de la escuela tomaran las precauciones básicas para reducir al mínimo cualquier riesgo potencial para proteger a los alumnos. Por lo tanto, el Tribunal considera que, como también se indica en la decisión de la Presidencia de fecha 18 de febrero de 2004, por descuidar el deber de informar al servicio de transporte del municipio sobre el cierre temprano de la escuela, las autoridades nacionales no tomaron las medidas que podrían haber evitado un riesgo para garantizar el derecho a la vida del hijo de los demandantes.

El Tribunal recuerda, además, que una cuestión de la responsabilidad del Estado en virtud del artículo 2 de la Convención podría surgir en el caso de la incapacidad del sistema jurídico nacional para asegurar la rendición de cuentas por los actos negligentes que pongan en peligro o que resultan en la pérdida de los derechos humanos (véase *Ciechońska*, citado arriba, § 71). La obligación positiva del Estado en virtud del artículo 2 también requiere el establecimiento de un sistema legal que funcione eficazmente.<sup>38</sup>

El Tribunal entiende que hay una doble violación al deber de proteger el derecho a la vida, por un lado la omisión del Estado al no reducir al mínimo el riesgo que cursó el menor por las malas condiciones climáticas, pero además por la incapacidad del Estado de dar una respuesta judicial eficaz a las víctimas ante los hechos negligentes.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, parágs. 41 y 42 (traducción libre).

En este caso, queda muy claro que es importante que los Estados sepan que ante determinados desastres naturales previsibles (aunque inevitables), más allá del margen de apreciación, deben realizar las medidas razonables para la protección del derecho a la vida pero también establecer los mecanismos necesarios para brindar justicia a las víctimas.

El siguiente caso, también vinculado con el derecho a la vida, es el referido *Kolyadenk*<sup>39</sup>, el cual se originó en seis demandas en contra de la Federación de Rusia. Los reclamantes vivían en la ciudad de Vladivostok, ubicada al sur-este de Rusia, en la costa del Pacífico. Es una región geográfica que se caracteriza por la influencia del monzón continental; es lluviosa con veranos cálidos y en temporada de verano acontecen tifones, siendo agosto el mes más lluvioso. El área donde específicamente viven los solicitantes se encuentra cerca del Pionerskoye, un depósito de agua o embalse cerca del río Pionerskaya. Este embalse, construido en 1936, contiene los suministros de agua potable para la ciudad de Vladivostok. Esta era una zona sujeta a inundaciones periódicas durante las fuertes lluvias y en ocasiones se lanzaba el agua desde el depósito Pionerskoye para evitar daños estructurales. La demanda se funda en la responsabilidad del Estado por haber puesto en riesgo la vida de los demandantes y por los daños causados a sus hogares y propiedades como resultado de una evacuación a gran escala, por la repentina liberación de agua desde el embalse Pionerskoye y la inundación que siguió en el área alrededor del depósito, el 7 de agosto de 2001. También se alegó falta de recursos eficaces al respecto. Se basó en los artículos 2 y 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo 1 sobre el derecho a la propiedad privada y su inviolabilidad.

El día anterior a la inundación, el servicio meteorológico regional remitió una advertencia de tormenta de fuertes lluvias de 100 a 120 milímetros. La advertencia también declaró que existía el riesgo de inundaciones. El Gobierno sostuvo que la población había sido debidamente advertida acerca de la pesada lluvia por los medios de comunicación. El día en cuestión, el volumen de las precipitaciones resultó ser mayor de lo previsto por el servicio meteorológico el día anterior, sobrepasando por muchísimo lo informado. Bajo esas circunstancias y sin previo aviso, se produjo la liberación urgente de una gran cantidad de agua desde el embalse Pionerskoye, inundándose en forma casi inmediata una gran área alrededor del embalse, incluyendo la zona de residencia de los reclamantes. El agua llegó y subió muy rápidamente, no existiendo una debida alerta de evacuación. Los demandantes tuvieron que auto-evacuarse, saliendo de sus viviendas con un nivel de agua —en un lapso breve de tiempo— entre 1,20 m. a 1,80 m. de altura. Los reclamantes se quejaron que las autoridades habían puesto en riesgo su vida por la liberación de una gran cantidad de agua, sin ningún aviso previo. También se quejaron de que no tenían respuesta judicial respecto de aquellos hechos.

El TEDH reiteró su doctrina —ya descripta— sobre el alcance de la protección que establece el derecho a la vida establecido en el artículo 2 de la

---

<sup>39</sup> *Kolyadenko y otros c. Rusia*, TEDH, Sala (Primera Sección), Fallo, 09/07/2012.



Convención. Lo particular en este caso es el análisis que realizó sobre si había o no violación al derecho a la vida respecto a los reclamantes que se encontraban en su domicilio durante la inundación y debieron huir de sus viviendas y los que no se encontraban al momento de la inundación. Al respecto el Tribunal concluyó:

El Tribunal observa que, como las partes acordaron, el segundo, cuarto y quinto solicitante estaban lejos de sus hogares durante la inundación [...] parece ser que en el momento en que regresaron a casa por la noche ya no había agua que quedara en sus pisos [...] nunca alegaron que habían sido atrapados por la inundación en los lugares en los que habían pasado el día en cuestión. En tales circunstancias, el Tribunal admite el argumento del Gobierno de que no había pruebas de que cualquier amenaza para la vida de la segunda, cuarta y quinta solicitantes nunca hubiera existido, como resultado de la inundación de 7 de agosto de 2001. El artículo 2 de la Convención, por lo tanto es inaplicable. De ello se desprende que la denuncia presentada por el segundo, cuarto y quinto solicitantes en virtud de dicho artículo es incompatible *ratione personae* con las disposiciones de la Convención en el sentido del artículo 35 § 3 (a), y debe ser rechazada de conformidad con el artículo 35 § 4.<sup>40</sup>

Es decir, el Tribunal desestimó el reclamo por la violación del derecho a la vida *ratione personae* para los residentes del área que no se encontraban al momento de la inundación en sus domicilios, por no haber estado bajo las circunstancias que pusieran bajo peligro real sus vidas. Respecto a los reclamantes que si estaban en sus domicilios y que tuvieron que vadear el intempestivo cauce de agua que ingresaba a sus hogares, el Tribunal sostuvo:

En general, en opinión del Tribunal, estas circunstancias no dejan duda acerca de la existencia de un riesgo inminente para la vida del primer, tercer y sexto solicitante [...] en el ámbito del artículo 2 de la Convención. El hecho de que sobrevivieron y no sufrieron lesiones no tiene relación con esta conclusión.<sup>41</sup>

Más allá de esta distinción, el Tribunal comprobó si el Estado había cumplido con la obligación de proteger la vida mediante las acciones positivas que eran necesarias. Luego de hacer un exhaustivo análisis de las condiciones en las que se encontraba el cauce del río, de la falta de conservación del estado del lecho, de la falta de limpieza y previsión, etc., llega a la siguiente conclusión:

A la luz de lo anterior, el Tribunal considera que la responsabilidad del Gobierno estaba comprometida por las siguientes razones. En primer lugar, las autoridades no lograron establecer un marco legislativo y administrativo claro para que puedan efectivamente evaluar los riesgos inherentes a la operación del embalse Pionerskoye y para poner en práctica las políticas de planificación de la ciudad en las proximidades del embalse en el cumplimiento de las normas técnicas pertinentes. En segundo lugar, no existe un sistema de supervisión coherente para alentar a los responsables a tomar medidas para garantizar una protección adecuada de la población que vive en la zona y, en particular, para mantener el cauce del río

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, parág. 152 (traducción libre).

<sup>41</sup> *Ibid.*, parág. 156 (traducción libre).

Pionerskaya suficientemente claro como para hacer frente a la liberación urgente de agua desde el embalse, no ha puesto en marcha un sistema de alerta de emergencia allí, y para informar a la población local de los riesgos potenciales vinculados a la operación del embalse. Por último, no se ha establecido la existencia de una coordinación y cooperación entre las distintas autoridades administrativas, suficientes para asegurar que los riesgos que les señalen no llegaron a ser tan graves como para poner en peligro vidas humanas. Por otra parte, las autoridades permanecieron inactivas, incluso después de la inundación del 7 de agosto de 2001, con el resultado de que el riesgo para la vida de las personas que viven cerca del embalse Pionerskoye parece persistir hasta nuestros días.

Los resultados antes mencionados son suficientes para que el Tribunal concluya que el Gobierno no cumplió con su obligación positiva de proteger la vida de los demandantes pertinentes. En tales circunstancias, se considera que no es necesario más para examinar si la operación de rescate fue debidamente organizada.<sup>42</sup>

En este caso la Corte señala claramente los niveles de protección del derecho a la vida:

- establecer un marco legislativo y administrativo adecuado para evaluar los riesgos y para poner en práctica las políticas de planificación;
- que exista un sistema de supervisión coherente para alentar a los responsables a tomar medidas para garantizar una protección adecuada;
- un sistema de alerta de emergencia e información adecuado;
- coordinación y cooperación entre las distintas autoridades administrativas.

El último caso bajo análisis es *Amato*<sup>43</sup>, que versa sobre el derecho a la propiedad en situaciones de desastres naturales, a la luz del Protocolo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Se trata del reclamo de un nacional turco, que había adquirido una propiedad en un barrio de Esmirna, zona donde se habían producido grandes desprendimientos de rocas gigantes durante 1962, por lo que fue declarada una zona de desastre natural. Luego de la declaración, se identificó a los afectados y se les concedió, por ser víctimas de la catástrofe natural, la oportunidad de solicitar realojamiento ante las autoridades dentro de un plazo determinado. En ese momento, 46 de las 86 familias que habían estado viviendo en la zona del desastre solicitaron ante las autoridades administrativas, y se les proporcionaron, nuevas viviendas, demoliendo las casas de estas familias. El propietario de la casa por la que se reclama en este caso no había solicitado el realojamiento, por lo tanto su casa no fue demolida. Durante varias oportunidades, los propietarios anteriores habían recibido una orden de desalojo y en distintas inspecciones se indicó que el barrio estaba bajo un peligro inminente de desprendimiento de rocas. El 1 de junio de 1994, el demandante compró la casa pero nunca vivió en ella. La propiedad se encontraba en ruinas y no poseía un valor histórico o arquitectónico.

El 7 de enero de 1995, tras una fuerte lluvia, se desprendieron rocas sobre algunas propiedades, por lo que las autoridades llevaron a cabo una inspección en

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, parágs. 185 y 186.

<sup>43</sup> *Amato c. Turquía*, TEDH, Sala (Tercera Sección), Fallo, 12/11/2011.

el lugar y prepararon un informe. El informe concluyó que las viviendas ubicadas en el barrio Asansor, incluyendo la propiedad del solicitante, requerían la demolición para evitar las pérdidas de vidas o posibles daños a la comunidad. El Gobernador de Esmirna ordenó la demolición de la casa, hecho que se llevó a cabo sin previo aviso al solicitante. A raíz de este acto, el propietario solicitó una indemnización por la demolición ilegal de su casa. La solicitud fue desestimada señalando que la casa se encontraba en un barrio declarado zona de desastre natural. Se reclamó la violación del artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por considerar el reclamante que la demolición de su casa equivale a una violación de su derecho al respeto de sus bienes.

El TEDH recuerda que el artículo 1 del Protocolo 1, que garantiza el derecho a la protección de la propiedad, contiene tres normas distintas:

[...] la primera regla, que figura en la primera frase del primer párrafo, es de carácter general y enuncia el principio del disfrute pacífico de los bienes; la segunda regla, contenida en la segunda frase del primer párrafo, abarca privación de la propiedad y la somete a ciertas condiciones; la tercera regla, se indica en el segundo párrafo, reconoce que los Estados contratantes tienen derecho, entre otras cosas, a controlar el uso de la propiedad de acuerdo con el interés general. La segunda y tercera reglas se refieren a casos concretos de injerencia en el derecho al disfrute pacífico de la propiedad y, por lo tanto, deben ser interpretados a la luz del principio general enunciado en la primera regla<sup>44</sup>.

El Tribunal observó que no había una privación del título hacia el demandante. Sin embargo, consideró que, mediante la demolición de su casa, las autoridades administrativas indiscutiblemente habían interferido con el derecho del demandante al respeto de sus bienes. No obstante se tuvo en cuenta que la demolición tuvo como objetivo evitar la pérdida de vidas humanas y la necesidad urgente de proteger la seguridad pública, por lo que dicha demolición no se consideró arbitraria.

Se desprende, de la motivación de la decisión del Tribunal Administrativo de Esmirna, que la orden de demolición fue acorde con el derecho interno y que hubo privación de bienes pero con fundamento en el interés público. Por tanto, la privación de la propiedad era legal y perseguía un objetivo legítimo.

El desastre natural opera como causal de la expropiación y demolición que hace el Estado sobre la propiedad del demandante. Es decir, en el contexto de desastres naturales, la acción de demolición está justificada por el bien jurídico que protege el Estado: la vida y seguridad pública del resto de la sociedad. Pero se considera que los Estados deben compensar, a pesar de la legitimidad de la acción, la expropiación efectuada.

En conclusión, los desastres naturales no admiten que los Estados restrinjan los derechos (en este caso, el derecho a la propiedad) sin mantener un equilibrio justo entre esa privación y el menoscabo producido, por más que se encuentre

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, parág. 19 (traducción libre).

justificado en lo fáctico por la necesidad de preservar la vida o la seguridad pública.

## **5. Conclusiones**

En cuanto a los casos analizados es dable destacar, en lo vinculado a los litigios entre Estados por cuestiones limítrofes, que la CIJ no se ha pronunciado aún, a pesar de haber presentado casos bajo su conocimiento, respecto al hundimiento de territorio insular. Sin embargo, interpretó que ante la ocurrencia de grandes cambios geomorfológicos en el lugar donde se va establecer una frontera, dicha circunstancia en especial constituye una excepción a la aplicación de la regla general de la equidistancia, como método de delimitación del mar territorial.

El estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relevada en el marco del presente proyecto de investigación, nos permite verificar el reconocimiento de la obligación positiva de los Estados de garantizar el derecho a la vida y a la propiedad de las personas afectadas por desastres naturales, aunque respecto de este último derecho se advierte que las autoridades cuentan con un margen más amplio de apreciación que asegure su protección. Todos los fallos relevantes se relacionan con el derecho a la vida (art. 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) y con el derecho a la propiedad privada (art. 1 del Protocolo Adicional 1). No se encontraron casos que traten sobre el deber de asistencia humanitaria, la falta de ayuda y cooperación internacional, o sobre refugio por razones de medio ambiente o a las víctimas de catástrofes naturales.

No se hallaron antecedentes jurisprudenciales sobre desastres naturales ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Africana de Derechos Humanos.



## **V. CASOS DE ESTUDIO**



**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Legislación nacional haitiana. 3. Deficiencias en el sistema de alerta temprana y prevención de desastres. 4. La protección de las personas y el sistema de clusters. 5. La cooperación internacional.

## 1. Introducción

El 12 de enero de 2010 se produjo el peor terremoto en la historia haitiana, dejando un saldo de más de 200.000 muertos y un millón y medio de personas sin hogar. Esta situación se agravaría con el brote de cólera que aparece en escena unos meses después y que, según cifras oficiales, se ha cobrado la vida de 8.000 personas a la fecha.

La mayor parte de las víctimas y del daño producido se concentró en la capital haitiana, Puerto Príncipe. Se estima que las pérdidas ocasionadas se encuentran entre 8 y 14 billones de dólares, habiéndose destruido gran cantidad de hogares, escuelas y hospitales, así como el Palacio Presidencial y la prisión principal. También fueron destruidas las oficinas de las Naciones Unidas en Puerto Príncipe y 102 miembros del staff permanente en Haití perdieron la vida, la mayor pérdida de personal que haya sufrido dicha Organización en un solo día.

El sismo, de una magnitud de 7,2 grados en la escala de Richter, tuvo efectos increíblemente devastadores si se los compara con otros, incluso de mayor magnitud. En efecto, al mes siguiente, un terremoto de 8,8 grados golpeaba Chile produciendo un saldo estimado de 500 muertes, comparativamente ínfimo ante el desastre haitiano. Esta diferencia se explica, en parte, por el contexto de extrema pobreza y vulnerabilidad en que se encontraba Haití mucho antes del terremoto. El país, considerado uno de los más pobres del hemisferio occidental, se ubica en el número 161 del Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2013<sup>1</sup>. A su vez, más de la mitad de la población sobrevive ganando menos de un dólar por día, la mayoría carece de acceso a agua potable y el desempleo se acerca al 60% de la población económicamente activa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Índice de Desarrollo Humano 2013*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013\\_es\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf).

<sup>2</sup> Ver “Haiti earthquake response”, en *Evaluation Insights*, n. 1, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011, disponible en <http://www.oecd.org/countries/haiti/50313700.pdf>.



## 2. Legislación nacional haitiana

No existe en Haití una norma madre que regule todos o la mayoría de los aspectos de la respuesta a los desastres, sino que dicha regulación se halla dispersa en varias normas de diversa jerarquía<sup>3</sup>.

La fragmentación en la regulación interna de la respuesta a desastres, sumada a las consecuencias devastadoras del terremoto que limitaron seriamente la capacidad operativa y de fiscalización del Estado haitiano en los operativos de asistencia humanitaria, hizo que cobraran relevancia otros procedimientos para respuesta diseñados por el Estado: el “Plan Nacional de gestión de riesgos y desastres” (GRD)<sup>4</sup> y el “Plan de Respuesta a Emergencias” (PRE)<sup>5</sup>.

Tras sufrir el impacto del huracán Georges en 1998, el Gobierno haitiano implementó el GRD, por el cual se asignó al Ministerio del Interior la responsabilidad en la ejecución del sistema nacional de respuesta a los desastres. Asimismo, como se mencionó anteriormente, uno de los elementos esenciales de ese sistema de respuesta es el PRE. Por otro lado, estos planes, que constituyen los instrumentos principales en materia de respuesta a desastres en Haití, deben ser estudiados junto con la Ley de Emergencia de 2010, que hace numerosas referencias a ellos.

El GRD crea el Consejo Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres, órgano principal del Sistema Nacional de Respuesta. El Consejo está presidido por el Ministerio del Interior y se compone de nueve ministros de diversas áreas de gobierno más el Presidente de la Cruz Roja haitiana. Entre sus principales tareas se encuentra la de supervisar la actividad de los actores humanitarios, evaluar la gravedad del desastre ocurrido, y anunciar el comienzo de la etapa de recuperación y las medidas necesarias para ello.

Por su lado, el PRE divide las tareas de respuesta, recuperación y rehabilitación en nueve áreas específicas, lideradas cada una por un determinado Ministerio gubernamental<sup>6</sup>.

La Ley de Emergencia de 2010 es un nuevo e importante componente del marco jurídico aplicable a la respuesta a desastres. En ella se define al *estado de emergencia* como una situación en la que ciertas libertades son restringidas y se otorga al Poder Ejecutivo facultades excepcionales ante la presencia de un desastre actual o inminente que requiera la adopción de medidas de emergencia. Dentro de estas facultades, se encuentra la de crear organismos *ad hoc* para lidiar con la situación de emergencia. Así, tras el terremoto de 2010, el Gobierno haitiano creó

---

<sup>3</sup> Ver “IDRL in Haiti: A study on the legal framework for the facilitation and regulation of international disaster response in Haiti”, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), Ginebra, 2012, p. 22.

<sup>4</sup> “Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres”, Dirección de Protección Civil, Ministerio del Interior de Haití, 2001, disponible en [http://www.preventionweb.net/files/29734\\_plannationaldegestionrisquesetdesas.pdf](http://www.preventionweb.net/files/29734_plannationaldegestionrisquesetdesas.pdf).

<sup>5</sup> “Plan National de Réponse aux Urgences”, Ministerio del Interior de la República de Haití, 2001, disponible en [http://www.preventionweb.net/files/30709\\_788fr1.pdf](http://www.preventionweb.net/files/30709_788fr1.pdf).

<sup>6</sup> Ver “IDRL in Haiti [...]”, *doc. cit.*, p. 23.

la “Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití”, cuyo mandato principal es el de desarrollar planes para el financiamiento y desarrollo haitiano, determinar las necesidades y las falencias de los programas de respuesta, así como aprobar o desechar propuestas de financiamiento externo<sup>7</sup>.

Por otro lado, tanto el PRE como la Ley de Emergencia brindan una definición de desastre específica.

Así, el PRE indica que desastre es toda “seria disrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, cuando las pérdidas humanas, materiales, económicas y ambientales, deben ser atendidas con recursos originalmente destinados al desarrollo”. A su vez, agrega que un desastre implica “la materialización de un riesgo y la manifestación de un estado de vulnerabilidad, cuando las capacidades y medidas de prevención de un Estado son insuficientes para reducir las consecuencias negativas del riesgo”.

En sentido coincidente, la Ley de Emergencia lo define como “todo daño ocasionado por un fenómeno natural que afecte personas, infraestructura o los sectores productivos de la economía, con tal severidad y magnitud que exceda la capacidad local de respuesta y requiera la intervención del gobierno central en orden a suplir los esfuerzos y recursos disponibles para reducir el riesgo y las pérdidas”.

Cabe destacar que, el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Protección de las personas en casos de desastre, incluye como proyecto de artículo 3 una definición de desastre similar a las expuestas, entendiéndolo como “un evento o serie de eventos calamitosos que ocasionan víctimas, grave infortunio y grandes sufrimientos humanos o daños materiales o ambientales en gran escala, con la consiguiente **perturbación grave del funcionamiento de la sociedad**”<sup>8</sup>.

De lo expuesto, puede observarse como la severidad y gran magnitud de los daños es una nota común de todas las definiciones. Asimismo, la legislación haitiana también adopta un concepto amplio de desastre al igual que el Convenio de Tampere y otros instrumentos internacionales<sup>9</sup>, ya que hace referencia a sufrimientos humanos o daños materiales e incluso ambientales. Sin embargo, en

---

<sup>7</sup> Para una descripción detallada de los objetivos y la composición interna de la Comisión ver la información disponible en <http://www.haiti-live.com/haiti/reconstruccion-refundacion-haiti/comision-interina-reconstruccion-haiti.html>.

<sup>8</sup> Protección de las personas en casos de desastre, Doc. A/CN.4/L.758, texto de los proyectos de artículos 1-5 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción de la Comisión de Derecho Internacional, p. 1 (énfasis agregado).

<sup>9</sup> Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe de 1998. Ver en el mismo sentido el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, Anexo VI del Informe titulado “Principios e intervención en la asistencia internacional humanitaria y las actividades de protección”, Doc. 95/C.II/2/1, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 a 7 de diciembre de 1995.

la regulación interna haitiana se exige un requisito adicional para que pueda considerarse la existencia de un desastre: la falta de capacidad local de respuesta<sup>10</sup>.

### **3. Deficiencias en el sistema de alerta temprana y prevención de desastres**

En un país que frecuentemente es azotado por los huracanes y fuertes tormentas, y que antes del terremoto de 2010 no había sido afectado por ese tipo de desastres por un período prolongado, los sistemas de prevención sísmica se encontraban débilmente desarrollados al momento de la ocurrencia del desastre.

En efecto, las fuertes debilidades institucionales, pobreza extrema estructural, altos índices de violencia y delito, entre otras notas distintivas del contexto haitiano, hicieron que la reducción de riesgos de desastres naturales, y particularmente de terremotos, se encontrara lejos de ser una prioridad en la agenda política de los gobernantes<sup>11</sup>.

El lugar secundario que ocupa la prevención de desastres en las políticas haitianas puede verse graficado en la respuesta haitiana a uno de los desastres más recurrentes y que mayor daño ha causado: los huracanes. Así, sólo en forma posterior a la tormenta Jeanne de 2004, que dejó un saldo de 3000 muertos y daños equivalentes al 15 por ciento del PBI haitiano, el Gobierno haitiano comenzó a tomar medidas tendientes a prevenir y reducir los riesgos de desastres<sup>12</sup>.

Sin embargo, pese a los avances en la materia, la falta de educación de la población civil en la materia continúa siendo uno de los principales problemas. Los haitianos carecen de guías o directrices oficiales que puedan orientarlos respecto al modo en que deben comportarse frente a desastres de tamaña magnitud<sup>13</sup>.

Asimismo, la falta de infraestructura adecuada para afrontar los desastres constituye una de las principales causas de los daños devastadores y el gran número de víctimas que producen estos fenómenos naturales. En efecto, no existen en Haití códigos modernos de construcción y las pocas normas regulatorias de la

---

<sup>10</sup> Valencia Ospina, Relator Especial del Proyecto de la CDI sobre la protección de personas en caso de desastre (en adelante, Proyecto de la CDI), se opuso desde un primer momento a incluir como elemento necesario para la existencia de un desastre, el hecho de que se rebase la capacidad local de respuesta, ya que ello “alejaría el centro de atención del presente tema de las personas que necesitan protección”. Por el contrario, sostiene que el elemento central en la definición de desastre es el grado de disfunción de la sociedad en la que ocurre, es decir, la gravedad de los daños que ocasiona, y por ello ve con agrado definiciones como las propuestas por el Convenio de Tampere de 1998. Ver Proyecto de artículos de la CDI sobre la protección de las personas en casos de desastre, Doc. A/CN.4/615, 07/05/2009.

<sup>11</sup> Ver “Haiti Earthquake Response: Context Analysis”, ALNAP/DAC/UNEG, julio de 2010, pp. 25-28.

<sup>12</sup> La Oficina de Protección Civil fue fortalecida gracias a la elaboración de un mejor y más comprensivo sistema de alerta temprana, que permitió salvar numerosas vidas en 2008 cuando Haití fue azotado por cuatro huracanes que se sucedieron en forma consecutiva. Para más detalles al respecto ver “Saving the Environment, Preventing Instability and Conflict”, *Crisis Group Latin America/ Caribbean Briefing*, n. 20, 28/04/2009.

<sup>13</sup> Ver “Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake”, *Crisis Group Latin America/ Caribbean Report*, n. 32, 31/03/2010, p. 3.

construcción existentes son raramente aplicadas como consecuencia de la escasa fiscalización gubernamental<sup>14</sup>.

Desde el punto de vista institucional, el Ministerio del Interior haitiano es el responsable de los sistemas de alerta temprana, que implican la responsabilidad de analizar y difundir toda información relacionada con algún desastre actual o inminente en orden a facilitar la puesta en marcha de las operaciones de asistencia.

El Ministerio de Interior es, a su vez, quien debe recomendar a la cabeza del Poder Ejecutivo que declare el estado de emergencia nacional. Asimismo, por medio del Departamento de Defensa Civil, debe activar un Centro de Operaciones de Emergencia que actuará siguiendo los procedimientos adecuados al tipo de emergencia o desastre sucedido. Debe destacarse que estos procedimientos, que son los establecidos por el GRD, no establecen ningún mecanismo de notificación a las Naciones Unidas<sup>15</sup>.

Sin embargo, pese a las donaciones realizadas por importantes actores como el Banco Mundial, el accionar del Departamento de Defensa Civil se vio severamente limitado por la falta de tecnología y recursos necesarios para determinar la gravedad del desastre y diseñar un plan que atendiera las necesidades más urgentes, lo cual llama la atención sobre la responsabilidad de la comunidad internacional en el diseño y fortalecimiento de planes de reducción de riesgo a nivel global<sup>16</sup>.

#### **4. La protección de las personas y el sistema de clusters**

El Comité Interagencial Permanente<sup>17</sup> (IASC, por sus siglas en inglés) estableció en 2005 un sistema de *grupos sectoriales* tendiente a mejorar la efectividad de la respuesta humanitaria en situaciones de emergencia. Cada *grupo sectorial* se especializa en un área de trabajo determinada y tiene una agencia líder encargada de coordinar el trabajo de sus miembros. Asimismo, en lo que respecta a su funcionamiento, existe un grupo sectorial global que se desempeña a nivel internacional y otros grupos por país o a nivel nacional, los cuales sólo son activados en situaciones de emergencia.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Ver “IDRL in Haiti [...]”, *doc. cit.*, p. 22.

<sup>16</sup> En efecto, uno de los planes para la reconstrucción de Haití liderado por el PNUD incluye entre sus objetivos el de proveer el equipamiento necesario para un sistema de alerta temprana, incluyendo un radar de lluvia para el Servicio Meteorológico Nacional, radios y otros medios de comunicación para que los comités locales puedan diseminar rápidamente la alerta a las zonas de riesgo. Ver “Empowering Haiti to a better future: Disaster Risk Reduction and Environment, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, disponible en [http://www.preventionweb.net/files/13428\\_fullreport1.pdf](http://www.preventionweb.net/files/13428_fullreport1.pdf).

<sup>17</sup> El IASC tiene la responsabilidad de diseñar y coordinar las políticas humanitarias a nivel internacional para mejorar la respuesta a emergencia. En dicha tarea participan las agencias de Naciones Unidas, organismos no gubernamentales internacionales y el propio Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Ver <http://www.inesite.org/es/sobre>.

En lo que respecta a la protección de las personas afectadas por el terremoto haitiano, el trabajo de dos de estos grupos fue de vital importancia: el “Grupo Sectorial de Protección” —bajo el liderazgo de la OACDH— y el Grupo de Coordinación y Administración de Campamentos (CCCM por sus siglas en inglés) —bajo liderazgo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)—<sup>18</sup>.

Las principales tareas del CCCM son las de elaborar planes de contingencia, realizar informes, y brindar entrenamiento a las agencias encargadas de la administración de los campamentos (conocidos como *IDP Camps*).

Por otro lado, el *Grupo de Protección* se compone a su vez de dos sub-grupos, uno sobre protección infantil<sup>19</sup> y el otro relativo a la violencia de género. Sus tareas consisten en brindar asesoramiento a las autoridades locales, coordinación de la prevención de la violencia e implementación de procedimientos de asistencia humanitaria.

El éxito de estos grupos en materia de protección de las víctimas del terremoto ha sido relativo. En efecto, existieron serias dificultades para determinar la población que habitaba en cada *IDP camp* y así poder estimar los recursos necesarios para responder a sus necesidades. Ello se explica por el carácter dinámico de la población de los campos, con movimientos de entrada y salida difíciles de controlar, a lo que se suma la notoria ausencia de planificación y organización de estos lugares y la falta de provisión de ciertos servicios básicos que hacen tanto a la seguridad como a la iluminación<sup>20</sup>.

A ello debe añadirse la dificultad inherente al particular contexto urbano en que debieron desarrollarse las operaciones de asistencia humanitaria. Así, los altos índices de pobreza, el crimen organizado y la creciente violencia impiden muchas veces que los actores humanitarios accedan a las áreas donde se encuentra la población necesitada, lo cual se ve agravado por la debilidad de las fuerzas policiales haitianas<sup>21</sup>.

La situación de los desplazados que habitan los campamentos se ve aún más complicada por el caótico sistema de tenencia de tierras haitiano. En efecto, existen numerosas controversias para determinar el dominio de los terrenos dado que las transferencias de terrenos no suelen ser registradas públicamente. Así, se estima que alrededor del 70% de los campamentos se ubican sobre tierras privadas, lo que

---

<sup>18</sup> Ferris, Elizabeth y Ferro-Ribeiro, Sara, “Protecting people in cities: the disturbing case of Haiti”, en *Disasters 2012*, Overseas Development Institute, 2012, p. 53.

<sup>19</sup> El sub-cluster de protección infantil está liderado por la UNICEF. Se estima que más de 100.000 niños perdieron la protección familiar tras el terremoto y se encuentran expuestos a altos niveles de violencia y explotación, siendo particularmente grave el fenómeno de las adopciones ilegales y tráfico de menores. Ver “Statement of Concern on Child Protection in Haiti”, UNICEF, 25/01/2010, disponible en <https://www.unicef.org/nz/store/doc/CPHaitiStatement.doc>.

<sup>20</sup> Ver “IDP camp joint security assesment report”, MINUSTAH, Resumen, 2010, disponible en <http://worldpulse.com/book/export/html/19284>.

<sup>21</sup> Haití cuenta con 63 policías por cada 100.000 habitantes, ubicándose 4 veces por debajo del promedio de la región. Ver Ferris, Elizabeth y Ferro-Ribeiro, Sara, *op. cit.*, p. 49.

ha ocasionado numerosos reclamos por parte de los propietarios y contribuido al incremento de la tensión social<sup>22</sup>.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que los actores humanitarios han logrado ciertos avances en materia de protección de la población haitiana. Así, entre otros, cabe destacar el aumento en el nivel de escolaridad de los niños, la celeridad con que a pocos meses del terremoto más de un millón y medio de haitianos se encontraban viviendo en *IDP Camps*, y la efectividad en la distribución de las donaciones provenientes tanto del sector público como privado. Estas donaciones alcanzaron un total de 4.6 billones de dólares en marzo de 2010, lo cual indica el rol preponderante que tuvo y tiene la comunidad internacional en la reconstrucción de Haití, que será analizado en la siguiente sección<sup>23</sup>.

## 5. La cooperación internacional

La magnitud del terremoto y los daños causados, sumado a la debilidad institucional y los escasos recursos del Gobierno haitiano, hicieron que desde un primer momento se solicitara ayuda internacional. Así, tras describir como “inimaginables” las condiciones en que se encontraba su país tras el terremoto, el Presidente Preval solicitó ayuda para conducir las operaciones de búsqueda y rescate, expresando también sus deseos de que la ayuda se extendiera a un mediano y largo plazo<sup>24</sup>.

En una primera etapa resultó esencial la asistencia prestada por las Naciones Unidas con el establecimiento del Equipo para la Coordinación y Evaluación en casos de Desastre (UNDAC, por sus siglas en inglés) y el *Joint Task Operation Centre* (JOTC) diseñado en conjunto por la MINUSTAH y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por siglas en inglés). Estos mecanismos permitieron garantizar un marco mínimo de seguridad para la asistencia humanitaria, reduciendo el nivel de saqueos e incertidumbre generalizada de los primeros días posteriores al terremoto<sup>25</sup>.

Sin embargo, fue en la Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití<sup>26</sup> donde se sentaron las bases de la cooperación internacional para la reconstrucción de Haití. Allí, con la participación de 150 Estados donantes, agencias multilaterales, ONGs y sectores de la sociedad civil, los donantes del sector público se comprometieron a donar alrededor de US\$5.5 mil

---

<sup>22</sup> “Eviction Situation in Camps hosting Internally Displaced Persons”, Camp Coordination and Camp Management Cluster, Haiti, julio de 2011, disponible en [http://www.eshelterccmhaiti.info/pdf/Evictions\\_Report\\_31\\_July\\_2011\\_CCCM\\_Cluster\\_Haiti.pdf](http://www.eshelterccmhaiti.info/pdf/Evictions_Report_31_July_2011_CCCM_Cluster_Haiti.pdf).

<sup>23</sup> Para una descripción detallada de los avances en materia de asistencia humanitaria y en particular del rol de las Naciones Unidas véase “Report of the United Nations in Haiti”, Naciones Unidas, 2011, disponible en [http://onu-haiti.org/Report2011/UNHaiti\\_AR2011\\_Eng\\_Web1.pdf](http://onu-haiti.org/Report2011/UNHaiti_AR2011_Eng_Web1.pdf).

<sup>24</sup> Margesson, Rhoda y Taft-Morales, Maureen, “Haiti Earthquake: Crisis and Response”, Congressional Research Service, 2010, p. 3.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, pp. 6-8.

<sup>26</sup> Ver “Conferencia internacional de donantes para el nuevo futuro de Haití”, Naciones Unidas, 2010, disponible en línea en la dirección: <http://www.haiticonference.org/spanish/index.shtml>.

millones. Asimismo, independientemente de lo acordado en la Conferencia de Nueva York, se estima que Haití recibió promesas de donaciones para el período 2010-2011 por la increíble cifra de US\$ 4.5 mil millones<sup>27</sup>.

Haití también ha recibido una ayuda importante por parte de instituciones financieras como el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional, las cuales han efectuado donaciones y han ofrecido más créditos, así como mejores condiciones para el cumplimiento de sus deudas, incluyendo importantes quitas y difiriendo los vencimientos de pago<sup>28</sup>. En efecto, estas instituciones figuran entre los principales donantes de fondos para la reconstrucción de Haití, junto con Estados Unidos, la Unión Europea, Venezuela, Brasil, Canadá, España y Francia<sup>29</sup>.

Sin embargo, lo cierto es que los compromisos asumidos en la Conferencia de Nueva York no fueron cumplidos en tiempo y forma<sup>30</sup>. Esto se debe, principalmente, a la falta de coordinación entre los donantes y el Gobierno, la debilidad de las instituciones públicas haitianas, la corrupción de algunos funcionarios gubernamentales y el poco involucramiento del Gobierno en el diseño de políticas de asistencia humanitaria financiadas por donantes extranjeros<sup>31</sup>.

El 31 de marzo de 2010 se celebró en Nueva York la Conferencia Internacional de Donantes, convocada por las Naciones Unidas con el objetivo de sentar las bases para la recuperación y desarrollo de Haití<sup>32</sup>. Si bien Haití presentó allí el llamado Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (PARDH), determinando las tareas necesarias para la reconstrucción y expresando sus necesidades financieras<sup>33</sup>, la cooperación internacional no se ha alineado con

---

<sup>27</sup> “2010 - 2012 overall contributions from public sector donors to relief and recovery efforts in Haiti as of December 2012, in USD millions”, Oficina del Enviado Especial para Haití, Naciones Unidas, 2012, disponible en [http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International\\_Assistance/2-overall-financing-data.pdf](http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/2-overall-financing-data.pdf).

<sup>28</sup> Las quitas ofrecidas por el Banco Mundial y el BID ascienden a los mil millones de dólares. También ha obtenido importantes quitas en el Club de París. Véase Margesson, Rhoda y Taft-Morales, Maureen, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>29</sup> Ver “Conferencia de Donantes para Construir un Nuevo Haití”, PNUD, 2010, disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/articles/2010/03/31/donors-conference-to-build-back-a-new-haiti-a-haiti-transformed-/>.

<sup>30</sup> En efecto, a dos años de la Conferencia de Nueva York sólo el 53% de los US\$4.5 billones prometidos había sido efectivamente desembolsado. Ver “Haiti Earthquake: Where has the aid Money gone?”, *The Guardian*, 12/01/2012, disponible en <http://www.theguardian.com/globaldevelopment/datablog/2012/jan/12/haiti-earthquake-aid-money-data>.

<sup>31</sup> Ver Trasberg, Märt, “La cooperación internacional en la reconstrucción de Haití: un acercamiento desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda”, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2012, pp. 14-16.

<sup>32</sup> La Conferencia fue promovida especialmente por Estados Unidos y el gobierno de Haití, con colaboración de Francia, Canadá, Brasil, España y la Unión Europea. Ver “International Donors Conference - Towards a New Future for Haiti”, 2010, disponible en <http://www.lessonsfromhaiti.org/lessons-from-haiti/international-donors-conference/>.

<sup>33</sup> El art. 13 del Proyecto de la CDI establece la posibilidad de que el Estado receptor de asistencia externa imponga condiciones, las cuales deberían tener en cuenta las necesidades de las personas

los principios allí establecidos, así como tampoco ha sido debidamente canalizada a través de las instituciones públicas haitianas<sup>34</sup>.

La desconfianza en los regímenes políticos e instituciones públicas de Estados frágiles como Haití, genera que los donantes no proporcionen ayuda en forma directa al gobierno, sino que se base en la modalidad de proyectos, que son ejecutados por distintas agencias de los donantes o las ONGs<sup>35</sup>. Este paradigma genera complicaciones y dificulta en forma notoria la continuación de los proyectos de reconstrucción y desarrollo posteriormente a la salida de los donantes, debido a la falta de apropiación de los proyectos por parte de los receptores y la escasa participación e involucramiento de los actores locales<sup>36</sup>.

Lo expuesto deja en evidencia que, si bien la comunidad internacional mostró gran disposición para cooperar con Haití y este último siempre fue receptivo de la asistencia externa, los mecanismos para canalizar la ayuda internacional y el modo en que los actores humanitarios coordinaron sus actividades no lograron consolidar un liderazgo efectivo de Haití sobre la reconstrucción de su propio país.

Este fenómeno ha dado lugar a preocupaciones respecto a la pérdida de soberanía del Estado haitiano frente a los actores internacionales<sup>37</sup> y constituye un obstáculo para la reconstrucción haitiana a futuro cuando, como es dable esperar, la presencia de los actores externos y el volumen de la ayuda internacional disminuya.

---

afectadas así como la calidad de la asistencia prestada. Asimismo, al formular estas condiciones los Estados deben especificar el alcance y el tipo de la asistencia requerida. Protección de las Personas en casos de Desastre, Doc. A/CN.4/L.758, texto de los proyectos de arts. 5 bis, 12, 13, 14 y 15 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción.

<sup>34</sup> Ver “Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití”, Ministerio de Planificación y Cooperación Externa, Gobierno de la República de Haití, marzo de 2010, disponible en [http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/psdh\\_res-esp\\_09-13.pdf](http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/psdh_res-esp_09-13.pdf).

<sup>35</sup> Durante el período 2010-2011 más de US\$ 620 millones de la financiación proveniente de los donantes bilaterales (como Estados Unidos, Francia y Venezuela) fue canalizada a través de las ONGs, siendo la participación de las ONGs haitianas extremadamente limitada. Véase Trasberg, Märt, *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>36</sup> Ver Renard, Robrecht, “The Cracks in the New Aid Paradigm”, *Discussion paper 1*, Institute of Development Policy and Management of University of Antwerpen, 2006, disponible en <http://www.ua.ac.be/objs/00152977.pdf>.

<sup>37</sup> Ver Trasberg, Märt, *op. cit.*, pp. 7-9. El autor hace referencia a la percepción en la sociedad civil y en la oposición política haitiana de que las políticas de reconstrucción fueran impuestas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y países como Estados Unidos y Canadá, relegando a un rol secundario e insignificante a las instituciones públicas haitianas.





# LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS DESASTRES NATURALES. LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS DE MINUSTAH Y DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ESTADOS UNIDOS EN EL TERREMOTO DE HAITÍ DE 2010

*José Losada Revol*

**SUMARIO:** 1. Breve descripción de las capacidades y características de las fuerzas armadas. 2. Terremoto de Haití (2010). La coordinación entre las organizaciones humanitarias y la Misión de las Naciones Unidas; 3. Operación *Unified Response*. 4. Algunas consideraciones finales.

## **1. Breve descripción de las capacidades y características de las fuerzas armadas**

Las fuerzas armadas siempre están presentes en los desastres naturales o causados por el hombre. Esto se debe básicamente a las características de sus medios y al adiestramiento de su personal.

Las fuerzas armadas se caracterizan por su poli-funcionalidad. El militar, por lo general, está capacitado para tomar decisiones en forma instantánea ante situaciones de gran presión como en un desastre. Debido a los ambientes en los que operan, las fuerzas armadas poseen gran flexibilidad y poder de adaptación ante cualquier situación independientemente de los factores geográficos y climáticos que puedan estar presentes en sus áreas de operaciones.

Otra característica que hace de las fuerzas armadas un elemento idóneo en la mitigación de desastres son las particularidades de los medios con los que operan. Las fuerzas armadas están diseñadas para la guerra, por ello sus medios también lo están. Sus medios y elementos están preparados para soportar las condiciones más difíciles de operación, temperaturas extremas, polvo, humedad, largos períodos de utilización y bajo mantenimiento, factores que siempre están presentes en las catástrofes.

Estos medios, para ser empleados en la guerra, están sostenidos por medios logísticos, de comunicaciones, de ingenieros y de sanidad y son precisamente estos medios los que se emplean en forma masiva en los eventos adversos.

Por ejemplo, las unidades logísticas están adiestradas y diseñadas para ser capaces de transportar masivamente por tierra, agua y aire todo tipo de medios y elementos necesarios para realizar apoyo logístico a los afectados en un lapso de tiempo generalmente corto. A su vez, pueden ser capaces de evacuar grandes cantidades de personas, suministrarles agua, víveres o alojamiento entre otras actividades de apoyo.

Las unidades sanitarias pueden prestar asistencia médica a heridos o enfermos en forma masiva con la capacidad de ser desplegados por medio de las unidades logísticas en tiempos cortos y casi en cualquier lado (un ejemplo de ello es el Hospital Militar Reubicable Argentino actualmente desplegado en Haití y

anteriormente desplegado en Kosovo). Las unidades sanitarias son capaces de prestar asistencia médica en casi todas las especialidades desde clínica médica hasta apoyo psicológico, incluso cirugía, odontología, ginecología y obstetricia, análisis médicos, diagnóstico por imágenes, etc.

En los desastres naturales o causados por el hombre las comunicaciones juegan un papel fundamental. En estos eventos las cadenas de comunicación suelen quedar inutilizadas dificultando enormemente las tareas de apoyo y mitigación, como así también la coordinación de las actividades de auxilio. Las unidades de comunicaciones de las fuerzas armadas están en condiciones de prestar apoyo en comunicaciones de tipo alámbrica como radioeléctrica en todas las frecuencias. También pueden brindar comunicaciones y enlaces de tipo satelital uniendo los centros de comando, control y coordinación de desastres con el personal y los medios desplegados en el terreno.

Las unidades de ingenieros también son empleadas en catástrofes naturales o causadas por el hombre. En este caso, son capaces de despejar y reparar rutas y caminos y proveer de agua a los afectados masivamente. Asimismo, con sus medios pueden generar electricidad en grandes cantidades y pueden colaborar en la reparación de centrales eléctricas, represas u otro tipo de instalaciones sensibles. De igual manera, en aquellos casos donde haya algún desastre con características nucleares (como en el terremoto de Japón en 2011), biológicas o químicas (como el incidente de la planta de *Union Carbide* en Bhopal, India, en 1984), las unidades de ingenieros tienen la capacidad de montar unidades y centros de descontaminación y contribuir a la descontaminación ambiental.

Las unidades de combate (caballería, infantería o artillería) también contribuyen de manera sustancial en la mitigación de desastres o incluso en la preparación previa al desastre. Sus elementos de transporte (en su mayoría camiones pesados) pueden transportar o evacuar ciudadanos en forma masiva y colaborar en la coordinación y ejecución de estas tareas. En las postrimerías o inmediatamente después de un desastre, las fuerzas de seguridad suelen estar colapsadas. En estos casos, las unidades de combate son muy útiles prestando seguridad en centros urbanos a efectos de evitar saqueos como así también en edificios gubernamentales o de acopio de víveres. En la distribución de alimentos, agua, ropa son muy empleadas ya que están en condiciones de organizar gran cantidad de personas para realizar la distribución de estos elementos vitales para los afectados.

La forma de empleo de las fuerzas armadas en todos los países se encuentra subordinada a las autoridades civiles aunque con diversos matices. En algunos Estados se encuentran total y absolutamente subordinadas a las autoridades civiles en cambio en otros, los comandos militares tienen una relación de coordinación con las autoridades civiles. En ciertos Estados las fuerzas armadas asumen control total de las operaciones de prevención, mitigación y reconstrucción en casos de desastres pero en todos los casos siempre están subordinadas al marco legal de cada país.

Los desastres naturales golpean en todas las regiones del mundo sin importar la zona geográfica o el grado de desarrollo. Relacionado con esto hay numerosos ejemplos de desastres ocurridos en zonas donde se encuentran desplegadas tropas de las Naciones Unidas. En estos casos, el empleo de los cascos azules en la preparación y mitigación ante desastres es bastante diferente de los casos en el marco de un Estado.

En muchos supuestos un país afectado por un desastre recurre a otro Estado solicitando auxilio para paliar las consecuencias de un desastre natural.

A continuación se analizarán algunos ejemplos donde se pusieron en juego todos los elementos aquí descriptos.

## **2. Terremoto de Haití (2010). La coordinación entre las organizaciones humanitarias y la Misión de las Naciones Unidas**

Antes de referirnos a la asistencia de los cascos azules y de los Estados Unidos en la mitigación del terremoto de 2010 es necesario describir el entorno en el que se produjeron los acontecimientos y la función de los cascos azules en este país.

Haití es un Estado seriamente afectado por las diferencias políticas de sus gobernantes que desembocaron en la desintegración del tejido social del país. A esta situación se le debe sumar la realidad de un territorio con escasos recursos naturales e incapaz de generar riqueza para sus habitantes, lo que trae como consecuencia una nación totalmente empobrecida.

Luego de los brotes de violencia registrados en la ciudad de Gonaïves en 2004, el Consejo de Seguridad tomó medidas coercitivas que incluyeron el uso de la fuerza armada, actuando bajo Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. A través de la Resolución 1529<sup>1</sup> autorizó el despliegue inmediato de una Fuerza Multinacional Provisional durante un período máximo de tres meses a partir de dicha resolución, con el fin de contribuir a crear un entorno de seguridad y estabilidad en la capital de Haití y en el resto del país, según procediera y la circunstancias lo permitieran, para secundar la petición de asistencia internacional del Presidente Alexandre en apoyo del proceso político constitucional en curso en Haití y entre otras cosas, facilitar la prestación de asistencia humanitaria y el acceso de los trabajadores humanitarios internacionales a la población haitiana que lo necesitara. Posteriormente el Consejo de Seguridad redactó la Resolución 1542<sup>2</sup> donde se creó la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití. Esta es una misión generada bajo un nuevo concepto, el de las misiones multidimensionales, busca dar una solución a la inestabilidad promoviendo el dialogo político entre las partes en pugna y un desarrollo a largo plazo. Por ello estas misiones tienen tres grandes componentes: uno policial, otro militar y otro civil. Dentro de este último componente el delegado del “Representante Especial del Secretario General” tiene como función la de “coordinador humanitario”, cuya

---

<sup>1</sup> Res. 1529 (2004), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4919ª sesión, 29/02/2004.

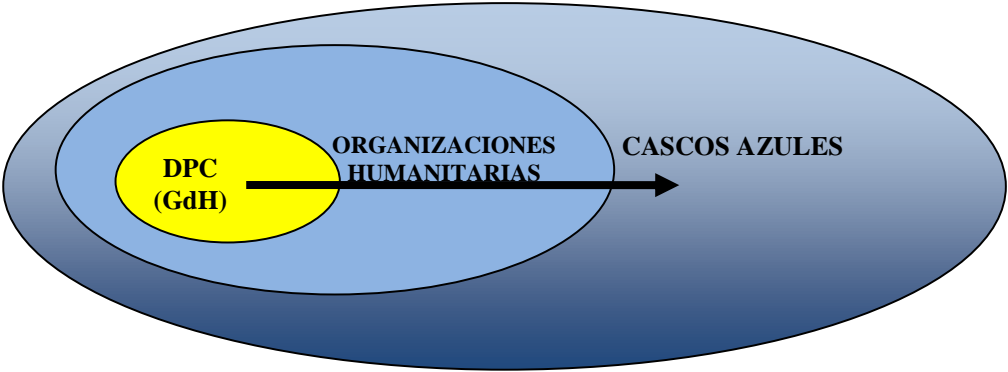
<sup>2</sup> Res. 1542 (2004), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4961ª sesión, 30/04/2004.

función es coordinar todas las acciones entre el componente humanitario de la misión y los componentes civil, militar y policial en casos de desastre.

Al producirse el terremoto en Haití, las estructuras de las Naciones Unidas desplegadas en la misión quedaron seriamente afectadas y casi colapsaron. Por otro lado, las casi inexistentes estructuras del Gobierno de Haití fueron totalmente destruidas y, por ende, incapaces de prestar asistencia a los afectados por el terremoto. No obstante, el personal militar de MINUSTAH desplegado y sus líderes comenzaron tan pronto como pudieron a mitigar los efectos de este desastre natural.

Por acuerdo entre el país anfitrión y las Naciones Unidas, en caso de desastre, los primeros en prestar asistencia son los medios y el personal de la Dirección de Protección Civil de Haití (DPC, por sus siglas en francés), luego las organizaciones humanitarias y finalmente las unidades militares propiamente dichas o cascos azules.

En el siguiente gráfico se puede visualizar mejor esta relación.



Como se expresó anteriormente, las autoridades locales quedaron rápidamente sobrepasadas, por lo tanto las organizaciones humanitarias (OOHH) —compuestas por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organismos de las Naciones Unidas relacionados con la asistencia humanitaria que estaban presentes en Haití mucho antes del terremoto— se hicieron cargo de la situación y posteriormente debieron coordinar las acciones humanitarias con el componente militar de las misiones. Ahora bien, las OOHH tienen sus propias directivas y formas de operar ante casos de desastres y la manera en que deben coordinar sus acciones con los militares dado que tanto los militares como las OOHH tienen su propia visión y perspectiva de las operaciones de mitigación y ayuda ante casos de

desastres. Las principales reglas que rigen la coordinación de actividades humanitarias en Haití y entre ellos son las siguientes<sup>3</sup>:

- IASC (Inter-Agency Standard Committee) Documento de referencia: Relación Cívico Militar en Emergencias Complejas, 28 de junio de 2004<sup>4</sup>.
- Guías en el uso de los medios militares y de Defensa Civil para apoyar las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en Emergencias Complejas, 2003 Revisión 1 – enero de 2006<sup>5</sup>.
- Guías en el uso de medios militares y de Defensa Civil para el alivio en los desastres (Guías de Oslo), 1994, actualizado a noviembre de 2006, Revisión 1.1 – noviembre de 2007<sup>6</sup>.
- Uso de las escoltas militares en los convoyes humanitarios, 14 de septiembre de 2001<sup>7</sup>.

La coordinación de las acciones de asistencia humanitaria en casos de desastres es fundamental y en particular en Haití se debe dar en forma clara, precisa, en tiempo y forma por la multiplicidad de los actores involucrados y la complejidad del escenario local. Es por ello que la misión (MINUSTAH) contaba con centros de operación, coordinación y control para la correcta coordinación de las actividades. Estos centros de coordinación y control o agencias estaban básicamente formadas por miembros del gobierno local, organizaciones humanitarias y miembros civiles y militares de la ONU.

Luego del sismo se realizaron las primeras evaluaciones y análisis de daños sufridos, dentro de ellos, el componente militar de la misión experimentó los siguientes daños:

- El cuartel general de la misión que se encontraba en el Hotel Christopher colapsó, muriendo el Representante Especial del Secretario General y su segundo en el cargo.
- Cinco bases militares o puntos de apoyo fueron destruidos o severamente dañados.
- Hubo 24 muertos y tres evacuados fuera de Puerto Príncipe por la magnitud de las heridas sufridas.

Aproximadamente dos días después del sismo, se celebró un acuerdo entre el Equipo Local Del País (United Nations Country Team, UNCT, por sus siglas en inglés), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)

---

<sup>3</sup> *United Nations Civil Military Coordination Officer Field Handbook*, versión E.1.1, 2007, capítulo 3, pp. 19, 21, 23, 25.

<sup>4</sup> El Comité de Estandarización Interagencia es un órgano que se creó a partir de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, en junio de 1992, con la misión de fortalecer la asistencia humanitaria. Es el organismo primario para la coordinación de asistencia humanitaria. Está compuesto por numerosas organizaciones Internacionales y ONGs, como la Organización de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y diversas ONGs relacionadas con la asistencia humanitaria.

<sup>5</sup> Elaboradas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA).

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> *Ibíd.*

y el Gobierno de Estados Unidos a efectos de satisfacer de una mejor manera las múltiples necesidades y desafíos que debía enfrentar el Gobierno de Haití y la población local. En función de este acuerdo, las tareas de asistencia humanitaria se dividirían en tres fases bien diferenciadas<sup>8</sup>:

- Fase 1: Respuesta a la crisis (enero-abril de 2010).
- Fase 2: Recuperación (abril-diciembre de 2010).
- Fase 3: Normalización (enero-diciembre 2011).

Cada una de estas fases tenía planteados diferentes objetivos y a su vez cada uno contenía tareas que debían ser realizadas para poder satisfacerlos. En el caso del componente militar de la misión, las tareas que se le impusieron fueron las siguientes:

- Fase 1: apoyo a operaciones de alivio/socorro, seguridad y orden público; reasumir las capacidades de la misión antes del sismo.
- Fase 2: apoyo a la recuperación; seguridad, ley, orden y protección de los derechos humanos; ayuda en el restablecimiento de las funciones del Estado; apoyo al calendario electoral<sup>9</sup>.
- Fase 3: apoyo en la recuperación; seguridad, ley y orden y protección de los derechos humanos; ayuda en el fortalecimiento de las capacidades del Estado; apoyo al calendario electoral.

Estas tareas fueron planteadas en un nivel macro o estratégico pero a nivel táctico las tareas eran de naturaleza inmediata y con carácter urgente por ello este concepto de operaciones se tradujo en el terreno en las siguientes tareas en especial en el período de crisis o Fase 1:

- Provisión de ayuda humanitaria: provisión de seguridad/conducción de distribución de alimentos; redistribución de recursos.
- Mantenimiento de un ambiente estable y seguro: presencia militar robusta en la vía pública; coordinación de acciones con Policía de Naciones Unidas (UNPOL, por sus siglas en inglés) y la Policía Nacional de Haití (PNH, por sus siglas en francés).
- Provisión de apoyo de ingenieros: las unidades de ingenieros desplegadas en la misión debían prestar ayuda en la reparación, recuperación, demolición o habilitación de infraestructura crítica del gobierno (rutas, edificios, etc.); reparar y acondicionar infraestructura de MINUSTAH.
- Optimización del apoyo a las tropas: mediante el aumento de efectivos de MINUSTAH y con otros países que aportaron contingentes militares para mitigar la crisis.
- Protección humanitaria: actividades de distribución de ayuda humanitaria; seguridad de convoyes con ayuda humanitaria; infraestructura crítica; proveedores ambulantes de asistencia humanitaria.

---

<sup>8</sup> Schneiber, George, "Post-earthquake Information Package", MINUSTAH: United Nations Stabilization Mission in Haiti, 01/02/2010, pp. 4-6.

<sup>9</sup> Se debe tener en cuenta que en el 2010 estaban previstas las elecciones presidenciales, las cuales fueron suspendidas a causa del terremoto.

- Prevención de desorden público: prevención de saqueos y ataques y el accionar de bandas armadas en la comunidad.
- Asistencia/apoyo: seguridad en los campos de desplazados; evaluación de daños y análisis de necesidades; reparación de infraestructura crítica; recolección de escombros.
- Monitoreo: movimiento de desplazados.

A horas del terremoto, los sistemas mundiales de alerta de catástrofes empezaron a aplicar los diferentes protocolos para estos casos. Los equipos de evaluación de desastres y coordinación de las Naciones Unidas (UNDAC, por sus siglas en inglés) desplegaron los equipos de búsqueda y rescate urbanos (USAR, por sus siglas en inglés) en Puerto Príncipe. En las horas posteriores al evento sísmico hubo saqueos y había especial preocupación por la fuga masiva de detenidos por la destrucción de una prisión. Esta situación era de suma importancia para los equipos de búsqueda y rescate recién arribados a la ciudad. Pese a las diferencias en perspectivas de trabajo —y luego de acuerdos celebrados entre estos equipos y MINUSTAH, los cuales estaban basados en un análisis caso por caso— las tropas desplegadas les proveyeron de escolta y seguridad para estos grupos<sup>10</sup>. Luego del sismo y a medida que se apreciaba la real magnitud del daño sufrido, los líderes de la Misión apreciaron que los efectivos con que contaba no serían suficientes para las tareas de mitigación del desastre, por ello recomendaron al Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas el aumento de los efectivos desplegados. A raíz de este estudio, y por recomendación del Secretario General, el Consejo de Seguridad —en su Resolución 1908 del 19 de enero de 2010— autorizó el despliegue de 2000 efectivos militares adicionales y de 1500 policías de UNPOL. A su vez se creó un punto focal para las tareas de apoyo de seguridad con las ONGs que prestaban ayuda humanitaria en el país<sup>11</sup>.

Para el 21 de enero —y luego de los saqueos iniciales y las situaciones de desorden público—, la situación de seguridad en Haití permaneció estable aunque hubo algunos casos de saqueos aislados y situaciones de violencia, por lo que el componente militar de MINUSTAH prestó escolta armada para la entrega de ayuda humanitaria.

El 26 de enero se creó el *Joint Task Operation Centre* (JOTC, por sus siglas en inglés). Este centro de coordinación fue diseñado en conjunto entre MINUSTAH y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés). La tarea principal del JOTC era básicamente coordinar las actividades de ayuda humanitaria entre los miembros de MINUSTAH (básicamente los medios militares desplegados en la misión) y las organizaciones internacionales y no gubernamentales que prestaban dicha asistencia.

---

<sup>10</sup> UNDAC [United Nations Disaster and Coordination] *Mission Report*, Haití Earthquake, enero de 2010, p. 9.

<sup>11</sup> OCHA *Situation Report* n. 2, p. 2.



En Haití el mecanismo de asistencia humanitaria se basa en la gestión de los clúster<sup>12</sup>, que podrían definirse como agrupaciones logísticas que se encargan de cubrir todos los aspectos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los afectados por un desastre y poder brindar una asistencia humanitaria eficiente. Estos clúster se dividen en tres categorías:

- Provisión de servicios: logística, liderado por el Programa Mundial de la Alimentación (WFP, por sus siglas en inglés); comunicaciones de emergencia, liderado por OCHA en su carácter de “dueño de los procesos”, UNICEF —en su carácter de prestador de servicios de datos comunes— y WFP —en su carácter de seguridad a las telecomunicaciones—.
- Alivio y asistencia a los beneficiarios: coordinación y administración de campos de refugiados/desplazados liderado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); alojamientos de emergencia, liderado por el ACNUR y la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR); salud, liderado por la Organización Mundial de la Salud; nutrición, liderado por UNICEF; agua, saneamiento e higiene liderado por UNICEF; educación, liderado por UNICEF.
- Aspectos Comunes<sup>13</sup>: recuperación temprana liderado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP, por sus siglas en inglés); protección liderado por UNHCR en caso de conflictos que originan desplazados y por UNICEF y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés) en el caso en que se produzcan desastres naturales.

No obstante la creación del JOTC y el agrupamiento de tareas mediante clústers, hubo muchas dificultades en la asignación de tareas a los militares. Tampoco hubo un claro método de decisión y un foro para coordinar tareas. Es de destacar que el JOTC tiene un nivel operacional (es decir a nivel de misión) y no un nivel de coordinación de tipo táctico donde se coordinen acciones a nivel local o de municipios afectados por el sismo. Debido a estas falencias el componente militar de la misión y el Ejército de Estados Unidos rápidamente emplearon sus propios métodos de toma de decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico. Estas decisiones se tomaban en un nivel estratégico y desde este nivel decantaban a los demás niveles. El nivel estratégico estaba formado por el representante especial del Secretario General, el Comité de Apoyo Coordinador, la Fuerza de Tareas Conjunta de los Estados Unidos y la Célula de Coordinación de Proyectos. Los actores humanitarios estaban solamente representados por OCHA y muchas decisiones no se tomaron considerando exclusivamente aspectos humanitarios sino que primaron aspectos militares. Esta situación de no considerar aspectos sociales en las tareas de asistencia humanitaria creó dificultades en los actores militares (especialmente las fuerzas de Estados Unidos). Inclusive el diseño de los campos de desplazados se encontraba influenciado por consideraciones de tipo militar. Tomó mucho esfuerzo compatibilizar estas diferentes aproximaciones

---

<sup>12</sup> *United Nations Civil Military Coordination Officer Field Handbook, doc. cit.*, pp. 126-127.

<sup>13</sup> El nombre original de este agrupamiento de clusters es “Cross Cutting Issues”.

entre estas dos organizaciones (la militar y la humanitaria), no obstante luego se definieron claramente los roles y responsabilidades entre ambos<sup>14</sup> y la situación mejoró sustancialmente.

El JOTC, nombrado precedentemente, fue montado como una plataforma de coordinación para los requerimientos a ser satisfechos con medios militares en apoyo a operaciones humanitarias<sup>15</sup>. En los clúster con áreas de respuesta tales como apoyo logístico, provisión de vehículos, capacidades médicas purificación de agua, transporte aéreo fueron provistos por medios militares. Independientemente de estas actividades, la principal tarea fue la de proveer un entorno estable y seguro para la población y para las agencias humanitarias. Estas tareas fueron llevadas a cabo por tropas de MINUSTAH y en caso de ser necesario apoyadas por tropas de los Estados Unidos<sup>16</sup>.

La coordinación de las actividades se realizó bajo este organismo empleando el concepto de las “4W” (por sus siglas en inglés), *WHO* (quién realizaría la actividad), *WHAT* (qué capacidades tendría aquel que las realizaría), *WHERE* (cuál sería el área de trabajo) y *WHEN* (duración de las tareas). A su vez estas tareas se llevaron a cabo a través de un oficial de coordinación cívico militar (*CIMCOORD Officer*, por sus siglas en inglés) en reuniones diarias entre todos los involucrados.

Para el 1 de febrero se habían re-desplegado aproximadamente 400 efectivos provenientes de diferentes lugares del país para reforzar las tareas de asistencia humanitaria en la capital. Estas tropas estaban compuestas en su mayoría por personal de infantería, con algunos elementos de ingenieros.

A comienzos de abril, la situación se encontraba normalizada dentro de parámetros razonables por lo que las tropas de MINUSTAH comenzaron a relevar a las tropas de los Estados Unidos y Canadá en las tareas de asistencia humanitaria.

Es conveniente destacar que a comienzos de febrero, época de mayor actividad para mitigar la crisis, el componente militar de MINUSTAH había ejecutado 315 operaciones de seguridad y 22 operaciones de ayuda humanitaria sólo en la ciudad de Puerto Príncipe, ocupando alrededor de 4800 militares en estas tareas.

Los países aportantes de tropas militares inmediatamente después del sismo y enmarcados bajo MINUSTAH fueron: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Jordania, Nepal, Perú, Sri Lanka y Uruguay.

---

<sup>14</sup> Grunewald, Francois y Binder, Andrea, “Inter-agency real-time evaluation in Haití: 3 months after the earthquake”, Final Report, Global Public Policy Institute – Groupe Urgence Réhabilitation Développement, 31/08/2010, pp. 39-45.

<sup>15</sup> *OCHA Lessons Learned*, 2010, p. 4.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

### 3. Operación *Unified Response*

La operación *Unified Response*<sup>17</sup> fue llevada a cabo por los Estados Unidos para prestar ayuda humanitaria a Haití debido al terremoto del 12 de enero.

Inmediatamente después del terremoto el Gobierno de Haití solicitó ayuda urgente al Gobierno de los Estados Unidos. Como respuesta el Presidente Obama prometió una ayuda a nivel gubernamental. Esta ayuda fue liderada por el Departamento de Estado, USAID (la agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el desarrollo internacional) con el apoyo del Departamento de Defensa, que a su vez ordenó al Comando Sur (SOUTHCOM, por sus siglas en inglés) desplegar sus fuerzas en ayuda del país caribeño. Dio la casualidad que el segundo comandante de SOUTHCOM —Teniente General Keen— se encontraba en una gira planeada con anterioridad en Haití, por lo tanto comenzó a informar a los organismos del Gobierno de Estados Unidos acerca de la situación en Haití. Asimismo, otra casualidad que se presentó fue que el General Keen se conocía con anterioridad y tenía una cierta amistad con el Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas desplegada en Haití, el General del Ejército de Brasil —Peixoto—. Estas dos características fueron fundamentales a la hora de coordinar y ejecutar las operaciones de ayuda humanitaria y de alivio al desastre.

El despliegue de fuerzas bajo la autoridad del Comando Sur fue el mayor de los despliegues militares en la historia para mitigar una situación de emergencia humanitaria como la acontecida en Haití en enero de 2010.

Durante las primeras semanas posteriores al sismo la mayoría de la ayuda humanitaria se canalizó a través del aeropuerto de Puerto Príncipe, ya que el puerto había sido seriamente averiado por el sismo y se encontraba inoperable.

A las pocas horas de producido el terremoto el Comando Móvil Aéreo (*Air Mobility Command*, AMC, por sus siglas en Inglés) ordenó al *618º Tanker Air Lift Control Center* para alistarse para un posible despliegue en Haití. A su vez, miembros del Comando de Fuerzas Especiales de la Fuerza Aérea fueron los primeros en responder a las órdenes de sus comandos superiores y desplegaron inmediatamente una pequeña fuerza al aeropuerto internacional Toissant Louverture de Puerto Príncipe, quienes comenzaron a ayudar a los controladores aéreos haitianos. Al día siguiente el AMC fue formalmente asignado a la misión de ayuda humanitaria bajo el Comando Sur llevando el peso de todas operaciones aéreas de ayuda humanitaria.

La operación diagramada por el Comando Sur se dividió en cinco fases bien diferenciadas, llegándose a cumplir en su totalidad las tres primeras:

---

<sup>17</sup> Wallwork, Ellery; Gunn, Kathy; Morgan, Mark y Wilcoxon, Kathryn, *Operation Unified Response. Airmobility Command's Response to the 2010 Haiti Earthquake Crisis*, Office of History, Air Mobility Command, Scott Air Base, Illinois, 2010, pp. 1-5, 15-16, 24, 51, 55, 67-68, 88-89; Flight Operations Coordination Center Report, Haití 2010, pp. 2- 3, 6, 8, 15; United States Southern Command, "Operation Unified Response: Support to Haiti Earthquake Relief 2010", 2010, disponible en <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/Operation-Unified-Response-Support-to-Haiti-Earthquake-Relief-2010.aspx>.

- Fase 1, Respuesta a la emergencia: consistía en el arribo de equipos de búsqueda y rescate, despliegue de fuerzas iniciales en Haití y desarrollo de operaciones en el aeropuerto. Asimismo, entrega de ayuda humanitaria y evacuación de ciudadanos estadounidenses.
- Fase 2, Mitigación: consistía en el despliegue de apoyo médico, distribución de alimentos y agua potable y el restablecimiento de infraestructura crítica.
- Fase 3, Restauración: el grueso de los elementos norteamericanos se re-desplegarían a medida que el alivio humanitario fuera decreciendo.
- Fase 4, Estabilización: las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONGs) asistirían con servicios básicos a la población.
- Fase 5, Recuperación: prevista a largo plazo a medida que el Gobierno de Haití se recupere y recupere la infraestructura y servicios básicos.

Mediante un acuerdo entre la Administración Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés), la Fuerza de Tareas Conjuntas-Haití (JTF-H, por sus siglas en inglés) y el Gobierno de Haití, los Estados Unidos tomarían temporariamente el control del espacio aéreo haitiano a efectos de administrar los cientos de vuelos diarios con ayuda humanitaria que llegaban a Haití y evitar catástrofes adicionales por la posible colisión entre aeronaves. El 15 de enero se asumió formalmente la administración temporaria del espacio aéreo.

Por otro lado, se apreció que una sola terminal aérea para recibir ayuda humanitaria a efectos de mitigar las consecuencias de tamaña catástrofe no sería suficiente, por lo que los Estados Unidos firmaron otro acuerdo con la República Dominicana para poder emplear las instalaciones del aeropuerto de la Base Militar de San Isidro en las cercanías de Santo Domingo y el aeródromo María Montez en las cercanías de la frontera con Haití, como puntos de recepción de ayuda humanitaria la cual sería transportada hasta Haití por vía terrestre.

Otro acuerdo firmado estuvo relacionado con la división de responsabilidades a la hora de ejecutar las tareas de ayuda humanitaria. Había cierta preocupación de que se pensara que la masiva operación de los Estados Unidos fuera vista como una ocupación del país y que también hubiera problemas en la coordinación de tareas y división de responsabilidades entre los diferentes organismos, organizaciones y países cumpliendo tareas en Puerto Príncipe. Por ello, Estados Unidos, MINUSTAH, el Gobierno de Haití y las OOHH firmaron un acuerdo en el cual los Estados Unidos se encargarían primordialmente de las tareas de asistencia humanitaria mientras que las tropas de MINUSTAH desplegadas en el país se encargarían principalmente de mantener un ambiente seguro y estable y en caso de ser superadas serían apoyas por tropas de los Estados Unidos.

A medida que los días pasaban se apreció que las tropas en tierra no eran suficiente para asumir todas las tareas por venir en las semanas siguientes por lo que se desplegó la 2ª Brigada de la 82ª División aerotransportada, compuesta por 2000 hombres, la cual comenzó a llegar a la isla el 14 de enero. La movilización de estos efectivos fue considerada prioridad número uno. A su vez, por vía marítima fueron movilizadas dos Unidades Expedicionarias de Marines junto con otras unidades de apoyo (MEU, por sus siglas en inglés).

Las técnicas empleadas para la distribución de alimentos fueron básicamente de asistencia directa en combinación con tropas de MINUSTAH, aunque se realizaron alrededor de tres entregas de alimento y agua mediante cargas aerolanzables, las cuales debieron ser suspendidas debido a quejas de funcionarios locales quienes consideraban que podían poner en riesgo a la población de la zona.

Los Estados Unidos desplegaron un pequeño hospital aeromóvil destinado a la evacuación de pacientes fuera del país, pero el arribo a la región del buque USNS Confort —el 20 de enero—, equipado con personal y equipo para intervenciones quirúrgicas y del orden de 200 camas contribuyó enormemente para aliviar la situación de heridos que necesitaban tratamiento médico urgente. La ayuda humanitaria (básicamente la distribución de alimentos y agua) se llevó a cabo en 16 puntos seleccionados, especialmente dentro de Puerto Príncipe y zonas aledañas.

El 5 de febrero se ordenó pasar a la Fase 2 de Mitigación, lo que indicaba que lentamente la catástrofe estaba siendo superada. Esta fase estuvo enfocada en la protección de los campos de desplazados, como así también en la preparación y mejoramiento para la temporada de huracanes que se avecinada a partir del mes de abril y hasta el mes de noviembre.

El 18 de marzo comenzó el relevo de la mayoría de las tropas norteamericanas en el terreno. No obstante, permaneció en el país un grupo de especialistas para prestar apoyo en proyectos de ingeniería, a fin de preparar el país para la reconstrucción. La prioridad inmediata era preparar a la región para la temporada de huracanes. Mientras tanto las OOH y las tropas de MINUSTAH se encargaban de la distribución de agua y víveres para los afectados por el terremoto.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el Departamento de Estado fue el ejecutor político de la misión, y trabajó con una perspectiva internacional al igual que la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo (USAID), los cuales estuvieron en permanente contacto con el Gobierno de Haití, la Embajada de Estados Unidos en Haití, las fuerzas y las organizaciones de las Naciones Unidas desplegadas en el país poniendo especial énfasis en la ayuda humanitaria, asistencia a los huérfanos, evacuación aeromédica y evacuación de ciudadanos estadounidenses.

Un párrafo especial merece la administración del Aeropuerto de Puerto Príncipe. Como se dijo, fue hasta mediados de febrero la principal vía de ingreso de ayuda humanitaria al país. El aeropuerto no tenía ni radar ni torre de control, sólo tenía una sola pista de aterrizaje por lo que fue rápidamente sobrepasado en su capacidad a medida que empezaron a llegar los vuelos con ayuda humanitaria de diferentes partes del mundo. Un aeropuerto que tenía normalmente 30 vuelos diarios pasó a tener más de 150. La administración de los vuelos fue realizada, como se describió anteriormente, por personal de los Estados Unidos, lo que trajo aparejado que la asignación de vuelos para aterrizar se basara en conceptos empleados por la idiosincrasia y las técnicas particulares de los operadores. Esta situación llevó a que no se priorizaran los vuelos con ayuda humanitaria de acuerdo con los estándares, guías y directivas empleados internacionalmente por las

OOHH. Por ello, el Programa Mundial de la Alimentación (WFP), que tiene a su cargo el clúster logístico, requirió trabajar con los controladores aéreos para priorizar los vuelos con ayuda humanitaria. Este requerimiento se plasmó a través de una video conferencia en la Embajada de Estados Unidos en Puerto Príncipe entre el comandante de la JTF-H y el Director Ejecutivo del WFP, para poder asesorar en las prioridades a asignar en los vuelos con ayuda humanitaria. Los controladores reconocieron esta necesidad y aceptaron trabajar con ellos debido a la experiencia que el personal del WFP tenía en emergencias humanitarias. Por ello, el WFP destacó tres hombres en forma permanente para trabajar en la administración de los vuelos sobre espacio aéreo haitiano. Esta forma de trabajo combinada incrementó la eficiencia de la ayuda humanitaria.

En la segunda fase, y para mediados de marzo, el puerto quedó en condiciones de operar nuevamente luego de que personal del cuerpo de ingenieros del Ejército y miembros de reparaciones de la Marina de los Estados Unidos repararan los dos muelles que habían sido seriamente dañados, las grúas del puerto y se hubieran limpiado la gran cantidad de escombros y removidos los contenedores bajo el agua. La reparación del puerto motivó la rápida descarga de 8500 contenedores cargados con ayuda humanitaria que aliviaron la crisis que se estaba viviendo.

Algunos números que grafican el despliegue de los medios de Estados Unidos son:

- Personal desplegado: 23.000
- Buques de la Marina y la Guardia Costera desplegados: 33
- Aviones empleados: 264
- Helicópteros empleados: 57
- Litros de agua distribuidos: 2.600.000
- Raciones de alimentos distribuidas: 2.900.000
- Toneladas de alimentos a granel distribuidos: 7.700.000
- Personal médico del Gobierno de Estados Unidos desplegado: 1.100
- Número de camas hospitalarias: 1.400
- Toneladas de medicamentos entregados: 67.517
- Ciudadanos estadounidenses evacuados de Haití: 16.412
- Estructuras evaluadas: 25.522

#### **4. Algunas consideraciones finales**

Por último, cabe efectuar algunas conclusiones referentes a la actuación de los militares en Haití durante las Fases 1 y 2.

En cuanto a la fuerzas de MINUSTAH, pese a las severas pérdidas sufridas la misión pudo adaptarse y reaccionar rápidamente ante la nueva situación imperante. Se demostró flexibilidad para trabajar con otras fuerzas multinacionales y humanitarias en tareas que no le fueron del todo familiares. Pese a la naturaleza multinacional de la misión, el comando y control de las nuevas tareas que tuvieron

que realizar no se perdió y los gobiernos nacionales de las tropas desplegadas aceptaron las variaciones para poder cumplir con las nuevas obligaciones asignadas. No obstante las fricciones iniciales con las organizaciones humanitarias, las fuerzas supieron adaptarse a las diferentes perspectivas con que trabajan. A pesar del tiempo que lleva desplegar nuevos elementos a una misión por parte de los Estados aportantes de tropas, el aumento de los efectivos de la misión se llevó a cabo rápidamente. Todas las misiones y tareas en cada una de las fases se llevaron a cabo respetando los principios humanitarios. La creación de agencias de coordinación como el JOTC demostró ser eficiente en la asignación y coordinación de tareas de índole humanitaria.

En cuanto a las fuerzas de Estados Unidos, la velocidad de despliegue de sus medios y tropas fue inmediata. Esta situación se vio facilitada por el Segundo Comandante del Comando Sur que se encontraba en Haití al momento del sismo. Todas las tareas y misiones se llevaron a cabo respetando los principios humanitarios.

# EL ESTADO Y LA ASISTENCIA INTERNACIONAL. CASO DEL TERREMOTO EN CHILE

Patricia Bilbao

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. El terremoto de 2010 y sus consecuencias. 3. Las respuestas del Estado. 3.1. Rol del Poder Ejecutivo. 3.2. Actividad legislativa. 3.3. La labor del Poder Judicial. 4. La asistencia internacional. 5. Análisis de las actividades de respuesta y debilidades detectadas.

## 1. Introducción

En la madrugada del 27 de febrero de 2010 un terremoto de 8,8 grados Richter golpeó el centro y norte de Chile. Las regiones afectadas fueron Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío y Araucanía. Se trató del segundo terremoto más fuerte sucedido en el país y se encuentra entre los ocho mayores terremotos registrados en la historia reciente del mundo<sup>1</sup>, habiendo sido 800 veces más poderoso que el de Haití del mismo año<sup>2</sup>.

El paso del terremoto en Chile dejó, como consecuencias, 521 muertos y 56 desaparecidos, sobre un total de 12.800.000 personas afectadas (equivalente al 75% de la población nacional). Asimismo, el desastre causó daños en la infraestructura pública, caminos, afectó las comunicaciones, hospitales, escuelas, más de 200.000 viviendas<sup>3</sup>, agravándose la situación por la destrucción de puestos de empleo y la paralización de la producción. Las pérdidas económicas totales se estimaron en 30.000 millones de dólares (18 % del PBI)<sup>4</sup>.

Los efectos del terremoto se agudizaron por el tsunami que se generó seguidamente y que avanzó sobre las islas del Pacífico y toda la costa del centro del país, causando muertos, desaparecidos y obligando a las personas a desplazarse hacia las zonas más altas en busca de refugio.

Debido a las características geológicas, Chile es uno de los países con mayor actividad sísmica registrada. Además, desde que se tienen registros de actividad sísmica, esta ha demostrado periodicidad: las estadísticas reflejan que se produce un terremoto de gran escala una vez cada 10-20 años<sup>5</sup>. Es por ello que, si hay un país a partir del cual observar las respuestas del Estado para la prevención y mitigación de daños de terremotos, es justamente Chile, considerando también el

---

<sup>1</sup> U.S. Geological Survey, disponible en <http://www.usgs.gov>.

<sup>2</sup> “Plan de reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010 – Resumen Ejecutivo”, Gobierno de Chile, Concepción, 2010.

<sup>3</sup> “Factsheet Chile earthquake”, Europa Press Releases, Bruselas, 2010 disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-85\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-85_en.htm?locale=en).

<sup>4</sup> “Plan de reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010 – Resumen Ejecutivo”, *doc. cit.*

<sup>5</sup> Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile, disponible en <http://www.sismologia.cl/>.



reconocimiento mundial y generalizado sobre la preparación del país para afrontar tales eventos. Cabe resaltar que si bien los terremotos son los desastres más frecuentes y que causan mayores pérdidas —tanto económicas como en vidas humanas—, Chile ha sufrido otros desastres como inundaciones, sequías, incendios y actividad de los volcanes<sup>6</sup>.

Este trabajo se propone explorar las respuestas del Estado chileno a la situación de catástrofe, observando las medidas adoptadas por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo, se analizarán las respuestas de otros Estados de la comunidad internacional ante el desastre y el alcance de la cooperación internacional en el caso. Finalmente, se expondrán las evaluaciones que han realizado los órganos de las Naciones Unidas y el mismo Gobierno chileno sobre la aptitud del marco institucional y legal chileno para hacer frente a la catástrofe.

## **2. El terremoto de 2010 y sus consecuencias**

Como ya se mencionó, Chile es, por sus características geológicas, un país sísmico. Se encuentra ubicado sobre la placa sudamericana, en su borde occidental, donde convergen y generan zonas de subducción las placas de Nazca y Antártica. Debido a la alta velocidad de convergencia entre Nazca y Sudamérica, la sismicidad en esa zona es la más intensa y produce los mayores terremotos en el país<sup>7</sup>. Los primeros registros de terremotos datan de fines del siglo XVI.

El Centro Sismológico Nacional de Chile tiene registrados más de 100 terremotos de magnitud Ms mayor o igual a 7.0 desde el año 1570, de los cuales al menos 11 —según la información disponible— han tenido como efecto un tsunami destructor y mayor, según la clasificación del Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile<sup>8</sup>. Es decir que un terremoto de gran magnitud se produce cada 10-20 años y un gran terremoto con tsunami destructor, al menos dos veces cada cien años.

A lo largo de su historia, el Estado chileno ha ido adoptando diferentes medidas con relación a la actividad sísmica, a través de normas, políticas e instituciones destinadas a prevenir y mitigar los daños, haciendo uso de las tecnologías y conocimientos científicos disponibles en cada época.

El sismo del 27 de febrero de 2010 fue el segundo de mayor intensidad de la historia de Chile y se encuentra entre los ocho mayores registrados en la historia<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> “The Chilean earthquake of 27 February 2010: an overview”, documento elaborado por la Unidad de Desastres de la CEPAL, Naciones Unidas, marzo de 2010.

<sup>7</sup> “Sismicidad y Terremotos en Chile”, Centro Sismológico Nacional, Universidad de Chile.

<sup>8</sup> “Sismos Importantes y/o Destructivos (1570 a la fecha)”, Centro Sismológico Nacional, Universidad de Chile.

<sup>9</sup> Según los registros de la U.S. Geological Survey los mayores terremotos registrados en la historia son: 22/05/1960, Chile, magnitud: M 9.5; 28/03/1964, Prince William Sound, Alaska, magnitud: M 9.2; 26/12/2004, Islas Sumatra-Andaman, magnitud: M 9.1; 11/03/2011, Cerca de la costa este de Honshu, Japón, magnitud: M 9.0; 04/11/1952, Kamchatka, magnitud: M 9.0; 13/08/1868, Arica, Perú (hoy Chile), magnitud: M 9.0; 26/01/1700, Cascadia Subduction Zone, magnitud: M 9.0;

El epicentro del sismo se estimó en 36°12'28" latitud Sur y 72°57'46" longitud Oeste a 12,5 kilómetros de la costa y tuvo una duración de alrededor de 2 minutos y 45 segundos<sup>10</sup>. Las regiones afectadas fueron Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío y Araucanía.

Como ya se mencionó, en cuanto a los daños en las personas, el paso del terremoto en Chile dejó como consecuencias 521 muertos, 56 desaparecidos y un total de 12.800.000 personas afectadas, que equivale al 75% de la población nacional. Los efectos del terremoto se agudizaron por el tsunami que se generó como consecuencia y que avanzó sobre las islas del Pacífico y toda la costa del centro del país.

Estos fenómenos obligaron a las personas a desplazarse hacia las zonas más altas en busca de refugio. Se estima que el terremoto causó daños en más de 200.000 viviendas<sup>11</sup> y que entre un 80-85% de las personas cuyas viviendas se vieron afectadas se refugiaron en casas de familiares.

Sin embargo, este desplazamiento poblacional tuvo carácter "emergencista", pues la mayoría de las personas desplazadas por el desastre retornaron a su lugar de origen, y no se encuentran registros de una salida en masa de la población chilena al exterior, en busca de refugio. Desde el Gobierno chileno, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se incentivó la reconstrucción y refracción de viviendas destruidas o damnificadas y se promovió el respeto del "apego territorial de las familias damnificadas y la identidad urbana y arquitectónica de las ciudades, pueblos y caletas"<sup>12</sup>. En dicho Ministerio se impulsaron varios planes, algunos destinados a personas en situación de vulnerabilidad y otros a damnificados por el terremoto, aun cuando, según estándares tradicionales, estos damnificados no fueran considerados personas en situación de vulnerabilidad. Algunos de los programas fueron el "Programa de Reconstrucción en Vivienda", el "Programa de Atención de Aldeas y Condominios Sociales", y "Programa de Reconstrucción Territorial, Urbana y Patrimonial", entre otros. El proceso de reconstrucción se realizó a través de subsidios, obras y entregas y tuvo también en cuenta nuevos estándares de calidad.

Sin perjuicio de lo arriba expuesto, consideramos que sería útil contar con los resultados del censo realizado por el Gobierno chileno en 2012 a fin de observar el impacto de la catástrofe en el desplazamiento poblacional. Los resultados de dicho censo no se encuentran publicados por el momento, pues el Gobierno chileno, a partir de ciertas irregularidades detectadas, ha decidido realizar una auditoría técnica a la base de datos censal<sup>13</sup>, suspendiendo la publicación de los resultados hasta su finalización.

---

27/02/2010, Offshore Bio-Bio, Chile, magnitud: M 8.8. Disponible en [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/historical\\_mag\\_big.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/historical_mag_big.php).

<sup>10</sup> Servicio Sismológico de Chile.

<sup>11</sup> "Factsheet Chile earthquake", *doc. cit.*

<sup>12</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile, disponible en [http://www.minvu.cl/opensite\\_20100712114742.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20100712114742.aspx).

<sup>13</sup> Declaración Pública del Instituto Nacional de Estadísticas Chile, disponible en <http://www.censo.cl/>.

El terremoto y la destrucción en la infraestructura provocaron que el servicio de atención médica se viera gravemente afectado. El acceso a la salud por parte de la población local se vio severamente comprometido, reflejándose aquí uno de los puntos en los que el Gobierno chileno no pudo hacer frente con sus propios recursos, al menos durante la emergencia.

La situación se agravó por la destrucción de puestos de empleo y la paralización de la producción. Asimismo el desastre causó daños en la infraestructura pública, caminos, afectó las comunicaciones y escuelas<sup>14</sup>. Las pérdidas económicas totales se estimaron en 30.000 millones de dólares (18 % del PBI)<sup>15</sup>.

### **3. Las respuestas del Estado**

A continuación expondremos brevemente las respuestas del Gobierno chileno a la situación de catástrofe, observando las medidas adoptadas por los tres poderes. Las medidas pueden clasificarse en medidas de emergencia y respuesta inmediata, medidas de reconstrucción y, finalmente, aquellas destinadas a la reformulación del marco institucional y normativo existente para la prevención y gestión de futuros desastres.

#### **3.1 Rol del Poder Ejecutivo**

Las primeras respuestas del Poder Ejecutivo consistieron en decretos que declararon zonas afectadas y estados de excepción constitucional. La Constitución Nacional chilena prevé cuatro supuestos de excepción constitucional, a saber: 1) estado de guerra externa o interna, 2) conmoción interior, 3) emergencia y 4) calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado<sup>16</sup>.

El estado de catástrofe por calamidad pública se encuentra dispuesto en el artículo 41, que establece que el Presidente de la República deberá determinar la zona afectada e informar las medidas adoptadas al Congreso Nacional, que podrá dejar sin efecto la declaración luego de los 180 días, si las razones que motivaron la declaración del estado de excepción hubieran cesado. Se dispone también que el Presidente podrá declarar el estado de excepción por un año, requiriéndose el acuerdo del Congreso para declararlo por un período más extenso. Finalmente, la norma establece que las zonas afectadas quedarán bajo la dependencia del Jefe de Defensa Nacional que designe el presidente.

El 27 de febrero de 2010, se declaró zona afectada por catástrofe las Regiones de Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Bío Bío, de la Araucanía y Región Metropolitana, por Decreto N° 150. El 28 de febrero la

---

<sup>14</sup> "Factsheet Chile earthquake", *doc. cit.*

<sup>15</sup> "Plan de reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010 – Resumen Ejecutivo", Gobierno de Chile, Concepción, 2010.

<sup>16</sup> Constitución Política de la República de Chile, artículos 39 a 45.

Presidente de la República declaró estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, por el período de 30 días, en las regiones del Maule y del Bío Bío (Decreto N° 152 y 153, respectivamente), de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 32(5), 41 y 43 de la Constitución Política de la República de Chile y el artículo 8 de la ley N° 18.415 (Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción). En ambos decretos se nombró a los respectivos Jefes de Defensa Nacional para la Región del Maule y del Bío Bío. En la región del Libertador Bernardo O'Higgins el estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, fue decretado el 11 de marzo, por un período de 20 días.

Las siguientes medidas consistieron en la creación de entes especializados para la gestión del desastre. A través del Decreto N° 317 del 11 de marzo se creó el Comité Interministerial de Reconstrucción integrado por el Presidente y los ministros del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Obras Públicas, Vivienda, Salud, Educación, Transporte, Hacienda, Economía, Fomento y Turismo, y Planificación y Cooperación, con el fin de la elaborar y coordinar un Plan de Emergencia y Reconstrucción. Asimismo, se creó el Comité de Emergencia, por Decreto N° 350 del 22 de marzo. Dicho Comité sería presidido por el ministro del interior y conformado por los ministros de Defensa Nacional, Hacienda y Planificación. Su finalidad es asesorar al Gobierno en la planificación y coordinación de las actividades urgentes o transitorias en los sectores afectados por la catástrofe.

Otra disposición constitucional relativa a las situaciones de catástrofes se refiere a la facultad del Presidente, con la firma de todos los Ministros de Estado, de “decretar pagos no autorizados por la ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país”. La disposición establece que el total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Este precepto constitucional ha sido utilizado en varias oportunidades por el Poder Ejecutivo chileno en casos de catástrofes naturales y también para atender cuestiones que fueron entendidas como servicios que no pueden paralizarse sin perjuicio para el país. Esta redacción constitucional ha permitido la aplicación de la disposición en situaciones variadas. La amplitud de la disposición también se ha interpretado respecto del alcance territorial de la calamidad que se pretende paliar, “entendiéndose que se produce calamidad pública cuando el hecho es general a una región, provincia, comuna o a un sector de una ciudad, sin que sea necesario que su generalidad se extienda a todo el territorio de la República”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> “Caso terremoto Chile: En qué consiste el uso del 2% constitucional”; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010, disponible en [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/dos-por-ciento-constitucional-terremoto-chile-2010](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/dos-por-ciento-constitucional-terremoto-chile-2010).

Las tareas de rescate y asistencia fueron coordinadas por la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Sin perjuicio de ello, la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de emergencia fue considerable debido a la preparación del personal para actuar en situación de desastre. En algunas regiones fue necesaria su intervención para mantener el orden frente a situaciones de saqueos. Alrededor de 12.000 efectivos militares se desplegaron con dicho fin.

El actuar del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) tuvo especial participación en lo referente a la alerta de tsunami. Como veremos más adelante, los procedimientos establecidos con relación a las alertas y comunicaciones entre el SHOA y la ONEMI han resultado ineficientes y constituyen una de las principales críticas de la respuesta del Gobierno chileno a la catástrofe.

Luego, el Gobierno chileno —ya en cabeza de Sebastián Piñera<sup>18</sup>— diseñó un Plan de Reconstrucción destinado a enfrentar y superar las consecuencias del terremoto, que contempló tres etapas: emergencia inmediata, emergencia de invierno y reconstrucción.

Dentro de la emergencia inmediata las prioridades fueron las tareas de rescate, servicios médicos, refugio, comida y agua potable, transporte, comunicación y la restauración de servicios básicos. Las metas de la segunda etapa comprendían la entrega de viviendas de emergencia, el acceso a la salud, garantizar la asistencia a clases de todos los niños, la creación de empleos y la reparación de carreteras y puentes. Finalmente, el Plan de Reconstrucción contempló tres ejes de acción: 1) Reponer y mejorar las construcciones y la infraestructura; 2) Recuperar la capacidad productiva de las zonas afectadas; y 3) Mejorar los sistemas de alerta temprana y ayuda así como las capacidades de los actores intervinientes, para enfrentar futuras catástrofes.

### **3.2. Actividad legislativa**

Con relación a la labor parlamentaria, el terremoto de febrero de 2010 motivó el tratamiento y sanción de diferentes leyes, algunas relativas a la situación de emergencia y otras que propusieron cambios estructurales en el diseño institucional de los organismos de respuesta. Algunas de las normas fueron sancionadas y promulgadas en muy poco tiempo, mientras que a otras se les dedicó un debate parlamentario mucho más extenso.

Principalmente podemos mencionar las siguientes:

- Ley 20.436, de 23 de abril de 2010, que modificó plazos en materia de actuaciones judiciales y declaración de muerte presunta en las zonas afectadas por el terremoto.

---

<sup>18</sup> El período presidencial de la Presidente Michelle Bachelet se extendió del 11/03/2006 al 11/03/2010, asumiendo en esta fecha el Presidente Sebastián Piñera.

- Ley 20.440, de 8 de mayo de 2010, que flexibilizó los requisitos de acceso para obtener beneficios del seguro de cesantía de la Ley 19.728, producto de la catástrofe del 27 de febrero de 2010.
- Ley 20.444, de 28 de mayo de 2010, que creó el fondo nacional de la reconstrucción y estableció mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe.
- Ley 20.458, de 20 de agosto de 2010, que estableció la gratuidad de las solicitudes de regularización de la posesión y constitución del dominio de la pequeña propiedad raíz regida por el Decreto-ley N° 2.695, de 1979, en las zonas afectadas.
- Ley 20.443, de 23 de noviembre de 2010, que aplicó procedimiento de demandas colectivas a juicios por daños o perjuicios en la calidad de las construcciones.

Asimismo, la Ley 20.582 fue presentada por iniciativa del poder ejecutivo el 29 de abril de 2010 y buscaba establecer mecanismos que facilitarían el proceso de reconstrucción por parte de aquellas familias que, por su nivel socio-económico, no accedieran a los subsidios estatales que estaban dirigidos a los sectores más vulnerables, con el fin de simplificar los procedimientos de aprobación de permisos de construcción y regularizaciones. La ley fue promulgada recién el 13 de abril de 2012 y modificó las normas legales de urbanismo y construcciones para favorecer la reconstrucción<sup>19</sup>.

Por otro lado, cabe resaltar el Decreto N° 104, de 28 de enero de 1977 que, en su artículo 7, establece: “las donaciones que se efectúen en ocasión de catástrofe o calamidad pública, al Estado, a personas naturales o jurídicas de derecho público o fundaciones o corporaciones de derecho privado a las Universidades reconocidas por el Estado, o que Chile haga a un país extranjero, estarán exentas de todo pago o gravamen que las afecten”, agregando que “las importaciones o exportaciones de las especies donadas estarán liberadas de todo tipo de impuestos, derecho, tasa u otro gravamen que sea percibido por Aduanas, como también estarán liberadas estas importaciones o exportaciones de las tarifas de carga o descarga, movilización, almacenaje, operaciones complementarias u otras, ya sea en puertos, aeropuertos o estaciones de ferrocarriles, y se entenderán también eximidas de las prohibiciones, limitaciones y depósitos aplicables al régimen general de importaciones o exportaciones”.

Finalmente, en marzo de 2011 y a iniciativa del poder ejecutivo, se comenzó a tratar un proyecto de ley que propone un nuevo sistema nacional de protección civil y emergencia y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. La motivación de este proyecto es la creación de una nueva institucionalidad más eficiente en la prevención y articulación de capacidades en situaciones de

---

<sup>19</sup> “Historia de la Ley No 20.582: Modifica normas legales de urbanismo y construcciones para favorecer la reconstrucción”; historia construida por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile, La Biblioteca, 2012.

emergencia<sup>20</sup>. Este proyecto de ley aguarda su tratamiento en la Cámara de Senadores. Desde el poder ejecutivo se le ha dado la categoría de urgente pero por cuestiones políticas la Cámara Alta aún no lo trata.

### 3.3. La labor del Poder Judicial

La labor del poder judicial podemos dividirla en tres grandes grupos, según la materia de las acciones iniciadas: Demandas de carácter laboral y provisional; acciones relacionadas con la construcción y seguros; y la responsabilidad de ex-funcionarios.

Las acciones sobre la responsabilidad de los funcionarios se centraron en la falta de alerta del tsunami, las deficiencias en las comunicaciones entre el SHOA y la ONEMI y la inadecuación de los manuales de procedimiento y competencias para la toma de decisión en un contexto de emergencia<sup>21</sup>. Asimismo, el Estado enfrentó demandas civiles por falta de alerta<sup>22</sup>.

### 4. La asistencia internacional

A partir del momento en que la noticia del terremoto tuvo repercusión a nivel mundial, varios Estados, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de presencia internacional se prepararon para responder a la catástrofe y ofrecieron su ayuda al Gobierno chileno.

Casi todos los Estados, así como también las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea<sup>23</sup>, expresaron su solidaridad con el pueblo y el Gobierno chileno y enviaron sus condolencias a los familiares de las víctimas<sup>24</sup>. Muchos Estados manifestaron que ponían a disposición elementos y personal de asistencia y que esperarían el pedido formal de asistencia internacional por parte del Gobierno chileno para enviar la ayuda<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Noticia publicada en el sitio oficial del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, durante el período 2010 – 2014, disponible en [http://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n6380\\_30-11-2011.html](http://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n6380_30-11-2011.html).

<sup>21</sup> “Tsunami paso a paso: los escandalosos errores y omisiones del SHOA y la ONEMI”, Reportaje de Investigación del Centro de Investigación e Información Periodísticas (CIPER), Chile, 2012, disponible en <http://ciperchile.cl/2012/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-escandalosos-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/>.

<sup>22</sup> “Las distintas realidades de los imputados por el caso tsunami”, en *La Tercera*, 26/02/2014, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/02/680-566992-9-las-distintas-realidades-de-los-imputados-por-el-caso-tsunami.shtml>.

<sup>23</sup> “Terremoto in Cile - Erogato un finanziamento di 3 milioni di € con procedura d'urgenza”, Informe de la Comisión Europea, disponible en [http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo\\_piano/rel\\_esterne/cile\\_terremoto\\_it.htm](http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/rel_esterne/cile_terremoto_it.htm).

<sup>24</sup> “El mundo se solidariza con Chile”, en *Caracol radio*, 27/02/2010, disponible en <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/el-mundo-se-solidariza-con-chile/20100227/nota/960305.aspx>.

<sup>25</sup> “Int'l community offers condolences, aid to quake-hit Chile”, 28/02/2010, disponible en [http://www.china.org.cn/world/chilequake/2010-02/28/content\\_19490551.htm](http://www.china.org.cn/world/chilequake/2010-02/28/content_19490551.htm).

El Consejo Permanente de la OEA aprobó una declaración de apoyo a Chile y durante la reunión manifestaron expresamente sus condolencias los representantes de Venezuela, Argentina, Uruguay, México, Nicaragua, Canadá, República Dominicana, Estados Unidos, Colombia, Ecuador, San Kitts y Nevis (en nombre de CARICOM), Haití, Brasil, Guatemala, Bolivia, Costa Rica, Perú, Jamaica, Panamá, El Salvador y los Observadores Permanentes de España y China<sup>26</sup>.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) siguió de cerca los sucesos en Chile a partir del terremoto. Emitió reportes de situación<sup>27</sup> informando sobre las características y evolución del fenómeno, así como también sobre los daños producidos, las necesidades humanitarias y las actividades de respuesta.

De dichos reportes surge que en un primer momento el Gobierno de Chile se dedicó a medir el impacto del terremoto, cuantificar los daños y estimar la medida de la asistencia internacional que requeriría. Recién luego de hecha esta evaluación, solicitó asistencia internacional puntual. El Gobierno chileno aceptó el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la evaluación de las necesidades.

Recién el 1 de marzo de 2010 —y luego de un estudio de prioridades—, el Gobierno chileno efectuó un pedido oficial de asistencia internacional<sup>28</sup>. Se solicitó específicamente:

- Hospitales de campaña equipados con instalaciones de cirugía;
- Centros de diálisis;
- Generadores;
- Campamentos;
- Teléfonos satelitales y estaciones relacionadas;
- Sistemas para la evaluación de daños estructurales;
- Sistemas de purificación de agua salada;
- Puentes móviles;
- Cocinas de campaña.

El 5 de marzo de 2010, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, se reunió con la Presidente de Chile, el Equipo de las Naciones Unidas para Chile, miembros clave del gabinete y el presidente electo de Chile, para estudiar la respuesta desde Naciones Unidas a la catástrofe.

Desde las Naciones Unidas informaron que la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, había señalado que el Gobierno chileno estaba solicitando ayuda muy puntual: “Fundamentalmente nos están pidiendo material vinculado a

---

<sup>26</sup> Comunicado de Prensa de la Organización de Estados Americanos (OEA), 03/03/2010, disponible en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-060/10](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-060/10).

<sup>27</sup> Chile – Earthquake – Reportes de Situación 1 a 8, publicados periódicamente desde el 27/02/2010 al 17/03/2010 por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

<sup>28</sup> “Factsheet Chile earthquake”, *doc. cit.*; “Terremoto en Chile: La ayuda llega por toneladas”, BBC Mundo, 09/03/2010, disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/03/100308\\_0452\\_terremoto\\_chile\\_solidaridad\\_mz.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/03/100308_0452_terremoto_chile_solidaridad_mz.shtml).



puentes móviles, hospitales de campaña con instalaciones para hacer intervenciones quirúrgicas, teléfonos satelitales, generadores eléctricos, y un sistema para evaluar daños estructurales de hospitales y escuelas”<sup>29</sup>.

La Embajada de Estados Unidos en Chile informó que el Gobierno de ese país proveyó muchos de los elementos solicitados por el Gobierno chileno<sup>30</sup>.

De los registros del Parlamento del Reino Unido surge que también este Estado tuvo en cuenta las necesidades especificadas por el Gobierno chileno para prestar la asistencia<sup>31</sup>.

Los reportes de la OCHA reflejan las necesidades presentadas por la situación y las respuestas de ayuda que provino de diferentes Estados y organismos internacionales.

Por su parte, los diferentes gobiernos fueron tomando participación en el asunto: Canadá ofreció hasta \$2 millones de dólares para la asistencia humanitaria de emergencia<sup>32</sup>. Australia proveyó \$ 5 millones para actividades de emergencia y reconstrucción, luego de la solicitud formal del Gobierno de Chile<sup>33</sup>. Brasil prestó asistencia en el transporte de suministros a zonas aisladas a causa del terremoto<sup>34</sup>. Taiwán donó 200 mil dólares para ayudar en las labores de reconstrucción en las zonas afectadas, a pesar de la falta de relaciones diplomáticas entre los Estados<sup>35</sup>. El Gobierno de Japón decidió enviar asistencia a Chile, en respuesta de la solicitud hecha por el Gobierno chileno. La asistencia consistió en 3 millones de dólares que fueron canalizados a través de la Cruz Roja chilena y otras organizaciones, un

---

<sup>29</sup> “Chile: ONU inicia asistencia a gobierno tras terremoto”, Centro de Noticias ONU, 01/03/2010, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=17768#.U4NpWq4ljIU>.

<sup>30</sup> Comunicado de prensa de la Embajada de Estados Unidos en Santiago de Chile, 27/02/2010, disponible en <http://chile.usembassy.gov/2010press0304-earthquake.html>.

<sup>31</sup> “There have been no United Kingdom emergency service personnel deployed to Chile in response to the recent earthquake. Chile has not asked for such assistance. In line with what the Government of Chile have asked for, the UK has contributed £250,000 to the Chilean Red Cross and are flying in up to 1,200 tents”; Chile: Earthquake, 11/03/2010: Column WA94, disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldhansrd/text/100311w0002.htm#10031145000220>.

<sup>32</sup> Comunicado de prensa del Foreign Affairs, Trade and Development de Canada, 02/03/2010, disponible en [http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/FRA-32175221-UTT;http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/chile\\_earthquake\\_chili\\_seisme.aspx](http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/FRA-32175221-UTT;http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/chile_earthquake_chili_seisme.aspx).

<sup>33</sup> Humanitarian response to Chile earthquake, Department of Foreign Affairs and Trade de Australia, disponible en <http://aid.dfat.gov.au/countries/cla/latinamerica/Pages/initiative-chile-earthquake.aspx>.

<sup>34</sup> “Presença brasileira aumentou em 40% capacidade de transporte de alimentos para vítimas no Chile, Portal Brasil, Gobierno de Brasil, 10/03/2010, disponible en <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2010/03/presenca-brasileira-aumentou-em-40-capacidade-de-transporte-de-alimentos-para-vitimas-no-chile>.

<sup>35</sup> “Taiwán continúa ofreciendo ayuda humanitaria post-sismo a Chile”, comunicado de prensa de la Embajada de la República de China (Taiwán) en Panamá, 27/04/2010, disponible en <http://www.taiwanembassy.org/PA/ct.asp?xItem=139027&ctNode=1995&mp=302>.

equipo médico y suministros de emergencia, incluyendo generadores de energía, tiendas y purificadores de agua<sup>36</sup>.

Las organizaciones internacionales también prestaron asistencia. La donación por parte de la OEA de 20 teléfonos satelitales, equivalente a 25.000 dólares, en respuesta a la solicitud efectuada por el Gobierno de Chile al Secretario General. La donación fue gestionada por el Fondo de Emergencias de la organización<sup>37</sup>. El representante de la Comisión de Cooperación Internacional, Asistencia Humanitaria y Respuesta a crisis de la Unión Europea visitó Chile entre el 10 y 11 de marzo para evaluar el impacto de la asistencia europea en el lugar y para tomar nota de las necesidades chilenas<sup>38</sup>. La Unión Europea detectó y clasificó los principales desafíos de la asistencia internacional. La ayuda también llegó a través del envío de personal. La Unión Europea envió un equipo de Protección Civil. También lo hizo el *Canadian Medical Assistance Teams* (CMAT)<sup>39</sup>.

Asimismo, las organizaciones no gubernamentales de presencia internacional también desempeñaron un importante rol en la provisión de asistencia. Por un lado, enviaron elementos de primera necesidad y personal capacitado durante la emergencia y durante las acciones de reconstrucción. Por el otro, constituyeron una herramienta para canalizar la ayuda de particulares y empresas a través de donaciones. Algunas de estas organizaciones recibieron también fondos de agencias de cooperación internacional de los Estados.

Las principales organizaciones que prestaron su ayuda fueron: *Adventist Development and Relief Agency* (ADRA), *AmeriCares*, *Convoy of Hope*, Cáritas, *Direct Relief International*, Federación Internacional de la Cruz Roja<sup>40</sup>, Médicos sin fronteras, *GlobalGiving*, *Operation USA*, *Oxfam*, *Salvation Army*, *Samaritan's*, *ShelterBox USA*, *United Way* y *World Vision*<sup>41</sup>, entre otras. A este elenco hay que sumarle organizaciones no gubernamentales más pequeñas, organizaciones locales y voluntarios no organizados.

En síntesis, de acuerdo con el centro de coordinación de las Naciones Unidas, la asistencia se dio en los siguientes porcentajes: 42% de ayuda no alimentaria; 24% de ayuda alimentaria; 19% ayuda financiera; y 15% de recursos humanos.

---

<sup>36</sup> Earthquake Disaster in the Republic of Chile (Dispatch of Japan International Disaster Relief Medical Team), comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 01/03/2010, disponible en [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/3/0301\\_03.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/3/0301_03.html).

<sup>37</sup> "OEA dona 20 teléfonos satelitales al Gobierno de Chile", comunicado de prensa de la OEA, 04/03/2010, disponible en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-066/10](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-066/10).

<sup>38</sup> "Factsheet Chile earthquake", *doc. cit.*

<sup>39</sup> CMAT– Humanitarian Projects, disponible en <http://www.canadianmedicalteams.org/cmat-deploys-initial-assessment-team-to-earthquake-affected-concepcion-chile/>.

<sup>40</sup> "How we helped after the Chile earthquake", archivo de las respuestas de emergencia de la British Red Cross, 12/08/2010, disponible en <http://www.redcross.org.uk/What-we-do/Emergency-response/Past-emergency-appeals/Chile-Earthquake-Appeal-2010/How-we-helped>.

<sup>41</sup> "Help Chile Earthquake Survivors", Network for Good, disponible en <http://www1.networkforgood.org/help-chile-earthquake>.

La oficina encargada de recibir la asistencia internacional y distribuirla según las necesidades fue la ONEMI<sup>42</sup>.

Uno de los temas a tratar fue la coordinación de la asistencia. En este sentido, se planificó una reunión de coordinación de los representantes diplomáticos latinoamericanos en la Embajada argentina en Santiago de Chile para ordenar la asistencia, considerando que “son los chilenos los que dicen qué es lo que quieren cuándo lo quieren y dónde lo quieren, de manera de que la ayuda pueda llegar más rápido a donde se necesita”<sup>43</sup>. Por su parte, la embajada italiana en Santiago de Chile también programó una reunión con representantes de la colectividad italiana a fin de coordinar la asistencia<sup>44</sup>.

En general, y pese a las reuniones de coordinación, la amplia participación en las actividades de rescate y reconstrucción reflejó la necesidad de contar con un procedimiento y organización institucional preexistente capaz de coordinar las actividades a fin de poder hacer frente en forma eficaz y eficiente al desastre y maximizar el aprovechamiento de cada uno de los recursos humanos y materiales recibidos.

Finalmente, las tareas de reconstrucción también dieron lugar a proyectos de cooperación internacional. Las Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, realizó varios proyectos relacionados con el terremoto, algunos de ellos fueron “Apoyo a la Recuperación Temprana post terremoto y maremoto de febrero de 2010”; “Planificación para la Reducción del Riesgo de Desastres a nivel territorial con Gobiernos Regionales y Locales, comunidades campesinas y pesqueras, y organizaciones de la sociedad civil de las Regiones del Maule y Bío Bío 2011-2012” (que obtuvo financiamiento de ECHO y de gobiernos regionales); y “Desarrollo de Capacidades para la Gestión del Riesgo de Desastres en Chile a nivel nacional, regional y local”.

La reconstrucción también dio lugar a distintos programas de cooperación auspiciados por agencias de otros Estados<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> “Factsheet Chile earthquake”, *doc. cit.*

<sup>43</sup> “Chile pide ayuda a la Argentina: envían 3 hospitales de campaña”, diario Clarín, 01/03/2010 (<http://edant.clarin.com/diario/2010/03/01/elmundo/i-02149875.htm>).

<sup>44</sup> “Terremoto in cile - riunione con rappresentanti collettivita’ italiana”, archivo de noticias de la Embajada de Italia en Santiago, 10/03/2010, disponible en [http://www.amsantiago.esteri.it/Ambasciata\\_Santiago/Archivio\\_News/terremoto+cile+collettivita.htm](http://www.amsantiago.esteri.it/Ambasciata_Santiago/Archivio_News/terremoto+cile+collettivita.htm).

<sup>45</sup> La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) contribuyó con Oxfam Canadá, que trabajó con las autoridades chilenas en la labor de reconstrucción de viviendas dañadas o destruidas por el terremoto. (Foreign Affairs, Trade and Development Canada - Project profile: Chile Earthquake - Oxfam Canada Emergency Response 2010, disponible en <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vWebCSAZEn/1193C1067B61637D852576E70037337E>).

El fondo Conjunto de Cooperación Chile – México (bilateral) realiza sus actividades desde 2007 y a raíz del terremoto se propuso que los recursos financieros de la programación 2009 y 2010 (US\$4.000.000) fuesen dirigidos a proyectos de cooperación destinados a asistir la reconstrucción post-terremoto. La principal actividad fue la realización de la encuesta post-terremoto. Fondo de Cooperación Chile – México, disponible en [http://www.agci.gob.cl/fondo\\_chile\\_mexico/proyectos.html](http://www.agci.gob.cl/fondo_chile_mexico/proyectos.html).

## 5. Análisis de las actividades de respuesta y debilidades detectadas

Uno de los informes más completos sobre el análisis de las actividades de gestión del riesgo del Estado chileno ante la situación de catástrofe fue realizado por la Misión Interagencial de las Naciones Unidas, liderada por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR)<sup>46</sup>. Este informe surge a partir de la petición efectuada por la ONEMI a la UNISDR. Chile es el segundo país en solicitar este tipo de diagnósticos<sup>47</sup>. El diagnóstico surge luego de tareas realizadas entre el 25 de octubre y el 3 de noviembre de 2010.

El informe toma como base el Marco de Acción de Hyogo y analiza el estado de la reducción del riesgo de desastres en Chile en base a las prioridades establecidas en dicho instrumento. La conclusión general a la que arriba el análisis es que el Estado chileno no cuenta con una institucionalidad apropiada para estos asuntos y no existen marcos regulatorios específicos que apoyen un apropiado funcionamiento. A partir de ello, se realizan recomendaciones para fortalecer la reducción del riesgo a desastres y su priorización en la política pública.

El informe reconoce el ejercicio de reflexión y análisis que realiza el Gobierno chileno para mejorar su política, así como la importancia del grado de desarrollo del país en amortiguar el impacto del desastre.

Las principales falencias que la Misión Interagencial de las Naciones Unidas advierte en su informe giran en torno a la preparación chilena para la gestión del riesgo. Se exponen a continuación.

Con relación al marco institucional de reducción de riesgo de desastre, se lo consideró disperso, atomizado y sin elementos claros de articulación. El informe reconoce la existencia de normativas enfocadas en ello, pero resalta que no hay un enfoque sistémico ni transversal en torno a la reducción del riesgo de desastres que integre todos los sectores (agricultura, salud, educación, construcción y obras públicas) y niveles (nacional y municipal) de la gestión pública. De modo que resalta la necesidad incorporar la reducción del riesgo en todos los sectores y niveles de modo que sea internalizada por la sociedad civil en su conjunto.

Se destaca la carencia de un “Fondo Nacional de Gestión de Riesgos a Desastres Plurianual que permita a las municipalidades y provincias tener acceso a fondos de manera regular, para potenciar sus obras de mitigación o políticas

---

La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) envió un equipo de especialistas para atender las necesidades de reconstrucción. Los expertos japoneses asesoraron en el diseño de edificios y puentes resistentes a terremotos y realizaron mediciones del impacto en las estructuras dañadas. Japón y Chile son propensos a este tipo de desastres naturales, por lo que Japón ha venido proveyendo de asistencia en cuestiones de tecnología a Chile desde fines de la década de los '80. “Chile: Protecting Chile from Future Earthquakes and Tsunamis”, JICA, 23/02/2011, disponible en [http://www.jica.go.jp/english/news/field/2010/20110223\\_02.html](http://www.jica.go.jp/english/news/field/2010/20110223_02.html).

<sup>46</sup> “Diagnóstico de la Situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile”, reporte elaborado por la Secretaría de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), 2010.

<sup>47</sup> Previamente lo había hecho la República Dominicana.

básicas para la reducción de los riesgos y/o adaptación al cambio climático. Existen fondos, pero no son específicos ni son suficientes”.

Por otro lado, el informe observa que el alto grado de centralización impide el desarrollo de políticas de gestión de riesgo a nivel local. Se sugiere empoderar a los municipios como actores esenciales del proceso, dotándolos de mayores competencias y recursos.

El informe resalta también la necesidad de revisar la gestión de la información y el manejo de los sistemas de alerta temprana. Como hemos mencionado más arriba, una de las principales críticas a la gestión chilena, que luego derivó incluso en acciones de responsabilidad penal de ex-funcionarios, fue la relativa a las fallas en la comunicación institucional e implementación de protocolos en situaciones de emergencia.

El informe agrega la necesidad de fortalecer la presencia de la reducción de riesgo de desastre en las distintas instancias educativas, considerando que “la construcción de un entorno seguro, no sólo se fundamenta en los aspectos geofísicos y/o materiales. Los aspectos psicológicos y perceptivos del riesgo son también determinantes en el desarrollo de los entornos en los que habitamos”.

Finalmente, se resalta la falta de articulación y preparación de la ONEMI, resaltando que gran parte de las tareas de emergencia fueron llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas. Agrega el informe que los recursos, suministros disponibles y la arquitectura nacional de gestión de riesgos de desastre son insuficientes en relación a las potenciales necesidades del país y no está acorde con su capacidad.

Por su parte, el Gobierno chileno también ha realizado una evaluación de sus actividades de respuesta a la catástrofe. La Subsecretaría del Interior, en un informe llamado “Los desafíos de un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil<sup>48</sup>”, detectó varias debilidades del sistema de emergencia centrándose la mayoría de ellas en la falla del sistema de comunicaciones, fatal de preparación de la ONEMI y de coordinación entre las instituciones.

---

<sup>48</sup> “Los desafíos de un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil”, Informe de la Subsecretaría del Interior del Gobierno de Chile, Contraloría General de la República de Chile, noviembre de 2011, disponible en <http://www.contraloria.cl/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=VY8aXZkDUW&dl>.

# DE KOBE A TOHOKU KANTO: LA EVOLUCIÓN DE JAPÓN EN EL ABORDAJE DE LOS DESASTRES NATURALES Y SU PREVENCIÓN

Víctor L. Elías

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. La legislación nacional japonesa. 3. Evolución en materia de alerta temprana y prevención. 4. Protección de las personas y desplazamiento. 5. La cooperación internacional. 6. Observaciones finales.

## 1. Introducción

La isla de Japón es uno de los territorios que más ha sufrido las consecuencias devastadoras de los fenómenos climáticos y geológicos. Si bien a lo largo de su historia fue desarrollando diferentes mecanismos para combatir estos eventos, es a partir de 1995 —luego del gran terremoto de Kobe— cuando su estrategia de prevención adquiere una fuerza singular<sup>1</sup>, que lo ha colocado en la vanguardia de la lucha contra los desastres naturales<sup>2</sup>. En efecto, Japón ha evolucionado constantemente y a cada gran terremoto lo ha sucedido una serie de reformas y mejoras, sobre todo respecto de la legislación y la infraestructura<sup>3</sup>.

Es atinado decir que ningún gobierno ha tomado medidas adecuadas para reducir los riesgos de los desastres naturales, a pesar de que algunos, como Japón, han destinado el 1 % de su presupuesto anual desde 1950 a la protección contra las consecuencias de los desastres naturales<sup>4</sup>.

A pesar del papel primordial de Japón en este ámbito, no se ha caracterizado por asumir compromisos internacionales jurídicamente obligatorios. En efecto, el Marco de Acción de Hyogo y la Estrategia de Yokohama han sido los instrumentos —no vinculantes— por los cuales se ha orientado el accionar japonés, principalmente enfocado en la gestión y prevención de desastres naturales<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Özerdem, Alpaslan y Jacoby, Tim, *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India*, I. B. Tauris, Londres, 2006, p. 49.

<sup>2</sup> “Reducing Urban Risks in Asia: status report and inventory of initiatives”, Kyoto University - UNISDR - SEEDS, 2009, p. 27.

<sup>3</sup> Cfr. “Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report”, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2014, p. 51.

<sup>4</sup> Ferris, Elizabeth G., *The Politics of Protection*, The Brookings Institution, Washington, 2011, p. 221.

<sup>5</sup> Los considerables avances japoneses al respecto y el cumplimiento con este marco de acción se encuentran publicados en el “National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013)”, Cabinet office, Gobierno de Japón, 2013, disponible en <http://www.preventionweb.net/english/countries/asia/jpn/>.

## 2. La legislación nacional japonesa

La norma madre de la legislación japonesa en la materia es la Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres, Ley N° 223 (1961)<sup>6</sup>. Esta norma desarrolla los estándares básicos del manejo de los desastres nacionales en Japón<sup>7</sup>. Si bien su sanción fue en la década de los '60, ha sido continuamente modificada y actualizada por el Estado<sup>8</sup>. A raíz de esta ley se creó un Plan Básico de Lucha contra los Desastres, reforzado a partir de lo aprendido del terremoto de Kobe, el cual en la actualidad es aplicado, e incluso reformado anualmente según las necesidades del momento<sup>9</sup>. A su vez, es la ley es complementada por múltiples normativas locales y específicas para cada evento<sup>10</sup>. Particularmente, luego del terremoto de Kobe, se sancionó la Ley de Medidas Especiales para los Terremotos, la cual complementa y adapta la Ley Básica a este fenómeno en particular<sup>11</sup>.

La Ley Básica establece el Comité Central de Gestión de Desastres, que funciona con un Ministro Especial del Estado para la Gestión de Desastres, el cual emite directrices claras a los distintos municipios respecto de las medidas de prevención y mitigación de los desastres y se encarga de las tareas de recopilación de datos relativos a los potenciales desastres<sup>12</sup>.

El sistema de respuesta de Japón tiene su fuerte en la organización de un mecanismo en el cual participan todos los componentes de la sociedad que necesariamente deben cumplir sus roles, incluyendo la administración central, voluntarios, ONGs, organizaciones de beneficencia y los mismos individuos<sup>13</sup>.

## 3. Evolución en materia de alerta temprana y prevención

El disparador de este gran impulso de las reformas en la materia fue el terremoto de Kobe, que arrasó con 20 ciudades y pueblos de principal importancia, y tuvo como saldo la muerte de más de 6.000 personas, 40.000 heridos, y 400.000 edificios y viviendas destruidos<sup>14</sup>, con pérdidas estimadas en más de 150 billones

---

<sup>6</sup> Un cuadro detallado de la legislación japonesa contra desastres pueden observarse en [http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf\\_e.pdf](http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf).

<sup>7</sup> Ver traducción al inglés en <http://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf>. En adelante todas las traducciones al castellano serán propias.

<sup>8</sup> "Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report", *doc. cit.*, p. 13.

<sup>9</sup> "Japan National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action", *doc. cit.*, p. 6.

<sup>10</sup> "Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report", *doc. cit.* p. 15.

<sup>11</sup> Ikeuchi, Koji y Waga, Masamitsu, "Earthquake Disaster Management in Japan", en *Proceedings of the 41st Joint Meeting of the U.S.-Japan Panel on Wind and Seismic Effects UJNR*, Tamura, Keiichi (ed.), Tsukuba, Power Works Research Institute, 2009, p. 245, disponible en <http://www.db.pwri.go.jp/pdf/D6502.pdf>.

<sup>12</sup> "Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report", *doc. cit.*, p. 13.

<sup>13</sup> Kazusa, Suhei, "Disaster Management in Japan", *Journal of Society for Social Management Systems*, SMS06-001, 2006, p. 3.

<sup>14</sup> Özerdem, Alpaslan y Jacoby, Tim, *op. cit.*, pp. 29 y 38.

de dólares estadounidenses<sup>15</sup>. Estas pérdidas materiales y humanas no solo fueron producto del impacto del terremoto, sino de sus consecuencias, en particular los aproximadamente 234 incendios generados<sup>16</sup>. A partir de entonces salieron a la luz una serie de cuestiones como la demora del Estado en brindar una asistencia rápida y la falta de coordinación entre los elementos del Estado, entre otros<sup>17</sup>. A partir de entonces el Plan Básico para la Prevención de Desastres fue reformado, dividiéndose según el tipo de desastre natural.

Dada la variedad de desastres en este país, nos centraremos en los terremotos, toda vez que siendo el territorio de Japón menos del 1% de la superficie terrestre, es víctima de más del 20% de los terremotos de grado 6 o mayor en la escala de Riechter<sup>18</sup>. Indudablemente mitigar los efectos de este fenómeno es el principal desafío de Japón en la materia.

Desde 1995 fueron dándose una serie de reformas producto de algunos terremotos de menor escala que este último. Especialmente en 2003, se formularon las Guías de Actividades de Emergencia, luego del terremoto de Tokai<sup>19</sup>. En 2005, a raíz de los terremotos de Tonakai y Nankai, se comenzó la práctica de implementar objetivos de mitigación de desastres, principalmente enfocados en la mejora de las infraestructuras antisísmicas<sup>20</sup>. Este punto en particular ha sido sumamente considerado por Japón desde que, según las estadísticas posteriores al terremoto de Kobe de 1995 —luego del cual fue sancionada la Ley para la Promoción de Edificios Antisísmicos<sup>21</sup>—, aproximadamente el 80% de las víctimas fatales fueron a causa de la asfixia y aplastamiento por las casas y edificios que se colapsaron al no estar debidamente preparados<sup>22</sup>. A partir de entonces, la elaboración de estructuras antisísmicas se ha convertido en un asunto de máxima prioridad en la política japonesa de reducción de los desastres naturales<sup>23</sup>.

Asimismo, entre 2006 y 2008 se elaboraron Estrategias de Reducción de Desastres por Terremotos y Planes de Respuesta a tales Emergencias en aras de reducir al menos en un 50% las víctimas fatales y en un 40% las pérdidas económicas<sup>24</sup>.

La peor de las catástrofes registradas en Japón a la actualidad fue el terremoto del 11 de marzo de 2011, de magnitud 9 en la Escala de Richter,<sup>25</sup>

---

<sup>15</sup> Gunn, Angus M., *Encyclopedia of disasters: environmental catastrophes and human tragedies*, Greenwood Press, London, 2008, vol. 2, p. 639.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 641.

<sup>17</sup> Kazusa, Suhei., *op. cit.*, p. 2.

<sup>18</sup> Ikeuchi, Keiichi y Waga, Masamitsu, *op. cit.* p. 246.

<sup>19</sup> Kazusa, Suhei, *op. cit.*, p. 5.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>21</sup> Ikeuchi, Keiichi y Waga, Masamitsu, *op. cit.*

<sup>22</sup> Kazusa, Suhei, *op. cit.*, p. 6.

<sup>23</sup> Ikeuchi, Keiichi y Waga, Masamitsu, *op. cit.*, p. 252.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 248.

<sup>25</sup> “Mega Disasters in a Resilient Society: The Great East Japan (Tohoku Kanto) Earthquake and Tsunami of 11th march 2011”, International Environment and Disaster Management, Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University, 25/03/2011, pp. 1-2.



seguido por un tsunami que sobrepasó los 11 metros de altura<sup>26</sup>. Este evento no sólo se caracterizó por la gran cantidad de víctimas y pérdidas —aproximadamente 15200 muertos y desaparecidos y entre u\$s 122 y 250 billones en concepto de daños<sup>27</sup>— sino también por el accidente nuclear, calificado de nivel 4 conforme la INES, producto de los daños sufridos en las instalaciones nucleares de Fukushima Daiichi<sup>28</sup>.

A pesar de que Japón ha desplegado múltiples sistemas de alerta temprana de sismos y tsunamis<sup>29</sup>, la magnitud y consecuencias de este evento no pudieron ser previstas con suficiente antelación. En efecto, tan lejos de lo esperado fue el tsunami que destruyó los mismos equipos de medición para predecir su desarrollo<sup>30</sup>.

#### 4. Protección de las personas y desplazamiento

Debido a la cercanía del hecho, es necesario analizar la respuesta dada en este punto por Japón en el tsunami de 2011, donde inmediatamente después de ocurrido el evento se formó un equipo de emergencia liderado por el mismísimo primer ministro<sup>31</sup>. Este equipo no sólo estuvo formado por tropas japonesas —incluyendo 300 aviones y 40 barcos— sino también por equipos de rescate internacionales conformados por tropas de los Estados Unidos, Reino Unido, Suiza y Corea del Sur solicitados por el Gobierno japonés<sup>32</sup>. A este equipo posteriormente se sumarían, también con aval de Japón, rescatistas provenientes de China, Alemania, Singapur, Francia, Mónaco, Rusia, Mongolia, Sudáfrica y Turquía<sup>33</sup>. Estos equipos fueron completados con personal de distintas organizaciones, principalmente la Cruz Roja<sup>34</sup>. Dichos equipos se encargaron del recate de las víctimas sobrevivientes y los cuerpos sin vida que alcanzaron las cifras previamente referidas.

Como resultado del desastre, aproximadamente 500.000 personas se vieron afectadas por la evacuación, para lo cual el Gobierno de Japón estableció 2400 dispositivos de alojamiento y alimentación en las regiones próximas seguras, proyectándose la construcción de un total de 30.000 refugios<sup>35</sup>. Al año, la cantidad de desplazados se vio reducida a la mitad con planes de reinserción a cuatro o cinco

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 51.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>29</sup> Ikeuchi, Keiichi y Waga, Masamitsu, *op. cit.*, p. 255.

<sup>30</sup> “Preliminary Reconnaissance Report of the 2011 Tohoku-Chiho Taiheiyo-Oki Earthquake”, Architectural Institute of Japan, Springer, Tokio, 2012, p. 95.

<sup>31</sup> “Mega Disasters in a Resilient Society: The Great East Japan (Tohoku Kanto) Earthquake and Tsunami of 11th march 2011”, *doc. cit.*, p. 19.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, pp. 20, 24, 27, 37 y 42.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 21.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 47.

años<sup>36</sup>. Estos refugios comenzaron a ser desmantelados en 2013 y se implementaron políticas para lograr soluciones habitacionales definitivas a los afectados por el tsunami<sup>37</sup>.

Los desastres sufridos en Japón arrojaron un dato de relevancia: la mayor parte de las víctimas de los desastres son personas ancianas, con discapacidad o necesidades especiales<sup>38</sup>. Otro dato no menor es el hecho de que Japón posee el mayor porcentaje de personas ancianas en el mundo<sup>39</sup>. Este factor tuvo especial influencia al momento de suministrar ayuda a este grupo vulnerable. En efecto, en comparación con otros países, Japón desplegó una serie de dispositivos para ayudar a las personas mayores y, asimismo, incluirlas en los procesos de asistencia<sup>40</sup>.

## 5. La cooperación internacional

Japón es uno de aquellos países que está dispuesto a permitir la asistencia y el acceso para socorrer a las víctimas, en particular cuando las autoridades no son capaces de hacer frente a la situación de desastre y existe una necesidad clara de aportar socorro a los afectados por el desastre<sup>41</sup>. Esto ha quedado demostrado con la participación de la comunidad internacional en ocasión del tsunami de 2011<sup>42</sup>. El mismo Estado reconoce que sin la cooperación y la ayuda humanitaria de la comunidad internacional, la reconstrucción y revitalización de Japón no habría sido posible<sup>43</sup>.

En dicha ocasión, Japón recibió ofrecimiento de asistencia humanitaria de múltiples Estados<sup>44</sup>, durante la primera semana 102 gobiernos y 14 organizaciones internacionales ofrecieron asistencia directa<sup>45</sup>, pero solo realizó solicitudes formales de ayuda —adicionales a las mencionadas en el acápite anterior— a Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Reino Unido y los Estados Unidos<sup>46</sup>.

---

<sup>36</sup> Moore, Malcolm, “Japan earthquake and tsunami anniversary: quarter of a million face five years in shelters”, *The Telegraph*, 08/03/2012.

<sup>37</sup> “Tsunami victims forget relocation as progress stalls”, *The Japan Times*, 12/03/2014.

<sup>38</sup> Kazusa, Suhei, *op. cit.*, p. 8.

<sup>39</sup> “Displacement and older people. The case of the Great East Japan Earthquake and Tsunami of 2011”, Japanese Red Cross Institute for Humanitarian Studies, Help Age International, Tailandia, 2013, p. 3.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, pp. 7-11.

<sup>41</sup> Cuarto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, Comisión de Derechos Internacional, Doc. A/CN.4/643, 11/05/2011, párrs. 51 y 105.

<sup>42</sup> “Mega Disasters in a Resilient Society [...]”, *doc. cit.*, pp. 35-38.

<sup>43</sup> “Humanitarian Aid Policy of Japan, Ministry of Foreign Affairs”, Julio de 2011, p. 1, disponible en <http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/>.

<sup>44</sup> “Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake”, Thomson Reuters, disponible en <http://www.reuters.com/article/2011/03/14/us-japan-quake-aid-idUSTRE72D4R120110314>.

<sup>45</sup> Ferris, Elizabeth y Hakata, Kei, “Beyond the disaster: A call for Japanese Leadership in International Disaster Response Law”, 22/03/2011, disponible en [www.brookings.com](http://www.brookings.com).

<sup>46</sup> Nebehay, Stephanie, “Japan request foreign rescue teams, UN says”, Reuters, disponible en <http://www.reuters.com/article/2011/03/11/us-japan-quake-aid-refile-idUSTRE72A71320110311>;

Asimismo, el 11 de marzo de 2011 requirió la activación de la Carta sobre Cooperación para el Logro del Uso Coordinado de Instalaciones Espaciales en Catástrofes Naturales o Tecnológicas<sup>47</sup>, la cual establece un mecanismo de cooperación entre las agencias espaciales y las operadoras de sistemas espaciales para el uso de instalaciones espaciales en apoyo al manejo de crisis causadas por catástrofes naturales.

Esto sin dudas representa un cambio positivo en la política japonesa, ya que el mismo Japón impuso restricciones a la ayuda humanitaria en el desastre provocado por el terremoto de Kobe de 1995<sup>48</sup>. En dicha circunstancia la reticencia japonesa a recibir ayuda se vio fundada en cuatro factores: 1) un sentido de orgullo nacional y autosuficiencia, especialmente frente a países menos desarrollados; 2) el sistema burocrático de toma de decisiones en Japón tornaba dificultosa una respuesta inmediata a ofrecimientos de ayuda de otros Estados; y 3) la resistencia a recibir medicación, personal de asistencia, perros de rescate que no hayan pasado por los controles burocráticos de riesgo que sean introducidos en el país sin previo sometimiento a los rigurosos estándares de prueba y licencias gubernamentales<sup>49</sup>. Japón fue sumamente criticado por la comunidad internacional a raíz de su postura de no recibir ayuda humanitaria durante el terremoto de Kobe, actitud que pareciera haber revertido en el caso del Tohoku Kanto<sup>50</sup>.

Sin embargo, en lo que respecta a la cooperación internacional, el Estado ha mantenido una postura distinta respecto de una de las peores consecuencias del tsunami: los daños producidos a la planta nuclear de Fukushima Daiichi. Este no fue un hecho aislado, constantemente existen daños a las plantas nucleares producto de los sismos en la región. Se trata de uno de los aspectos más sensibles de la política japonesa respecto de la recepción de ayuda externa. En efecto, ha rechazado ayuda directa por parte de los Estados Unidos para mitigar los efectos de la planta de Fukushima<sup>51</sup>. Previamente, en 2007, Japón incluso rechazó ayuda del Organismo Internacional de Energía Atómica ante las fisuras y pérdida de otra planta nuclear, Kashiwazaki-Kariwa, luego de un terremoto, por considerarse Japón autosuficiente para lidiar a nivel interno con los resultados devastadores de dichos eventos<sup>52</sup>.

---

“Japan earthquake: UK rescue team arrives in Japan”, BBC-news, 13/03/2011, disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/uk-12721827>.

<sup>47</sup> Versión completa disponible en [http://www.disasterscharter.org/web/charter/activation\\_details?p\\_r\\_p\\_1415474252\\_assetId=ACT-359](http://www.disasterscharter.org/web/charter/activation_details?p_r_p_1415474252_assetId=ACT-359).

<sup>48</sup> Heath, J. Benton, “Disasters, Relief, and Neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 43, 2011, p. 457.

<sup>49</sup> Fukushima, Glen, “The Great Hanshin Earthquake”, *JPRI Occasional Paper*, n. 2, 1995, párr. 5.

<sup>50</sup> Haberman, Clyde, “For Japanese, Learning to Receive”, *The New York Times*, 14/03/2011.

<sup>51</sup> “Japan rejected early US help on nuclear disaster: report”, *Radio Netherlands Worldwide* 17/03/2011, disponible en <http://www.rnw.nl>.

<sup>52</sup> “Japan rejects IAEA help at nuclear plant – Kyodo”, *Thomson Reuters Online*, 21/07/2007, <http://in.reuters.com/article/2007/07/21/idINIndia-28586420070721>.

Por otro lado, respecto de la cooperación con organizaciones no gubernamentales, la misma Ley Básica de Medidas de Lucha contra Desastres incluye a la Sociedad de la Cruz Roja de Japón como una entidad con la cual debe cooperar el Estado en materia de prevención y socorro (art. 2), específicamente mediante dos funciones principales: se encarga de recaudar fondos mediante donaciones para luego distribuirlos y movilizar la asistencia médica necesaria<sup>53</sup>.

Más allá de la participación directa de la comunidad de Estados, gran parte de la ayuda internacional fue canalizada a través de la Sociedad de la Cruz Roja Japonesa. La organización recolectó 59.668.630.862 de Yenes Japoneses (aproximadamente 588.332.004 dólares norteamericanos)<sup>54</sup> de los 600 millones de dólares estadounidenses recibidos por Japón en concepto de asistencia humanitaria del sector privado, individuos y Estados<sup>55</sup>.

## 5. Observaciones finales

El gran potencial y desarrollo de Japón lo ha llevado históricamente a considerarse autosuficiente en la gestión de los desastres provocados por la naturaleza. Sin embargo, luego de 1995 la política japonesa dio un vuelco que lo llevó a aceptar que la magnitud de estos fenómenos obligaba a una respuesta conjunta por parte de la comunidad internacional.

Japón ha logrado en ciertos aspectos encontrar en la globalización un gran aliado, principalmente respecto de los métodos de prevención asociados al uso de tecnología de medición y comunicación.

Si bien ciertas áreas de la política se encuentran aún cerradas, impidiendo el ingreso de ayuda externa —tal es el caso de las fisuras en los reactores nucleares— hoy en día Japón es uno de los mejores ejemplos en materia de cooperación tanto interna como internacional.

En otros aspectos, Japón se erige como un símbolo de garantía de los grupos en especial situación de vulnerabilidad frente estos desastres. Ello se ha visto reflejado en la especial atención que reciben las personas mayores y con discapacidad.

Finalmente, la constante actualización de la normativa interna es notable y constituye un faro para las legislaciones de los demás Estados, principalmente porque establece reglamentos claros de responsabilidad y delegación de responsabilidades. Este factor es el puntapié inicial en el manejo y prevención de las consecuencias de los fenómenos incontenibles de la naturaleza.

---

<sup>53</sup> “Japan: Earthquake and Tsunami. 24 Month Report”, Sociedad de la Cruz Roja Japonesa, 26/07/2013, p. 13.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 38.

<sup>55</sup> “Global Humanitarian Assistance Report 2013”, Development Initiatives, p. 39, disponible en <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2013>.



# SEQUIÁS, DESERTIFICACIONES Y DERECHO INTERNACIONAL EN LA CATÁSTROFE DEL “CUERNO DE ÁFRICA” DE 2011

*Pablo Ezequiel Cano*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Origen, evolución y consolidación del marco normativo. 3. La Convención en crisis: el Cuerno de África como muestra. 4. Conclusiones.

## 1. Introducción

Las sequías y desertificaciones son uno de los más grandes problemas para el medio ambiente y el desarrollo. El progresivo y desapercibido proceso de degradación de la productividad de la tierra llevaría, en última instancia, a la formación de un inmenso erial. Lamentablemente, desde la década de 1970, se observa una ausencia de datos e información precisa acerca de la magnitud y extensión de las sequías y desertificaciones en muchas partes del mundo<sup>1</sup>. Los análisis globales llevados a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 1977, 1984 y 1991 revelaron la carencia de conocimientos básicos sobre los procesos de desertificación<sup>2</sup>.

Esta incertidumbre se torna problemática. Las complejas causas que generan desertificaciones y la diversidad de sus efectos hacen difícil evaluar su magnitud con exactitud<sup>3</sup>. Así, la información existente no se basa en datos cuantitativos, sino que son estimaciones con un alto grado de generalidad<sup>4</sup>. Vale decir que el “Plan de Acción para Combatir la Desertificación” (PACD) de 1977 encomendaba a cada Estado realizar su propia medición y estudio, pero la mayoría falló en esa tarea.

A grandes rasgos, se estima que entre el 40 y el 50 por ciento del total de tierras del mundo son secas. Si bien el término desertificación se puede utilizar en términos amplios para señalar cualquier ambiente en el que ocurra degradación de la tierra, es ampliamente aceptada la noción de que la desertificación es un

---

<sup>1</sup> Nasr, Mamdouh, “Assesing Desertification and Water Harvesting in the Middle East and North Africa: Policy Implications”, *Policy Paper*, n. 10, 1999, Center for Development Research, Bonn University, Germany, p. 42.

<sup>2</sup> Kannan, Ambalam, *Global Environmental Governance and Desertification: A Study of Gulf Cooperation Council Countries*, The Concept Publishers, New Delhi, 2012, p. 13.

<sup>3</sup> Abahussain, Asma Ali, *et al.*, “Desertification in the Arab Region: Analysis of Current Status and Trends”, *Journal of Arid Environments*, vol. 51, 2002, p. 529.

<sup>4</sup> Darkoh, Michael, “The Nature, Causes, and Consequences of Desertification in the Drylands of Africa”, *Land Degradation and Development*, vol. 9, 1998, p. 13; Symeonakis, Elias y Drake, Nick, “Monitoring Desertification and Land Degradation over Sub-Saharan Africa”, *International Journal of Remote Sensing*, vol. 25, n. 3, 2004, p. 573; Nicholson, Sharon E., Tucker, Compton J. y Ba, M. B., “Desertification, Drought, and Surface Vegetation: An example from the West African Sahel”, *Bulletin of the American Metereological Society*, vol. 79, n. 5, 1998, p. 815.

problema que atañe mayormente a las tierras secas<sup>5</sup>. Se trata, entonces, de un fenómeno de escala global que afecta a la quinta parte de la población mundial, el 70 por ciento de todas las tierras secas y más de un cuarto del total de tierras en el mundo. Cada año 200.000 km<sup>2</sup> de tierras productivas se pierden debido a la desertificación<sup>6</sup>, y las llamadas “zonas de tensión” (tierras susceptibles de desertificación) también están en incremento<sup>7</sup>.

Lo cierto es que los países en desarrollo y, en especial, África resultan los territorios más afectados. Se trata del continente que posee mayor proporción de tierras áridas, semi-áridas o sub-húmedas; posee muchos países y poblaciones afectados y encerrados dentro de las adversidades de la desertificación y las sequías; la pobreza prevalece en la mayoría de esos países; sumado al insuficiente desarrollo tecnológico y a las limitadas capacidades socio-económicas que generan una base legal débil y un panorama en riesgo para la subsistencia. En concreto, más del 70% de las tierras cultivables africanas ya se encuentran desertificadas<sup>8</sup>.

El presente capítulo pretende someramente relevar, por un lado, cómo responde el derecho internacional, es decir, el *status quo* normativo, a fenómenos como sequías y desertificaciones y, por el otro, qué implica la existencia de dicho marco jurídico ante semejante vaguedad informativa, tomando como caso ejemplificativo la crisis del “Cuerno de África” de 2011. En función de ello no se procederá a atiborrar las páginas siguientes con numerosos datos de índole cuantitativa, sino que se intentará advertir de qué modo se reflejan esas normas en la práctica de los Estados afectados.

## 2. Origen, evolución y consolidación del marco normativo

Entre julio de 2011 y mediados del 2012 se produjo el clímax de una sequía devastadora en el noreste africano, especialmente en la zona conocida como el “Cuerno de África”. La crisis resultó de una combinación de condiciones climáticas adversas, conflictos internos, instituciones políticas insuficientes o ineficientes, escasez de alimentos, dificultades económicas y una lenta respuesta ante un desastre, en teoría, previsible. Como consecuencia, los países que componen esa región (Somalia, Yibuti, Eritrea y Etiopía), así como los aledaños (Kenia, Sudán, Sudán del Sur, Yemen y Uganda), padecieron hambrunas y movimientos migratorios masivos en busca de ayuda y alivio. La respuesta humanitaria excedió los planes de acción ya en curso de los países más afectados, puesto que actores como las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz

---

<sup>5</sup> Kannan, Ambalam, *op. cit.*, p. 13.

<sup>6</sup> Abahussain, Asma Ali, *et al, op. cit.*, p. 522.

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *One Planet and Many People: Atlas of our Changing Environment*, UNEP, Nairobi, 2006, p. 30. Más de 43 millones de km<sup>2</sup> están en riesgo con distintas intensidades: 7.1 millones de km<sup>2</sup> se encuentran en riesgo bajo de desertificación a causa de la actividad humana; 8.6 millones de km<sup>2</sup> están en riesgo moderado; 15.6 millones de km<sup>2</sup> presentan un riesgo alto; y 11.9 millones de km<sup>2</sup> tienen un riesgo muy alto.

<sup>8</sup> Hoffman, Timm y Ashwell, Ally, *Nature divided. Land degradation in South Africa*, University of Cape Town Press, Lansdowne, Sudáfrica, 2001.

Roja y organizaciones no gubernamentales (ONGs) nacionales e internacionales también debieron intervenir.

No se trató de una situación insólita. La comunidad internacional había advertido el problema de las sequías y desertificaciones, particularmente en África, ya en la década de 1970. Las sequías y la consecuente hambruna que agobió la región del Sahel<sup>9</sup> entre 1968 y 1973 —que provocó densos movimientos migratorios en busca de alimento y refugio, la muerte de entre 100.000 y 250.000 personas y de 10 millones de cabezas de ganado—<sup>10</sup> encendieron la alarma.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 3202 (S-VI) del 1 de mayo de 1974, recomendó a la comunidad internacional tomar medidas veloces y concretas para contrarrestar la desertificación y ayudar al desarrollo económico de las áreas afectadas, especialmente en África. Posteriormente, el mismo órgano, por medio de la Resolución 3337 (XXIX) del 17 de diciembre de 1974, decidió organizar una conferencia sobre desertificación en el marco de las Naciones Unidas con el fin de incentivar la lucha contra la expansión del fenómeno.

En consecuencia, entre el 29 de agosto y el 9 de septiembre de 1977, y con la consciencia de que el fenómeno no solo se debía a las bajas precipitaciones, sino que también era exacerbado por la acción humana<sup>11</sup>, se celebró en Nairobi (Kenia) la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desertificación” (UNCOD, por sus siglas en inglés), en la cual noventa y cuatro países adoptaron un “Plan de Acción para Combatir la Desertificación” (PACD), un instrumento jurídico no vinculante. Dicho Plan contenía 28 recomendaciones a ejecutar por los Estados con una implementación completa prevista para el 2000<sup>12</sup>. El objetivo último de esas recomendaciones era mantener y promover la productividad de áreas áridas, semi-áridas, sub-húmedas u otras áreas vulnerables a la desertificación, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de esas zonas<sup>13</sup>. Sin embargo, al

---

<sup>9</sup> El Sahel es una región que se expande a lo largo de 5400 km desde el Océano Atlántico hasta el Mar Rojo. Se trata de una zona de transición entre el Desierto del Sahara (al norte) y la sabana sudanesa (al sur) que ocupa Gambia, Senegal, el sur de Mauritania, Mali, Burkina Faso, el sur de Argelia y Níger, el norte de Nigeria y Camerún, Chad, el sur de Sudán, el norte de Sudán del Sur y el norte de Eritrea.

<sup>10</sup> Rhodes, Stephen L., “Rethinking Desertification: What Do We Know and What Have We Learned?”, *World Development*, vol. 19, n. 9, 1991, p. 1137.

<sup>11</sup> Danish, Kyle W., “International Environmental Law and the ‘Bottom-up’ Approach: A Review of the Desertification Convention”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 3, n. 1, Symposium: International Environmental Laws and Agencies: The Next Generation, 1995, p. 142. Coincidentemente, los delegados de los países que atendieron la Conferencia sabían que “*desertification is the impoverishment of arid, semiarid, and some subhumid ecosystems by the impact of man's activities. It is the process of change in these ecosystems that leads to reduced productivity of desirable plants, alterations in the biomass and in the diversity of life forms, accelerated soil degradation, and increased hazards for human occupancy. Desertification is the result of land abuse*” (Garduno, Manuel Anaya, “Technology and Desertification”, en United Nations Secretariat, *Desertification: Its Causes and Consequences*, Oxford, Pergamon Press, 1977, p. 320).

<sup>12</sup> Plan de Acción para Combatir la Desertificación, párr. 10.

<sup>13</sup> *Ibid.*



momento llevarse a la práctica, la UNCOD y el PACD resultaron altamente inefectivos y sirvieron solo para crear algún grado de advertencia del problema<sup>14</sup>. En 1991, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente concluyó que la cantidad de zonas afectadas se había intensificado, aunque se registraban algunos éxitos a nivel local<sup>15</sup>.

En el marco de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (UNCED, por sus siglas en inglés), llevada a cabo en Río de Janeiro (Brasil) del 3 al 14 de junio de 1992, la preocupación emergió nuevamente y los países africanos, alegando el fracaso del PACD y enfatizando que nada mejor que las desertificaciones representaba la crisis del medio ambiente y el desarrollo, presionaron para obtener una convención internacional en la materia. De igual modo, los participantes de la UNCED acordaron incluir un capítulo sobre desertificaciones en Agenda 21<sup>16</sup>. Además, la “Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático” (CMCC)<sup>17</sup>, desarrollada en el mismo contexto, reconoció que los países con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación resultaban particularmente vulnerables<sup>18</sup> a los efectos adversos del cambio climático<sup>19</sup>, y promovía dentro de sus compromisos una especial atención a esos países<sup>20</sup>, con énfasis nuevamente en el continente africano<sup>21</sup>.

El 12 de marzo de 1993, la Asamblea General adoptó la Resolución 47/188 y en junio de 1994 promovió la creación de un comité de negociación para adoptar la esperada convención sobre desertificación. Se programaron cinco sesiones que dieron como resultado el primer instrumento vinculante con obligaciones concretas para los Estados parte del mismo: la “Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación en aquellos países que experimentan graves sequías y/o desertificación, en particular África” (UNCCD, por sus siglas en inglés)<sup>22</sup>. Se trata, entonces, del único instrumento convencional cuyo objetivo es paliar las consecuencias de las sequías y desertificaciones, en particular en el continente

---

<sup>14</sup> Cf. Danish, Kyle W., *op. cit.*, pp. 142-147, sobre los factores que llevaron al fracaso de su implementación.

<sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *The Status of Desertification and Implementation of the United Nations Plan of Action to Combat Desertification*, UNEP, Nairobi, 1992.

<sup>16</sup> Agenda 21 es un plan de acción internacional no vinculante para el desarrollo sustentable futuro. El documento fue adoptado el 13/06/1992 en el marco de la UNCED. El capítulo sobre desertificaciones (el XII de la Agenda) contiene recomendaciones detalladas de iniciativas a nivel nacional, regional e internacional.

<sup>17</sup> Adoptada en Nueva York el 09/05/1992 y con entrada en vigor el 21/03/1994.

<sup>18</sup> Sobre la indefinición del término “país particularmente vulnerable”, ver Verheyen, Roda, *Climate Change Damage and International Law. Prevention Duties and State Responsibility*, Brill, Leiden, 2005, pp. 101-102.

<sup>19</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, preámbulo, párr. 19.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, art. 4(8)(f).

<sup>21</sup> *Ibíd.*, art. 4(1)(e).

<sup>22</sup> La Convención fue firmada el 14/10/1994 y entró en vigor el 26/12/1996. A la fecha, goza de una aceptación cuasi universal: 193 Estados son Parte de la Convención (Canadá es el único que ha denunciado el tratado).

africano. La Convención no representa un quiebre ideológico respecto de los documentos previos, sino más bien un refinamiento de aquellos. De este modo, se trata de una instancia más en la que los Estados Parte se comprometen a cumplir los mismos ideales arrastrados de las décadas anteriores<sup>23</sup>.

Por lo pronto, puede señalarse que existe una regulación global en materia medioambiental, específica sobre sequías y desertificaciones, compuesta por la acción tanto de los gobiernos nacionales de los Estados, como así también por instituciones regionales o multilaterales<sup>24</sup>. Se constituye así un conjunto de negociaciones, acuerdos, políticas e instrumentos jurídicos (de naturaleza jurídica vinculante y no vinculante dependiendo del caso) que conforman un compromiso real por parte de los Estados de luchar contra las sequías y desertificaciones en el marco del derecho internacional.

Ante esta planificación progresiva y programada a largo plazo, resulta interesante relevar la respuesta de los Estados y de la comunidad internacional en un caso concreto que requiere la acción más inmediata posible. ¿Cómo ha impactado esta normatividad cuando se desató la crisis del Cuerno de África de 2011? Se puede advertir allí que existe un quiebre entre la voluntad y esfuerzos de mitigación del fenómeno a gran escala y la confrontación necesaria y urgente de los daños generados por el fenómeno. En el primer caso, los planes de acción implementados por cada Estado juegan un rol preponderante y directriz en la lucha por aliviar a futuro las calamidades; en el segundo, resulta evidente que esos planes no proveen soluciones aplicables a las exigencias que emergen en situaciones apremiantes y que es necesario adoptar medidas más adecuadas.

### **3. La Convención en crisis: el Cuerno de África como muestra**

Entre las distintas consecuencias que los fenómenos naturales generan en el medio ambiente, las sequías y desertificaciones presentan ciertas características peculiares que influyen en el modo en que el derecho internacional responde ante ellas. Ambas poseen una extensión prolongada en el tiempo y un avance gradual de sus efectos, a diferencia de otros fenómenos y desastres (como tornados, tsunamis, terremotos, etc.) que se manifiestan súbitamente. Así, podría decirse que se trata de una situación duradera de carácter catastrófico. En este sentido, el derecho

---

<sup>23</sup> Por supuesto, la Convención también impone obligaciones concretas a los Estados Parte. Por un lado, las obligaciones generales, mencionadas en el art. 4, les corresponden a todos los Estados y dictaminan la implementación de un enfoque integral para combatir la desertificación que dé cuenta de los aspectos físicos, biológicos y socio-económicos del problema (art. 4(2)(a)). También acuerdan los Estados que erradicar la pobreza y mejorar las condiciones económicas internacionales son parte de los esfuerzos para combatir las desertificaciones (art. 4(2)(c)). Por otro lado, el art. 5(a) y (d) contienen obligaciones destinadas a los países afectados que se concentran en señalar que prevenir las desertificaciones debe ser una prioridad en las políticas internas y, también, promover la alerta entre los ciudadanos. Finalmente, los arts. 6(b) y (e) estipulan las obligaciones de los países desarrollados que incluyen el proveer recursos financieros sustanciales a países en desarrollo afectados y promover y permitir el acceso de esos países a tecnología, conocimiento y *know-how*.

<sup>24</sup> Kannan, Ambalam, *op. cit.*, p. 42.

internacional enfrenta como principal desafío la incertidumbre. Incluso cuando es posible predecir y atribuir ciertas consecuencias (deshielos, aumento de la temperatura, etc.) al cambio climático, otros efectos como sequías o inundaciones resultan, debido a la no linealidad del sistema climático, muy difíciles de pronosticar con certeza hacia el futuro<sup>25</sup>. Esto resulta por momentos conflictivo con el acercamiento que la norma jurídica puede tener a la problemática, puesto que el enfoque que ella toma generalmente no admite matices y se inclina por adoptar decisiones en una dinámica de “blanco o negro”<sup>26</sup>.

En términos de definiciones, la Convención viene a solucionar un vacío provocado no por la escasez de ellas, sino por su sobreabundancia<sup>27</sup>, y entiende *desertificación* como “degradación de la tierra en áreas áridas, semi-áridas o secas sub-húmedas que resulta de diversos factores, como cambios climáticos o actividad humana”<sup>28</sup>. Seguidamente, considera *sequía* al “fenómeno natural existente cuando las precipitaciones han sido significativamente menores al nivel normal registrado, causando serios desbalances hidrológicos que afectan los sistemas de producción de recursos terrestres”<sup>29</sup>. Dichas conceptualizaciones se enmarcarían sin mayores inconvenientes dentro de la acepción de *desastre* tomada recientemente por la Comisión de Derecho Internacional (CDI), que lo caracteriza como “un evento o serie de eventos calamitosos que resulta en una masiva pérdida de vidas, peligro y gran sufrimiento humano, o daño material o ambiental a gran escala, por lo que disturba seriamente el funcionamiento de la sociedad”<sup>30</sup>. Más allá de superar el obstáculo del reconocimiento de un evento o serie de ellos calamitosos que, como señaláramos al inicio, se vuelve difuso por la forma en que se manifiestan las sequías y desertificaciones (o por la falta de estudios más específicos al respecto, quizás), los efectos señalados en la definición de la CDI son coherentes con los reconocidos previamente. Los acontecimientos acaecidos en el Cuerno de África, igualmente, a raíz de la sequía y posterior hambruna, se encuadran dentro de esa noción de desastre: muertes, desplazamientos, migraciones forzosas, conmoción social y degradación de las tierras son solamente algunos de los padecimientos enfrentados.

Al mismo tiempo la definición deja entrever la inmanencia entre la cuestión ambiental y factores socio-económicos, algo que los documentos precedentes no

---

<sup>25</sup> Verheyen, Roda, *op. cit.*, p. 21.

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Ya para 1983 era posible identificar más de 100 definiciones distintas (Glantz, Michael y Orlovsky, Nicolai, “Desertification: A Review of the Concept”, *Desertification Control Bulletin*, n. 9, 1983, pp. 15-22.).

<sup>28</sup> Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación en aquellos países que experimentan graves sequías y/o desertificación, en particular África (1994), art. 1(a). La apelación a los factores climáticos suavizaba el probable impacto político de depositar toda la culpa en la actividad humana (Corell, Elisabet, “Drylands Degradation – Africa’s Main Environmental Challenge”, en *International Environmental Law and Policy in Africa*, Chaytor, Beatrice y Gray, Kevin R. (eds.), Kluwer, Londres, 2003, p. 4).

<sup>29</sup> Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación, art. 1(c).

<sup>30</sup> Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre protección de personas en caso de desastres, art. 3.

habían sabido capitalizar. Así, al momento de diagramar el plan de acción de la Convención, un importante énfasis está puesto en la participación de la sociedad civil y ONGs a nivel local, nacional y regional. El elemento central de la lucha contra la desertificación está concentrado en programas locales de desarrollo que se basan en mecanismos que permiten esa participación<sup>31</sup>.

Este “enfoque de abajo hacia arriba” consiste en lo siguiente: participación de los dueños y usuarios de las tierras en la planificación e implementación de los programas de acción; medidas para aumentar la alerta y capacidad de los dueños y usuarios de las tierras; el aseguramiento de que la importación de tecnología e ideas responde a la demanda local; un rol preponderante para las ONGs, tanto como expertas, como así también a modo de nexo entre los dueños y usuarios de las tierras; y el desarrollo de mecanismos financieros coordinados que aseguren el acceso a recursos que permitirán implementar los programas<sup>32</sup>.

Con mayor énfasis, esta metodología constituye uno de los “principios” de la Convención. En este sentido, cuatro de los temas principales del documento son: (1) la participación local en la planificación e implementación de los programas de desertificación<sup>33</sup>; (2) una mejora en la coordinación y utilización de los recursos, incluyendo los financieros<sup>34</sup>; (3) el refuerzo en la cooperación entre gobiernos, ONGs y usuarios de las tierras para un mejor entendimiento del problema<sup>35</sup>; y (4) el reconocimiento de la vulnerabilidad y las necesidades especiales de los países en desarrollo afectados<sup>36</sup>.

En este aspecto, durante la crisis, al encontrarse la población subsumida en un colapso colectivo, la respuesta provino de la coordinación realizada por los gobiernos (cuando ello fue posible), organizaciones internacionales y ONGs. En Etiopía y Kenia los gobiernos estuvieron en condiciones de identificar necesidades y de trabajar junto a otros actores en la búsqueda y organización de soluciones. Distinto es el caso de Somalia, cuya grave crisis institucional lo ha llevado a que no exista una autoridad gubernamental unificada y el país se divida en regiones con diferentes grados de eficiencia y seguridad.

De todas maneras, estas colaboraciones no siempre resultaron exitosas. En Etiopía, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) acompañó directamente al gobierno local, pero la falta de información actualizada y precisa (un problema recurrente según se ha señalado) respecto de los damnificados y sus necesidades generó dificultades al momento de solicitar donantes y recursos<sup>37</sup>. En Kenia, el Programa Mundial de Alimentos de las

---

<sup>31</sup> Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación, art. 9(1).

<sup>32</sup> Sobre el “enfoque de abajo hacia arriba” (“bottom-up approach”), en mayor detalle, cf. Danish, Kyle W., *op. cit.*, pp. 158-167.

<sup>33</sup> Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación, art. 3(a).

<sup>34</sup> *Ibíd.*, art. 3(b).

<sup>35</sup> *Ibíd.*, art. 3(c).

<sup>36</sup> *Ibíd.*, art. 3(d).

<sup>37</sup> Oxfam, “A Dangerous Delay. The Cost of Late Response to Early Warnings in the 2011 Drought in the Horn of Africa”, Joint Agency Briefing Paper, 2012, p. 8.

Naciones Unidas (WFP) también tuvo inconvenientes para entregar provisiones<sup>38</sup>; y lo mismo sucedió en Somalia, en la región de Somalia Sur Central, lo cual toma una dimensión mayor si se tiene en cuenta que en cinco regiones del sur del país las Naciones Unidas declararon que existía un estado de hambruna<sup>39</sup>. Al no haber un gobierno efectivo a cargo de la región, fueron las Naciones Unidas y diversas ONGs (nacionales e internacionales) quienes coordinaron la asistencia humanitaria, a pesar de que no fue hasta la declaración de hambruna que una ayuda sustancial fue provista<sup>40</sup>. Asimismo, la declaración de hambruna desvió la atención de otras zonas afectadas, como Puntlandia, que presentaban condiciones de malnutrición más allá del umbral de emergencia. Otros países menos afectados (Uganda, Yibuti, Sudán, etc.) también se embarcaron en planes para proveer bienes y satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes.

Somalia, siendo el país más afectado por la sequía, también generó una masiva cantidad de desplazados, migrantes y refugiados (en su mayoría mujeres y niños). Los países que los recibieron mayoritariamente fueron Yibuti, Etiopía y Kenia. Allí la respuesta estuvo dada primeramente por la recepción de las personas y luego por la coordinación de los gobiernos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en busca de suministros, personal, infraestructura y alimentos. Ante la creciente oleada de refugiados, nuevos campos fueron abiertos y diseñados para contener a la población somalí. En este caso la respuesta parece ser más efectiva, incluso cuando, atento a la magnitud de la ola migratoria, las capacidades de los campos de refugiados se vieron excedidos, aunque habría que considerar que no se trata de un área en la cual el derecho internacional enfrente incertidumbre o los Estados carezcan de experiencia.

En general, lo que se observa es una intervención, asistencia y disposición que si no resultaba tardía, era insuficiente o sustentada en información desfasada respecto de las necesidades actuales de la población. Los planes de acción nacionales se mostraron, si bien no ineficaces, sobrepasados por la dimensión que tomó la catástrofe. Coincidentemente, desde la comunidad internacional, la capacidad para recaudar fondos o proveer suministros no resultó satisfactoria, incluso cuando la exposición mediática de las declaraciones de hambruna generó mayor preocupación.

## 5. Conclusiones

El derecho internacional no ha sido ajeno a las consecuencias que provocan las sequías y desertificaciones y tampoco ha desconocido su conexión con otros avatares que afectan a los pueblos como la pobreza, la tecnología, las condiciones

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>39</sup> La primera declaración fue realizada el 20/07/2011 y se refería a dos regiones. El 03/08/2011 se declaró que existía un estado de hambruna en otras tres regiones del sur del país. Si bien bajo el derecho internacional la declaración de hambruna no tiene efectos jurídicos directos ni vinculantes, sí se esperaba una reacción más efectiva luego del anuncio oficial.

<sup>40</sup> Oxfam, *op. cit.*, p. 9.

socio-económicas y las estructuras políticas y legales. En efecto, los distintos instrumentos internacionales adoptados relevan estas cuestiones, ya sea advirtiéndolas como secuelas del fenómeno, como intensificadores de este, o como herramientas a optimizar en pos de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas afectadas. Por esa misma razón, la UNCCD no se trata de una mera convención que lucha contra la formación de desiertos, también intenta contrarrestar la degradación de la tierra, mejorar las condiciones de vida y aliviar la pobreza de los habitantes de zonas secas. En cierto modo, este doble enfoque en pobreza y medio ambiente la convierte en una convención sobre desarrollo sustentable y no solo ambiental<sup>41</sup>.

Sin embargo, la literatura especializada continúa advirtiendo las mismas incertidumbres. Veinte años después de la celebración de un instrumento jurídico vinculante no hay manifestaciones claras de avances en la lucha contra las sequías y las desertificaciones, ni en forma de datos estadísticos ni a través de la observación de un cambio manifiesto en las condiciones de vida en las zonas afectadas. Debe reconocerse que la Convención es un punto de inflexión en la evolución normativa desde el contenido de sus disposiciones, que clarificaron conceptos esquivos para los estudiosos, y desde la metodología que proponía implementar, haciendo énfasis en la participación local de civiles y distintas organizaciones. Empero, su naturaleza vinculante no la aleja del espíritu que expresaban sus antecesores, puesto que lo ambicioso de sus objetivos y la expectativa a largo plazo en su cumplimiento permiten especular con su efectiva puesta en práctica. En todo caso, la Convención sirvió apenas para alertar aún más a la comunidad internacional y para identificar claramente el problema.

Un denominador común que se observa es la tardía respuesta ante una temprana alarma<sup>42</sup>. Esto resulta un problema intrínseco al derecho, y, por cuanto contiene una importante carga de decisión política en un sistema descentralizado, especialmente al derecho internacional. La pregunta es si prevenir implica legislar sobre algo que no existe aún, lo cual genera un conflicto con el derecho como fenómeno y como herramienta. De igual modo, cuanto más temprano se responda a la crisis más incierta será la base informativa con la que se cuenta. En el caso de las sequías y desertificaciones, atento a su lenta, gradual e imperceptible evolución (e incluso lo cíclico de sus manifestaciones) crean un “estado de situación” que no permite advertir el umbral de alerta temprana o de prevención. Se trata entonces de una constante lucha por revertir una situación ya dada y de un desesperante intento por contrarrestar las eclosiones que el fenómeno pueda tener.

La sequía del Cuerno de África es una manifestación clara de esa incertidumbre. Incertidumbre para actuar por parte de los Estados y otros agentes

---

<sup>41</sup> Johnson, Pierre; Mayrand, Karel y Paquin, Marc, “The United Nations Convention to Combat Desertification in Global Sustainable Development Governance”, en *Governing Global Desertification: Linking Environmental Degradation, Poverty and Participation*, obra bajo su dirección, Ashgate, Hampshire, 2006, p. 1.

<sup>42</sup> Cf. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Early Warning – Delayed Response? Lessons from IFRC Horn of Africa Appeals 2008-2010*, IFRC, Ginebra, 2011.

del derecho internacional, en la información provista por los distintos relevamientos, en el plan adecuado a implementar para paliar lo mejor y antes posible las situaciones más críticas, en el modo óptimo en que deben coordinar los actores involucrados, en el apoyo que se tendrá por parte de la comunidad internacional para hacer más efectiva la respuesta, etc.

Por lo pronto, el derecho internacional pareciera encontrarse perdido en esta situación: mediante la UNCCD ha delegado en los Estados Parte el diseño e implementación de los planes de acción, perdiendo, quizás, una oportunidad de establecer estándares de respuesta (sobre todo en lo referido a cuestiones temporales o cuantitativas). El discurso sostenido en los distintos instrumentos se ha refinado hasta llegar a la Convención, que se hace eco de los ideales e intenciones previos y los convierte en deberes para los Estados Parte de ella. Pero, al mismo tiempo, la Convención, por el novedoso enfoque vertical adoptado, parece desligarse de ejercer una mayor presión en su cumplimiento. En cierta forma, la Convención habría devenido un mero marco de acción cuyo carácter vinculante simplemente reforzaría el compromiso y le otorgaría mayor fuerza simbólica que a sus antecesores, pero que hasta aquí no ha sabido plasmarse con suficiente rigor en el comportamiento de la comunidad internacional.

# ARGENTINA Y LOS MIGRANTES POR DESASTRES NATURALES

*Gonzalo E. García Steeman*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Ley de migraciones y derecho a migrar. 3. Criterios migratorios. 4. Estatus de los migrantes por desastres naturales. 4.1. Familiares de ciudadanos argentinos. 4.2. MERCOSUR y asociados. 4.3. Refugiados. 4.4. Residencia transitoria por razones especiales. 4.5. Residencia temporaria por razones humanitarias. 5. Conclusión.

## 1. Introducción

Los desastres naturales son fenómenos o procesos que traen aparejado un sin número de efectos directos e indirectos; pueden modificar súbitamente el territorio de un Estado, modificar su medio ambiente, modificar las condiciones económicas a corto y a largo plazo, imposibilitar todas las actividades de subsistencia, obligar a la población azotada a moverse dentro de un mismo territorio o hasta empujar a una parte de la población a cruzar una frontera a fin de buscar en otro Estado un mejor presente o un digno porvenir.

En lo que respecta a las personas, según estimaciones internacionales, los migrantes climáticos irán incrementándose hasta alcanzar, en el año 2050, la asombrosa cifra de 200 millones por año, lo cual implicaría que el cambio climático sea la causa del desplazamiento de una persona por cada 45 que decide migrar<sup>1</sup>. En consecuencia, afrontar el problema, buscar soluciones y adaptar el sistema internacional puede ser un aliciente tanto para el colectivo en situación de vulnerabilidad —como son los migrantes—, como para la comunidad internacional en su totalidad.

Habiendo expuesto este panorama, se requiere tanto del derecho internacional como de los Estados en particular, una respuesta fundada principalmente en el principio de cooperación y del respeto de la dignidad humana.

Por otro lado, cuando nos referimos a las personas que se ven forzadas a cruzar una frontera o deciden trasladarse de un Estado a otro a causa de un desastre natural, nos encontraremos frente a un panorama completamente distinto donde la persona (a pesar de toda la normativa internacional que ampara al individuo por su carácter de ser humano) debe enfrentarse no solo con la discriminación social e institucional sino también con la legislativa (la cual tiende a consagrar normativamente las discriminaciones de facto).

Dispuesta la problemática, analizaremos la Ley de Migraciones argentina la cual fue concebida dentro de una perspectiva de respecto y consagración de los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> OIM, Serie de Estudios de la OIM sobre La Migración, n. 31, 2008, p. 11.



## 2. Ley de migraciones y derecho a migrar

Como preludeo al análisis específico de la respuesta argentina a la migración por causa de desastres naturales, se plantea ineludible delinear el marco jurídico general aplicable a los migrantes y exponer sucintamente el desarrollo que se ha producido en materia migratoria en nuestro país.

La historia argentina, signada por golpes de estado y la alternancia entre gobiernos democráticos y gobiernos de facto, enmarcó su normativa migratoria en una lógica restrictiva que se fundaba en la estigmatización del migrante y en la negación de sus derechos<sup>2</sup>. Más concretamente, si tomamos la Ley 22.439 de Migraciones y Fomento a la Inmigración —conocida como “ley Videla”— que rigió desde 1981 hasta el 2004, se evidencia que el paradigma migratorio giraba en torno a la seguridad nacional, ya que concebía al migrante como una potencial amenaza a la seguridad del Estado. Se trató de un sistema normativo completo que regulaba cada posible situación del migrante a fin de que se encontrara en una situación de desventaja y vulnerabilidad: al no prever mecanismos de regulación migratoria para aquellos migrantes que estuvieran en situación irregular, a la vez que consagraba la persecución del migrante irregular al poner en cabeza de cualquier funcionario o empleado público (médico, docentes, jueces, fiscales, etc.) el deber de denunciar tal situación y la ilegalidad de contratar a un ciudadano con residencia irregular. El sistema se completaba con la violación al debido proceso al no prever patrocinio letrado gratuito y al concentrar todo el proceso bajo la discrecionalidad (devenida mayormente en arbitrariedad) de la Dirección Nacional de Migraciones, sin exigir la revisión judicial de esas decisiones. De esta forma, el sistema resultaba autosuficiente y completo frente al migrante, lo colocaba en una situación insubsanable de irregularidad, lo enfrentaba a la disyuntiva de autocensurar el ejercicio de derechos básicos o procurar su efectividad a riesgo de ser denunciado y verse frente a la Dirección Nacional de Migraciones, ente todopoderoso y arbitrario que, sin permitirle defensa, lo intimaría a abandonar el país.

Con el devenir histórico nacional —30 años de democracia ininterrumpida—, una reforma constitucional —que reconoció rango constitucional a una serie de instrumentos de derechos humanos—, un compromiso asumido internacionalmente en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup>, sumado a ciertos procesos políticos, movilización social, activismo de la sociedad civil y de los colectivos migrantes, fue posible la concreción de un giro copernicano y único a nivel mundial en la materia: la consagración en el ordenamiento jurídico argentino del derecho humano a migrar.

---

<sup>2</sup> Agusti, Federico, “Política Migratoria Argentina”, en *Migraciones Internacionales en el Siglo XXI*, Congreso Internacional sobre Migraciones, Dirección Nacional de Migraciones, Iguazú, 3 y 4 de septiembre de 2010, p. 9, disponible en [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/Revista%20del%20Congreso%20web.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/Revista%20del%20Congreso%20web.pdf).

<sup>3</sup> Informe 85/11 de la CIDH en el marco de una Solución Amistosa entre Juan Carlos de la Torre y el Estado Argentino, 21/07/2011.

El hito principal de la nueva ley de migraciones N° 25.871 es, como se señaló precedentemente, el reconocimiento de la migración como un derecho humano. El artículo 4 de la ley establece que “[e]l derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Consagración legislativa que logró constituir al colectivo migrante como un sujeto de derecho que, a su vez, según entiende Ceriani<sup>4</sup>, logra zanjar una discusión jurídica que versaba sobre el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>5</sup> en tanto no solo refleja el reconocimiento del derecho a migrar sino que implica su recepción por el derecho interno. De esta forma, el migrante por el solo hecho de ser humano cuenta con un acervo de derechos que son inalienables, irrenunciables, imprescriptibles, progresivos, indivisibles, lo cual trae aparejada la interdependencia entre derechos y condición migratoria. En otras palabras, la condición migratoria no puede ser una condición o una valla al reconocimiento y cumplimiento de derechos básicos como el derecho a la educación y a la salud, no puede ser cercenado por la mera situación irregular de esa persona en el país<sup>6</sup>.

En consonancia con lo dicho hasta aquí, es necesario señalar como notas características y representativas de esta ley, más aún para el análisis que se pretende hacer posteriormente, que uno de los objetivos principales de este nuevo marco normativo es la regularización de la situación migratoria. Este principio acarrea consecuencias prácticas importantes en tanto impone el deber del Estado de proveer instancias y procedimientos al migrante para poder exponer su situación y solicitar algún tipo de residencia.

Asimismo, para completar el marco normativo debemos referirnos a la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165, la cual implica la recepción de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, más la definición ampliada de refugiado propuesta en la Declaración de Cartagena que procura evitar la indefensión de ciertas personas que huyen debido a una amenaza a su vida, seguridad o libertad como consecuencia de situaciones no previstas en los instrumentos universales.

Esta breve exposición histórico-normativa nos permite comprender cómo el migrante pasó de ser objeto de persecución a ser objeto de reconocimiento y sujeto de derechos, para ahondar en los criterios migratorios que puede adquirir un migrante y luego sumergirnos en la respuesta que la Argentina ha brindado a los migrantes por los desastres naturales.

---

<sup>4</sup> Ceriani Cernadas, Pablo “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en *Migración: un derecho humano*, Giustiniani, Rubén (ed.), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004, p. 115.

<sup>5</sup> Art. 13: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

<sup>6</sup> Ceriani Cernadas, Pablo, *op. cit.*, p. 119.

### 3. Criterios migratorios

La política migratoria prevé la existencia de diferentes categorías migratorias según las causales o las razones que presente el individuo que la solicita, las cuales, aun recordando que existe un núcleo duro de derechos humanos que será compartido por todos los migrantes con independencia de su categoría migratoria, determinarán la extensión de sus derechos.

Los criterios migratorios previstos son “residente permanente”, “residente temporario” y “residente transitorio”, y se encuentran regulados por los artículos 22 a 24 de la ley de migraciones, respectivamente. Asimismo, existe una situación migratoria que no debe ser confundida con una categoría, que es aquella que se le otorga a los migrantes que hubieran iniciado un trámite para obtener las categorías ya mencionadas, esta situación es denominada “residencia precaria”. Esta residencia precaria es reconocida a cualquier migrante que hubiera iniciado un trámite ante migraciones o ante la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), ente encargado de determinar la condición de refugiado de los solicitantes de refugio, y es otorgada por un plazo de 180 días, prorrogable hasta tanto sea resuelta su situación migratoria y le sea concedido o denegado el criterio solicitado (artículo 20).

El criterio de “*residente permanente*” es otorgado, por un lado, a aquellos inmigrantes que fueran parientes de ciudadanos argentinos nativos o que hubieran adquirido la nacionalidad posteriormente, es decir, quien fuera cónyuge, hijo o padre de un argentino. Por otro lado, según se estipuló mediante el Decreto reglamentario 616 de 2010, se les reconocerá idéntica residencia a aquellas personas que hayan sido reconocidas como refugiados y, en tercer lugar, a aquellas personas que siendo nacionales de los países del MERCOSUR (Bolivia —en proceso de adhesión—, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) o de alguno de los Estados asociados (Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam) tuvieran arraigo por haber gozado de residencia temporaria por dos años continuos o más o, tres años o más para personas extra MERCOSUR. Aquí debe hacerse una salvedad en tanto no resulta tan simple obtener la residencia permanente por esta última vía si el individuo es extra MERCOSUR, en tanto el carácter taxativo de los supuestos de “residencia temporaria” ha tornado, cuando menos, difícil la posibilidad de que esta vía sea utilizada y efectivizada por los migrantes extra MERCOSUR.

Las personas que son reconocidas como residentes permanentes gozan de un derecho de ingreso y egreso así como de permanencia en el territorio nacional por tiempo indefinido bajo condición de no concurrir los hechos previstos en el artículo 62, donde se prevé la posibilidad de cancelación de la permanencia y la declaración de irregularidad. Asimismo, los residentes permanentes, gozan del derecho a estudiar y trabajar sin límite temporal, derecho que se encuentra limitado o prohibido en los demás criterios.

El criterio de “*residente temporario*” se le otorga a toda persona que ingrese al territorio nacional cumpliendo con todos los requisitos de ingreso y permanencia y pueda ser enmarcado dentro de una de las subcategorías que prevé

la ley: trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico y personal especializado, deportista y artista, religioso de cultos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, nacionalidad (lo que anteriormente referíamos sobre personas MERCOSUR y asociados), razones humanitarias, especiales.

Las personas que adquieran este tipo de residencia solo podrán residir por un plazo determinado con la posibilidad de ser prorrogado en caso de que subsista el fundamento de la residencia o que puedan ser enmarcados en otra categoría. Asimismo, cuentan con derecho a realizar tareas lucrativas o remuneradas así como trabajar por el tiempo que se hubiera otorgado la residencia. Si bien la ley no se pronuncia específicamente sobre esto, el derecho a la educación de los migrantes temporarios está reconocido para esta categoría y es plenamente ejercible, como expresamente surge del artículo 6 de la ley de migraciones. Estos individuos contarán con un Documento Nacional de Identidad a fin de acreditar su condición migratoria y la identidad.

Finalmente, la “*residencia transitoria*” recepta las siguientes subcategorías: turistas, pasajeros en tránsito, tripulantes del transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, académicos, tratamiento médico y especiales. Como puede advertirse, esta residencia es aquella que se otorga a los fines de permitir una acción determinada que no pretende perdurabilidad sino que, por el contrario, tiene previsto su fenecimiento en un tiempo reducido, por ejemplo, un profesor que venga a la Argentina por una semana para realizar una charla debate en la Universidad o aquellas personas que en un largo viaje de avión deben hacer una escala en el país para luego continuar su viaje a otro destino.

Al igual que el residente temporario, este tipo de residencia estipula un plazo finito otorgado (el cual puede variar desde 12 horas, 10 días o tres meses) por la Administración para poder completar aquella tarea o acción que hubiera declarado, tiempo en el cual la ley de migraciones no les permite ejercer ninguna labor remunerada (con excepción de los trabajadores estacionales). Aun cuando la ley no se pronuncie expresamente, y a diferencia de la categoría previa, el derecho a la educación pareciera no ser viable para los migrantes que sean reconocidos dentro de esta categoría migratoria, conclusión que se deriva de los plazos otorgados.

#### **4. Estatus de los migrantes por desastres naturales**

La diversidad de criterios migratorios nos enfrenta al análisis de cada uno de ellos para comprender si es que está prevista una respuesta y algún tipo de protección para aquellos migrantes que hubieran salido de su territorio a causa de algún desastre natural y hubieran ingresado a la Argentina.

Corresponde comenzar indicando que existen casos en los cuales no resulta necesario recurrir a una protección especial para las víctimas de los desastres naturales en tanto pueden encuadrar en un criterio migratorio previsto en la ley migratoria. Nos referimos a dos casos específicos: los residentes permanentes por

familiar argentino y las personas originarias de algún Estado del MERCOSUR o asociado.

De todas formas, luego de analizar esos dos casos, restará evaluar las otras posibilidades que ofrece la legislación, los efectos del criterio que se termine adoptando y lo que en la práctica se ha concretado.

#### **4.1. Familiares de ciudadanos argentinos**

En cuanto al primer caso, si el migrante víctima de un desastre natural accediera al territorio argentino y fuera hijo, cónyuge o padre de un ciudadano argentino nativo o por opción, solo hará falta que esa persona comience un proceso de reconocimiento de su condición de *residente permanente* debiendo demostrar el vínculo con el sujeto antes dicho. Este panorama sería el más favorable para el migrante, en tanto es el proceso más simple y más amplio en cuanto a los derechos que obtendría el individuo.

#### **4.2. MERCOSUR y asociados**

En caso de que el desastre natural afectara a personas nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR y asociados (Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam), los migrantes de tales Estados cuentan con la posibilidad de solicitar la *residencia temporaria* por nacionalidad, la cual podrán renovar por idéntica causa y solicitar finalmente la residencia permanente en caso de cumplir con el requisito de permanencia y de arraigo en el Estado. Esta situación, si bien es una situación burocráticamente más engorrosa que la anterior en tanto exige del migrante un deber de mantener y promover el proceso de renovación de su residencia para obtener finalmente la residencia permanente, podríamos al fin y al cabo asimilarla a la situación anterior.

#### **4.3. Refugiados**

Como se pudo ver en capítulos anteriores de esta obra, las personas desplazadas por desastres naturales no entran *per se* dentro del marco de protección que ofrece el derecho internacional de los refugiados. Brevemente señalaremos que un refugiado es una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él” o, según la definición ampliada de Cartagena, quien “ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión

extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

En primer lugar, tomando el análisis realizado por Juan Pablo Terminiello<sup>7</sup>, tendremos que señalar que el desastre natural por sí mismo no solo no genera una situación objetiva y/o subjetiva de temor en el migrante, sino que resulta sumamente complejo poder identificar al agente de persecución así como la conexión entre el desastre natural y alguna de las causales taxativamente enunciadas en la definición. En idéntico sentido, si se pretende incluir a los migrantes por desastres naturales en la definición ampliada de Cartagena, en el supuesto de “circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (única opción posible) nos encontramos con el límite expreso del espíritu de la norma que fue consagrado en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989 en la cual se establece que tales circunstancias “deben ser el resultado de actos del hombre y no de desastres naturales”<sup>8</sup>.

En lo que hace al ámbito interno, la CONARE —autoridad competente para la determinación de la condición de refugiado— tiene el deber de analizar la situación de todos y cada uno de los peticionantes de refugio a los fines de corroborar si la situación personal reúne la totalidad de los elementos que se enuncian para determinar si la persona debe ser reconocida o no como refugiado y si es merecedora de protección internacional. Por consiguiente, la CONARE procede a evaluar la situación particular de la persona según su relato y la situación objetiva del país del cual huyó, análisis que no puede reducirse a constatar la existencia del desastre natural y el posterior rechazo. Aun cuando la persona se presente ante la Comisión y declare expresamente que la causal de huida es el desastre natural, los oficiales de elegibilidad deberán ahondar en el relato para completar el panorama objetivo y subjetivo de situación del solicitante, porque no puede perderse de vista que la situación de desastre no obsta a que pese sobre ese individuo una persecución por alguno de los motivos taxativamente enunciados por la normativa y que este no pueda percibirlo claramente. Aún más, puede ocurrir que el desastre natural haya sido de tal magnitud que afectara la capacidad estatal e hiciera imposible al individuo acogerse a su protección, materializando así el último requisito de la definición.

De todas formas, la CONARE sigue el criterio propuesto por Terminiello al denegar la condición de refugiado a aquellas personas que solicitan el estatuto de refugiado cuando el fundamento de la petición reposa exclusivamente en el desastre natural. Coincidentemente, entienden que estas personas se encuentran en

---

<sup>7</sup> Terminiello, Juan Pablo, “Los desastres naturales, el cambio climático y la protección de los derechos humanos. Realidades y desafíos frente al desplazamiento forzado”, en *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*, Universidad Nacional de Lanús, 2012, pp. 131-174.

<sup>8</sup> ACNUR, CIREFCA, Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del Documento – “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina”, 28/06/1994, CIREFCA/REF/94/1, párr. 33.

una situación de especial vulnerabilidad por lo que son merecedoras de algún tipo de protección, negarles todo tipo de ayuda puede implicar devolverlos a un lugar donde sus derechos humanos corren riesgo cierto de ser violados. Por ello, ensayan posibles respuestas a fin de evitar una situación de indefensión: mientras la CONARE propone otorgar una *residencia transitoria por razones especiales*, Terminiello agrega la posibilidad de otorgar una *residencia temporaria por razones humanitarias*. A continuación analizaremos ambas posibilidades.

#### **4.4. Residencia transitoria por razones especiales**

La respuesta que ofrece la CONARE, en caso de verificar acabadamente una situación crítica en el país de donde proviene la persona, implica enviar, en simultáneo con el rechazo del estatuto de refugiado, una recomendación a la Dirección Nacional de Migraciones para que otorgue una *residencia transitoria por razones especiales* (artículo 24, inciso h, de la ley de migraciones). La autoridad en cuestión funda tal pedido en la previsión que dispusiera el Decreto reglamentario de la ley, en tanto prevé un tratamiento especial para “aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o *debido a las consecuencias generadas por desastres naturales* o ambientales ocasionados por el hombre. A este fin podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que formulare el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)”. Como puede observarse, el Decreto reglamentario 616/10 consideró la situación de aquellas personas que por las consecuencias generadas por un desastre natural en su país de origen no puedan retornar a ellos.

Esta propuesta de la CONARE ha sido receptada por la Dirección Nacional de Migraciones y ha servido de respuesta, entre otros casos, para la situación de los haitianos que, luego del terremoto ocurrido en 2010, vinieron a la Argentina a solicitar refugio. Si bien, la CONARE no admitió el reconocimiento del estatuto de refugiado de los haitianos en cuestión, merituando la situación sanitaria, política y social que imperaba en Haití, se recomendó a la Dirección Nacional de Migraciones tomar medidas especiales de protección para los solicitantes de esa nacionalidad y sugirió expresamente su reconocimiento como residentes transitorios por razones especiales.

La crítica que subyace frente a esta respuesta es la acotada esfera de derechos que se les reconoce a los residentes transitorios. Como hemos señalado en apartados anteriores, tanto el plazo de estadía como la capacidad de ejercer el derecho al trabajo quedan sometidos a la voluntad administrativa, es decir que la Dirección Nacional de Migraciones determinará, según su criterio, el plazo por el cual otorga la residencia, evaluará las condiciones de renovación y dispondrá sobre el reconocimiento o no del derecho a trabajar. La única excepción a tal discrecionalidad administrativa está prevista respecto de los trabajadores

estacionales, a quienes se les reconoce derecho a trabajar por un período de 3 (tres) meses prorrogable por un período similar.

Complementariamente, cabe agregar que esta respuesta vuelve imposible la adquisición de una residencia permanente por arraigo, en tanto solo se otorga a quien hubiera gozado de residencia temporaria, sin prever la posibilidad de que la obtengan los residentes transitorios.

#### **4.5. Residencia temporaria por razones humanitarias**

Si observamos la categoría migratoria de residencia temporaria, la ley previó dentro de ella dos supuestos que, con cierta lógica residual, permitían al órgano de aplicación de la ley (la Dirección Nacional de Migraciones) evaluar situaciones que no estuviera contempladas y, en caso de creerlo pertinente, otorgar esta residencia por razones humanitarias o razones especiales.

La subcategoría de razones humanitarias fue objeto de precisiones por medio del Decreto reglamentario 616/10, el cual pretendió clarificar cuáles son las situaciones pasibles de ser enmarcadas dentro de este supuesto y habilitan al migrante a solicitar una residencia temporaria. Atento a que la ley solo expresaba que se les otorgara a “extranjeros que invoquen razones humanitarias que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial”, el decreto estableció que para otorgar una residencia temporaria por razones humanitarias, se tendrán en cuenta ciertas situaciones, de las cuales dos nos interesan en esta investigación:

1. personas que necesiten protección internacional, que se encuentren amparadas por el principio de no devolución, pero no puedan ser encuadradas dentro de las figuras de refugiado o de asilado ni puedan regularizar su situación migratoria por otro criterio;
2. personas que de volver a su país queden sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

Aplicando el primer supuesto, se advierte que, si bien no recepta expresamente la situación de desastre natural (como el criterio del apartado anterior), consagra la protección de aquellas personas que aun no siendo refugiados o asilados queden bajo el amparo del principio de no devolución y, en caso de no poder obtener residencia por otro criterio, merezcan ser reconocidos como residentes temporarios. Corresponde aquí hacer una digresión para poder explicar la acepción que se debería utilizar respecto del “principio de no devolución”. Este principio debe entenderse en este caso, en su acepción más amplia y no solo limitada al derecho de los refugiados, como bien lo plantea el ACNUR en su “Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”. El ACNUR analiza el principio de no devolución a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, del Protocolo de 1967, del derecho consuetudinario y del derecho internacional de los derechos humanos, para concluir que “los Estados están obligados a no trasladar a ningún individuo a otro país si



esto causara su exposición a graves violaciones de sus derechos humanos, en particular la privación arbitraria de la vida, o tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”<sup>9</sup>.

Con esta definición como premisa, y asumiendo que cualquier persona que sea devuelta a un Estado donde acaeció un desastre natural es pasible de sufrir violaciones a sus derechos humanos, podría en principio quedar enmarcada en este criterio migratorio pero la ley debe interpretarse en su literalidad y como un todo armónico, por consiguiente, debe analizarse la última parte de este acápite: “ni puedan regularizar su situación migratoria por otro criterio”. Con la inclusión de esta frase y la existencia del mencionado criterio de residencia temporaria por razones humanitarias analizado en el apartado anterior, la discusión queda zanjada, volviendo imposible la pretensión de enmarcar a los migrantes por desastres naturales en el supuesto 1 del artículo 24, inciso “m”, del Decreto reglamentario.

Finalmente, cabe hacer referencia al segundo supuesto de este mismo inciso, que pretende ofrecer protección a cualquier persona que en caso de volver a su país quede sometida a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. Como ya se ha sostenido repetidas veces, la situación de desastre natural puede ser de tal envergadura que ponga al Estado en una situación de incapacidad frente a las necesidades básicas de sus habitantes y ciudadanos, lo cual pone en cuestionamiento la posibilidad de ese Estado de cumplir y de hacer cumplir los derechos humanos básicos.

No se trata de obstinación teórica de pretender enmarcar esta situación en más de un criterio migratorio, por el contrario, nos enfrentamos a una decisión que representa y conlleva consecuencias prácticas. En caso de admitir a los migrantes por causas naturales dentro de la categoría de residencia temporaria, estos gozarían de derecho irrestricto a ejercer su derecho al trabajo independientemente de la voluntad del ente de aplicación, así como de la posibilidad de solicitar, en caso de alcanzar los requisitos de arraigo, una residencia permanente.

En resumen, si bien no parece posible solicitar a la administración que otorgue una residencia temporaria por razones humanitarias con fundamento en el primer acápite del inciso de razones humanitarias, no se encuentran razones para sostener el rechazo de este tipo de residencia bajo la supuesto que prevé el siguiente acápite, más aún si se toma en cuenta la ampliación de derechos que representa esta respuesta a diferencia de la que se utiliza en la actualidad.

## **5. Conclusión**

El sistema migratorio argentino logró superar el paradigma de exclusión y persecución al extranjero que perdura y se extiende por todo el mundo, consagrando de manera categórica el derecho a migrar y elevándolo al punto de reconocerlo como derecho humano, con todas las implicancias que eso conlleva.

---

<sup>9</sup> ACNUR, “Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”, 26/01/2007, p. 10.

La diversidad de criterios migratorios que se encuentran previstos en la ley de migraciones argentina permite que toda situación migratoria pueda ser claramente enmarcada y definida, y que de ella puedan derivarse un conjunto de derechos que le son propios a la vez que permite el ejercicio de una gama de derechos humanos básicos. Dentro de todos esos criterios, aquella persona que decida ingresar al territorio de la República Argentina motivado por un desastre natural que azotó a su país de origen, podrá recurrir a la Dirección Nacional de Migraciones o a la Comisión Nacional de Refugiados para procurar obtener su residencia regular. Ante esa situación, el migrante, según sus condiciones específicas obtendrá un estatus migratorio acorde: cuando se trate de una persona proveniente de un Estado de MERCOSUR o asociados, contará con la posibilidad de solicitar una residencia temporaria por nacionalidad; si fuera una persona en la que coincidiera su condición de migrante por desastre natural con la condición de refugiada, obtendrá una residencia temporaria por refugiado, que luego podrá convertirse en residencia permanente; de no reunir tales condiciones contará con la posibilidad de que la CONARE (si hubiera constatado la necesidad de protección) recomiende a la Dirección Nacional de Migraciones el otorgamiento de una residencia transitoria por razones humanitarias.

Este panorama debe percibirse como un progreso al reconocimiento del ser humano y de sus derechos; implica una clara superación del paradigma del derecho humano como el derecho del ciudadano en cuanto sujeto de un Estado: refleja la visión de los derechos humanos como un elemento innato del individuo más allá de su condición de nacional. De todas formas, no puede dejar de advertirse que la solución propiciada para las personas que quedan fuera del criterio de nacionalidad por ser del MERCOSUR y asociados (que por una cuestión probabilística sean las más numerosas), no es la solución más favorable. La respuesta más favorable al ser humano, según la diversidad de posibilidades y derechos que otorga cada uno de los criterios migratorios, es la analizada en el último apartado: residentes temporarios por razones humanitarias.

Para concluir, observando la dirección en la que se dirigen las políticas migratorias de la mayoría de los Estados, cabe señalar la clara contradicción humana: mientras el mundo tiende a la globalización y a la libre circulación de empresas y capitales, la libertad de movimiento de las personas se ve restringida y estigmatizada. La República Argentina, aun con sus errores y falencias, se erige como un ejemplo a seguir por las demás naciones.



# ANEXOS



# ANEXO 1: LISTA DE INSTRUMENTOS (NACIONES UNIDAS, MEMORANDO DE LA SECRETARÍA)

Doc. A/CN.4/590/Add.2, 31 de marzo de 2008

Comisión de Derecho Internacional, 60º período de sesiones,  
Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008

## Protección de las personas en casos de desastre Memorando de la Secretaría Adición

### I. Tratados multilaterales

1. Convención por la que se establece la Unión Internacional de Socorro, firmada en Ginebra el 12 de julio de 1927, Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 135, No. 3315.
2. Acuerdo relativo a la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, 9 de noviembre de 1943, Bevans vol. 3, pág. 845 (ya no está en vigor).
3. Convenio sobre Aviación Civil Internacional, hecho en Chicago, 7 de diciembre de 1944, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 15, No. 295, en su versión modificada.
4. Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas, 13 de febrero de 1946, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1, No. 4, y vol. 90, pág. 327 (corrección).
5. Naciones Unidas, Sociedad de las Naciones y Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, 28 de agosto de 1946, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1, No. 6.
6. Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de los Organismos Especializados, 21 de noviembre de 1947, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 33, No. 521.
7. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, No. 973.
8. Acuerdo sobre Privilegios e Inmidades del Organismo Internacional de Energía Atómica, 1º de julio de 1959, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 374, No. 5334.
9. Acuerdo relativo a la importación temporal, libre de derechos aduaneros, de material médico, quirúrgico y de laboratorio para su préstamo a título gratuito a hospitales y otros centros médicos con fines de diagnóstico y tratamiento, 28 de abril de 1960, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 374, No. 5377.
10. Convenio Aduanero relativo a la Importación Temporal de Material Profesional, 8 de junio de 1961, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 473, No. 6862.
11. Convenio aduanero sobre el cuaderno ATA para la importación temporal de mercancías, firmado en Bruselas, 6 de diciembre de 1961, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 473, No. 6864.

12. Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, 9 de abril de 1965, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 591, No. 8564.
13. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, art. 1 1), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14531.
14. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668.
15. Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (“Convenio de Kyoto”), 18 de mayo de 1973, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 950, No. 13561, en su versión revisada por el Protocolo de 26 de junio de 1999.
16. Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación (con su anexo, el Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves y el Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales), 16 de febrero de 1976, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1102, No. 16908.
17. Convenio relativo a la protección del Rin contra la contaminación química (con sus anexos), 3 de diciembre de 1976, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1124, No. 17511.
18. 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 I), 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512.
19. Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17513.
20. Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes, 22 de diciembre de 1978, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1248, No. 20367.
21. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, 26 de octubre de 1979, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1456, No. 24631.
22. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 18 de diciembre de 1979, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, pág. 20378.
23. Acuerdos modelo interestatales en materia de promoción de la cooperación transfronteriza y consultas regionales transfronterizas, anexos al Convenio marco europeo para la cooperación transfronteriza entre entidades o autoridades territoriales, celebrado en Madrid el 21 de mayo de 1980, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1272, No. 20967.
24. Convenio Regional de Convalidación de Estudios y Certificados, Diplomas, Grados y otros Títulos de Educación Superior de los Estados de África, 5 de diciembre de 1981, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1272, No. 21522.
25. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 10 de diciembre de 1982, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1833, No. 31363.

26. Acuerdo para la cooperación en la lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias nocivas (“Acuerdo de Bonn”), 13 de septiembre de 1983, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1605, No. 28022.
27. Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en Asia y el Pacífico, 16 de diciembre de 1983, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1417, No. 23710.
28. Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 26 de septiembre de 1986, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643.
29. Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 26 de septiembre de 1986, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1439, No. 24404.
30. Acuerdo sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 20 de enero de 1989, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1777, No. 31001.
31. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, 22 de marzo de 1989, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1673, No. 28911.
32. Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre 1989, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.
33. Convenio relativo a la importación temporal (“Convenio de Estambul”), 26 de junio de 1990, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1762, No. 30667.
34. Acuerdo de cooperación para la protección de las costas y de las aguas del Atlántico del Nordeste contra la polución, España – Francia – Marruecos – Portugal – Comunidad Económica Europea, 17 de octubre de 1990 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 267*, 28 de octubre de 1993, págs. 22 a 28).
35. Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 30 de noviembre de 1990, *Treaty Series*, vol. 1891, No. 32194.
36. Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño, 1990, *Derechos humanos: Recopilación de instrumentos internacionales*, vol. II: *Instrumentos regionales* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.XIV.1), secc. C, No. 39.
37. Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 26 de febrero de 1991.
38. Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 7 de junio de 1991.
39. Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 17 de marzo de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605.
40. Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, 17 de marzo de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1936, No. 33207.
41. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prevención de accidentes industriales mayores (No. C174), 22 de junio de 1993, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1967, No. 33639.



42. Convención sobre Seguridad Nuclear, 17 de junio de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1963, No. 33545.
43. Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, 14 de octubre de 1994.
44. Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 5 de diciembre de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1882, No. 32022.
45. Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, 9 de diciembre de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, No. 35457, y Protocolo Facultativo, 8 de diciembre de 2005, resolución 60/42 de la Asamblea General, anexo.
46. Convención de prohibición de la importación a los países insulares del Foro de desechos peligrosos y radiactivos y sobre el control de los movimientos transfronterizos y la gestión de desechos peligrosos dentro de la región del Pacífico meridional (“Convención de Waigani”) (con sus anexos), 16 de septiembre de 1995, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2161, No. 37758.
47. Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 21 de mayo de 1997, resolución 51/229 de la Asamblea General, anexo.
48. Convenio sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en la región europea, 11 de abril de 1997, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2136, No. 37250.
49. Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998.
50. Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906.
51. Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 13 de abril de 1999, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2073, No. 32022.
52. Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999.
53. Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por sustancias peligrosas y nocivas, 15 de marzo de 2000.
54. Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131.
55. Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, 23 de junio de 2000 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 317*, 15 de diciembre de 2000, págs. 3 a 353).
56. Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de planificación civil y militar en casos de emergencia para Europa sudoriental, 3 de abril de 2001.

57. Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo, 25 de enero de 2002 (*Diario Oficial de la Unión Europea L 261*, 6 de agosto de 2004, págs. 41 a 46).

58. Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), 3 de septiembre de 2003.

59. Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, ASEAN Documents Series 2005, pág. 157.

60. Protocolo Adicional del Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre de 1998, aprobado el 20 de octubre de 2005.

61. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 13 de diciembre de 2006, resolución 61/106 de la Asamblea General, anexo.

## **II. Tratados bilaterales**

62. Acuerdo relativo a la prestación de socorro al pueblo chino por parte de los Estados Unidos (con canje de notas), 27 de octubre de 1947, China – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 12, No. 178.

63. Canje de notas entre los Gobiernos de Australia y Grecia relativo a la entrega de suministros de socorro a Grecia, 1º de julio de 1948, y canje de notas adicional, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 22, No. 329.

64. Acuerdo para la entrada libre de impuestos y cargas de transporte interior de los suministros y remesas de socorro, India – Estados Unidos de América, 9 de julio de 1951, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 147, No. 1927.

65. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos de los suministros y el equipo de socorro, 18 de junio de 1953 y 2 de octubre de 1954, Pakistán – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 236, No. 3324.

66. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a la entrada libre de aranceles y al transporte interno gratuito de los suministros de socorro, 1º de mayo y 29 de junio de 1954, Jordania – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 237, No. 3324.

67. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos de los suministros y el equipo de socorro, 5 de abril de 1955, Chile – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 250, No. 3527.

68. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la República de Corea relativo a la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos de los suministros y el equipo de socorro, 22 de abril y 2 de mayo de 1955, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 258, No. 3628.

69. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre los Estados Unidos y el Ecuador respecto de la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos del suministro y el equipo de socorro, 6 de septiembre de 1955, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 265, No. 3628.

70. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a la entrada libre de aranceles y al transporte interno gratuito de los suministros de socorro, 6 de julio, 28 de septiembre y 15 de octubre de 1955, Jordania – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 279, No. 3339.
71. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre los Estados Unidos de América y Libia relativo a la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos de los suministros y el equipo de socorro, 6 y 22 de diciembre de 1955, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 240, No. 3399.
72. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a la entrega de excedentes agrícolas para el socorro en un caso de sequía, 17 de abril, 4 y 8 de mayo de 1956, Perú – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 278, No. 4028.
73. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al socorro de emergencia a raíz de una inundación, 27 de septiembre de 1956, India – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 281, No. 4085.
74. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al socorro de emergencia, 26 y 28 de diciembre de 1956, Haití – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 279, No. 4035.
75. Acuerdo entre el Gobierno Real de Suecia y el Gobierno Imperial de Etiopía sobre asistencia técnica en materia de salud, 16 de marzo de 1957, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 304, No. 4398.
76. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Paraguay relativo a la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos de los suministros y el equipo de socorro, 4 de abril de 1957, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 283, No. 4117.
77. Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles, 14 de julio de 1959, actualizado mediante Protocolo de 8 de febrero de 1973, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 951, No. 13576.
78. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al socorro de emergencia a raíz de una inundación, 12 de noviembre de 1959, Japón – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 361, No. 5171.
79. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al socorro de emergencia, 3 de agosto de 1961, Chile – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 433, No. 6228.
80. Acuerdo para la entrada libre de impuestos de suministros y cargamentos de socorro, 20 de octubre de 1964, India – Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 534, No. 7755.
81. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América para el mantenimiento de las actividades de los centros de investigación sobre huracanes de las Islas Caimán creados en virtud del Acuerdo de 30 de diciembre de 1958 en su versión modificada por el Acuerdo de 15 de febrero de 1960, 23 de noviembre y 12 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 603, No. 8735.
82. Acuerdo sobre asistencia mutua entre los servicios de socorro y protección civil de Francia y Mónaco, 16 de abril de 1970, Francia – Mónaco, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 747, No. 10721.

83. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos de los suministros y cargamentos de socorro, 3 de mayo de 1971, Ghana – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 791, No. 4897.
84. Acuerdo relativo a una donación para actividades de socorro y rehabilitación, 30 de mayo de 1972, Bangladesh – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 898, No. 1284.
85. Acuerdo entre los Estados Unidos de América y México relativo a las entregas de emergencia de aguas del Río Colorado para su uso en Tijuana, según lo previsto en el Acta No. 240 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos (con mapas y tablas anexos), 13 de junio de 1972, México – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1082, No. 16559.
86. Convenio de donación relativo a actividades de socorro a raíz de un terremoto (con sus anexos), 15 de enero de 1973, Nicaragua – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 916, 13066.
87. Acuerdo de donación – “Programa de recuperación del Sahel a raíz de una sequía” (con su anexo), 28 de enero de 1974, Malí – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1066, No. 16221.
88. Acuerdo relativo a la mejora de los servicios de rescate en las zonas fronterizas (con canje de notas), 19 de marzo de 1974, Noruega – Suecia, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1424, No. 24063.
89. Acuerdo entre el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno de la República Popular de Bangladesh sobre asistencia técnica en materia de capacitación en el ámbito de la tecnología de alimentos, 9 de julio de 1974, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 952, No. 13597.
90. Convenio de préstamo para la reconstrucción y recuperación de zonas rurales (con su anexo), 19 de febrero de 1975, Honduras – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1068, No. 16253.
91. Convención sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 3 de febrero de 1977, Francia – Alemania, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1214, No. 19561.
92. Acuerdo relativo a la intervención de los órganos encargados de la lucha contra la contaminación accidental de las aguas por hidrocarburos u otras sustancias capaces de contaminarlas, previstos en la Convención de 16 de noviembre de 1962 entre Francia y Suiza relativa a la protección de las aguas del lago Lemán contra la contaminación, 5 de mayo de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1080, No. 16525.
93. Convención sobre asistencia mutua en casos de catástrofe o accidente grave, República Federal de Alemania – Luxemburgo, 2 de marzo de 1978, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1320, No. 21982.
94. Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos, 22 de noviembre de 1978, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1153, No. 18177.

95. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación en casos de desastres naturales, 15 de enero de 1980, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1241, No. 20171.
96. Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro portugueses y españoles, 31 de marzo de 1980, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1177, No. 18837.
97. Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 6 de noviembre de 1980, Bélgica – Alemania, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1387, No. 23197.
98. Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 21 de abril de 1981, Bélgica – Francia, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1437, No. 24347.
99. Acuerdo de donación relativo a la asistencia para el transporte de artículos de socorro a los campamentos de refugiados afganos en el Pakistán, 30 de septiembre de 1981, Pakistán – Estados Unidos de América, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1543, No. 26758.
100. Acuerdo complementario sobre cooperación técnica en materia de riego, drenaje y control de inundaciones (con su anexo), 17 de septiembre de 1981, Ecuador – España, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1258, No. 20665.
101. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al intercambio de información en casos de emergencia que ocurran en uno de los dos Estados y puedan tener consecuencias radiológicas para el otro Estado, 18 de julio de 1983, Francia – Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1352, No. 22818.
102. Convención entre la Confederación Suiza y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 28 de noviembre de 1984, Naciones Unidas, *Treaty Series* vol. 1554, No. 27003.
103. Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Bélgica – Países Bajos, 14 de noviembre de 1984, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1526, No. 26466.
104. Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), 16 de mayo de 1985, Dinamarca – República Federal de Alemania, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1523, No. 26375.
105. Acuerdo de cooperación en materia de servicios de rescate en la zona fronteriza entre Finlandia y Noruega, 16 de enero de 1986, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1440, No. 24409.
106. Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 14 de enero de 1987, Francia – Suiza, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1541, No. 26743.
107. Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, 21 de enero de 1987, Marruecos – España, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1717, No. 29861.
108. Acuerdo sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales, 10 de abril de 1987, Guatemala – México, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1509, No. 26055.
109. Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 3 de junio de 1988, Argentina – España, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1689, No. 29123.

110. Acuerdo entre la República Federal de Alemania y el Reino de los Países Bajos sobre asistencia mutua en casos de desastre, incluidos los accidentes graves (con su protocolo), 7 de junio de 1988, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2022, No. 34861.
111. Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 23 de diciembre de 1988, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224.
112. Acuerdo entre la República de Austria y la República Italiana a fin de facilitar los vuelos de ambulancias aéreas en las regiones fronterizas para el transporte de emergencia de personas heridas o gravemente enfermas, 21 de febrero de 1989, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1646, No. 28267.
113. Acuerdo sobre notificación temprana de accidentes nucleares e intercambio de información relativa al funcionamiento y gestión de instalaciones nucleares (con su protocolo), 10 de abril de 1990, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1640, No. 28196.
114. Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica, 26 de septiembre de 1990, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1706, No. 29504.
115. Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, 9 de marzo de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1730, No. 30218.
116. Memorando de entendimiento entre la República de Zimbabwe y la República de Sudáfrica sobre el transporte por carretera de suministros para el alivio de la sequía, 9 de junio de 1992.
117. Memorando de entendimiento entre la República de Sudáfrica y la República de Zambia sobre el transporte por carretera de suministros para el alivio de la sequía, 26 de junio de 1992.
118. Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia – Italia, 16 de septiembre de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1962, No. 33532.
119. Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 16 de diciembre de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2122, No. 36980.
120. Acuerdo entre el Jefe del Servicio estatal de lucha contra incendios de la República de Polonia y el Jefe del Departamento de lucha contra incendios del Ministerio del Interior de la República de Lituania sobre cooperación en materia de lucha contra incendios, eliminación de daños, catástrofes y desastres naturales, 22 de abril de 1993.
121. Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica, 29 de junio de 1993, República de Corea – Polonia, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1847, No. 31455.
122. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación para la prevención de desastres tecnológicos y naturales y la eliminación de sus efectos, 25 de agosto de 1993.

123. Acuerdo entre la República Federal de Alemania y la República de Lituania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 15 de marzo de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2054, No. 35491.
124. Acuerdo entre la República de Austria y el Principado de Liechtenstein sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 23 de septiembre de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1901, No. 32390.
125. Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República Italiana sobre cooperación en materia de gestión y prevención de riesgos y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 2 de mayo de 1995.
126. Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 26 de junio de 1995, Estonia – Finlandia, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1949, No. 33393.
127. Acuerdo sobre cooperación económica, científica, tecnológica, agrícola y comercial, 24 de enero de 1996, Israel – Viet Nam, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1971, No. 33699.
128. Acuerdo entre la República de Austria y la República de Hungría sobre asistencia mutua, 26 de abril de 1996.
129. Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, 16 de julio de 1996, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2262, No. 40312.
130. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Belarús en materia de cooperación para facilitar la prestación de asistencia, 18 de julio de 1996.
131. Acuerdo entre la República Federal de Alemania y la República de Polonia sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 10 de abril de 1997, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2128, No. 37091.
132. Acuerdo específico entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de Dinamarca relativo al establecimiento de un mecanismo de respuesta rápida en materia ambiental, 26 de abril de 1997.
133. Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 9 de junio de 1997.
134. Tratado entre la República de Austria y la República Eslovaca sobre cooperación y asistencia mutua en casos de desastre, 11 de junio de 1997, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2039, No. 35260.
135. Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre cooperación en materia de catástrofes, 8 de agosto de 1997.
136. Acuerdo de cooperación científica, tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio del Interior del Reino de España, 25 de septiembre de 1997.

137. Acuerdo de cooperación científica, tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, 1997.
138. Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, Francia – Malasia, 25 de mayo de 1998.
139. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Francesa sobre marina mercante y cuestiones marítimas conexas, 26 de junio de 1998.
140. Declaración de intenciones del Gobierno del Estado de Palestina y el Gobierno de la República de Sudáfrica, 11 de agosto de 1998.
141. Acuerdo entre la República de Austria y la República Checa sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 14 de diciembre de 1998, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2137, No. 37267.
142. Acuerdo entre la República de Austria, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre cooperación transfronteriza entre autoridades aduaneras y de seguridad, 27 de abril de 1999.
143. Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Emergencias y Protección Civil de la República Kirguisa sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, 2 de diciembre de 1999.
144. Acuerdo de cooperación en caso de catástrofe entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la Confederación Suiza, 7 de diciembre de 1999.
145. Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Bulgaria sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, 24 de enero de 2000.
146. 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, 21 de febrero de 2000.
147. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Gobierno de la República de Lituania sobre cooperación y asistencia mutua en casos de catástrofe, desastre natural y otros sucesos graves, 4 de abril de 2000.
148. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y la República de Hungría sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos, 6 de abril de 2000.
149. Protocolo de intenciones entre el Organismo Federal de Gestión de Emergencias de los Estados Unidos de América y el Ministerio de Defensa de la República de Polonia sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, 9 de mayo de 2000.



150. Memorando de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Ucrania sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, 5 de junio de 2000.
151. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y la República Checa sobre cooperación y asistencia mutua en casos de catástrofe, desastre natural y otros sucesos graves, 8 de junio de 2000.
152. Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, Federación de Rusia – España, 14 de junio de 2000, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2153, No. 37586.
153. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y la República Eslovaca sobre cooperación y asistencia mutua en casos de catástrofe, desastre natural y otros sucesos graves, 24 de junio de 2000.
154. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Namibia relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 8 de septiembre de 2000.
155. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Francesa para la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 31 de mayo de 2001.
156. Convenio en materia de protección y de seguridad civil, Francia – España, 11 de octubre de 2001, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2221, No. 39485.
157. Protocolo de intenciones entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la República de Filipinas sobre cooperación y prevención y gestión de desastres, 20 de noviembre de 2001.
158. Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 6 de diciembre de 2001.
159. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Federal de Nigeria sobre cooperación en materia de ciencias médicas y de la salud, 28 de marzo de 2002.
160. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Mozambique y el Gobierno de la República de Sudáfrica relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 10 de mayo de 2002.
161. Declaración de intenciones del Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Angola sobre cooperación en materia de salud, 29 de mayo de 2002.
162. Declaración de intenciones del Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República del Senegal sobre cooperación en materia de salud, 4 de junio de 2002.
163. Acuerdo entre el Ministro del Interior y de la Administración de la República de Polonia y el Ministerio del Interior de Brandenburgo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de catástrofe, desastre natural y otros sucesos graves, 18 de julio de 2002, Alemania – Polonia.
164. Acuerdo entre el Ministro del Interior y de la Administración de la República de Polonia y el Ministerio del Interior de Sajonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de catástrofe, desastre natural y otros sucesos graves, 18 de julio de 2002, Alemania – Polonia.

165. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Polonia y el Gobierno de Ucrania sobre cooperación y asistencia mutua para la prevención de catástrofes, desastres naturales y otros sucesos graves y para la eliminación de sus efectos, 19 de julio de 2002.

### **III. Tratados entre Estados y organizaciones internacionales**

166. Acuerdo relativo a las actividades de las Naciones Unidas (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) en Albania, 20 de noviembre de 1947, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 65, No. 165.

167. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo al establecimiento y la utilización por la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas de una unidad de tránsito en el aeropuerto internacional de Beirut, 21 de diciembre de 1957, Líbano – Naciones Unidas, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 286, No. 4166.

168. Acuerdo relativo a la asistencia del Fondo Especial, 21 de abril de 1960, Sudán – Fondo Especial de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 356, No. 5097.

169. Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear, 17 de octubre de 1963, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia – Organismo Internacional de Energía Atómica, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 525, No. 7585.

170. Acuerdo entre las Naciones Unidas, el Gobierno del Perú y el Gobierno de Suecia relativo a la puesta a disposición de las Naciones Unidas de la Unidad Técnica de la Fuerza Sueca de Urgencia para prestar asistencia en la reconstrucción de las zonas del Perú devastadas por el terremoto acaecido el 31 de mayo de 1970, 29 de julio de 1970, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 739, No. 10608.

171. Acuerdo básico sobre asistencia del Programa Mundial de Alimentos, 15 de julio de 1971, Naciones Unidas y Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación, en nombre del Programa Mundial de Alimentos – Guatemala, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 995, No. 14557.

172. Acuerdo de declaración de principios, Naciones Unidas – Pakistán, 17 de noviembre de 1971, comunicado de prensa de las Naciones Unidas SG/1763/IHA 93.

173. Convenio de crédito de fomento – Programa de recuperación de zonas afectadas por la sequía (con sus anexos y las condiciones generales aplicables a los convenios de crédito de fomento de fecha 15 de marzo de 1974), 7 de julio de 1976, Asociación Internacional de Fomento – Somalia, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1038, No. 15576.

174. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a las prerrogativas, inmunidades y otras facilidades del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) en Austria, 28 de junio y 4 de julio de 1978, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1094, No. 16811.

175. Convención relativa a la puesta a disposición de personal por la República Francesa para la asistencia en el funcionamiento de los servicios del Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel, 29 de junio de 1978, Francia – Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1153, No. 18193.

176. Acuerdo relativo a un seminario regional de las Naciones Unidas sobre la utilización de la tecnología de satélites en casos de desastre, 27 de septiembre de 1978, Brasil – Naciones Unidas, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1107, No. 17103.
177. Convenio de crédito de fomento – Proyecto sobre drenaje y control de inundaciones (con sus anexos y las condiciones generales aplicables a los convenios de crédito de fomento de fecha 15 de marzo de 1974), 22 de diciembre de 1978, Asociación Internacional de Fomento – Bangladesh, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1253, No. 20453.
178. Acuerdo básico, 29 de octubre de 1982, Antigua y Barbuda – Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1328, No. 22296.
179. Acuerdo sobre cooperación técnica de emergencia en casos de desastre natural grave, 8 de noviembre de 1982, Dominica – Organización Mundial de la Salud, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1318, No. 21954.
180. Acuerdo sobre cooperación técnica de emergencia en casos de desastre natural grave, 1º de diciembre de 1982, Suriname – Organización Mundial de la Salud, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1300, No. 21598.
181. Acuerdo relativo a los procedimientos para llevar a cabo operaciones de emergencia en favor de países en desarrollo en el marco de los programas de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y el Departamento Italiano de Cooperación para el Desarrollo, 3 de diciembre de 1985, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1412, No. 23647.
182. Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a los fondos desembolsados para el proyecto de Bayssarieh, 24 de septiembre de 1987, Líbano – Naciones Unidas, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1487, No. 25492.
183. Acuerdo para la aplicación de salvaguardias (con su protocolo), 13 de diciembre de 1991, Organismo Internacional de Energía Atómica, Argentina, Brasil y Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1828, No. 31263.
184. Convenio de crédito de fomento – Proyecto de recuperación de emergencia y mitigación en casos de sequía (con sus anexos y las condiciones generales aplicables a los convenios de crédito de fomento de fecha 1º de enero de 1985), 30 de junio de 1992, Asociación Internacional de Fomento – Zimbabwe, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1697, No. 29274.
185. Acuerdo básico entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la presencia, el papel, el estatuto jurídico, las inmunidades y las prerrogativas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y su personal en la República de Sudáfrica, 6 de septiembre de 1993.
186. Convenio de crédito de fomento – Proyecto de reconstrucción tras un terremoto (con sus anexos y las condiciones generales aplicables a los convenios de crédito de fomento de fecha 11 de enero de 1985), 18 de febrero de 1994, Asociación Internacional de Fomento – Armenia, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1777, No. 30988.
187. Acuerdo relativo al establecimiento en Uganda de una oficina exterior del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2 de septiembre de 1994, Uganda – Naciones Unidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1821, No. 31185.

188. Acuerdo relativo al establecimiento en Camboya de una oficina exterior del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 13 de septiembre de 1994, Camboya – Naciones Unidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1821, No. 31189.

189. Acuerdo básico relativo a la prestación de asistencia al Gobierno de Sudáfrica por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (con canje de notas), 3 de octubre de 1994, Sudáfrica – Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1828, No. 31260.

190. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y la Organización Internacional para las Migraciones relativo al estatuto jurídico, las prerrogativas y las inmunidades de la Organización Internacional para las Migraciones, 22 de febrero de 1995.

191. Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Comité Internacional de la Cruz Roja relativo al estatuto jurídico, las prerrogativas y las inmunidades del Comité Internacional de la Cruz Roja, 23 de febrero de 1995.

192. Asistencia para el control de la mosca tse-tse en la zona septentrional de Kwa-Zulu Natal, 9 de octubre de 1995, República de Sudáfrica – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

193. Acuerdo relativo a la sede de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Uagadugú, 19 de febrero de 1996, Burkina Faso – Naciones Unidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1911, No. 32589.

194. Acuerdo básico de cooperación entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Gobierno de la República de Sudáfrica, 3 de mayo de 1996, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2054, No. 35515.

195. Acuerdo relativo al establecimiento de una representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) entre la República de Sudáfrica y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 25 de agosto de 1997.

196. Acuerdo básico entre la Organización Mundial de la Salud y el Gobierno de la República de Sudáfrica para el establecimiento de relaciones de cooperación técnica de carácter consultivo, 5 de septiembre de 2000.

197. Protocolo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Uzbekistán con miras a facilitar la prestación de asistencia humanitaria al Afganistán por parte de Uzbekistán, 14 de diciembre de 2001.

198. Memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y los Gobiernos de la República Helénica y la República de Turquía sobre cooperación en materia de respuesta de emergencia humanitaria, 16 de septiembre de 2002.

#### **IV. Tratados entre organizaciones internacionales**

199. Acuerdo relativo al traspaso a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de determinadas responsabilidades y de los activos de la Unión

Internacional de Socorro, 18 de diciembre de 1968, UNESCO – Unión Internacional de Socorro, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 656, No. 643.

200. Acuerdo relativo a la coordinación del socorro en casos de desastre, 18 de octubre de 1977, Naciones Unidas (Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre) – Organización de los Estados Americanos, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1057, No. 790.

201. Acuerdo – Programa para el fortalecimiento de los servicios agrometeorológicos e hidrológicos de los países del Sahel y el establecimiento de un centro de capacitación, investigación y aplicación en agrometeorología e hidrología operacional, 16 de marzo de 1981, Organización Meteorológica Mundial – Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1224, No. 876.

202. Acuerdo de cooperación, 17 de marzo de 1989, Naciones Unidas (Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre) – Organización Internacional de Protección Civil, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1526, No. 1025.

## **V. Otros instrumentos y textos**

### **A. Resoluciones aprobadas por órganos de las Naciones Unidas**

#### **1. Consejo de Seguridad**

- 203. Resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991
- 204. Resolución 743 (1992) de 21 de febrero de 1992
- 205. Resolución 764 (1992) de 13 de julio de 1992
- 206. Resolución 767 (1992) de 24 de julio de 1992
- 207. Resolución 770 (1992) de 13 de agosto de 1992
- 208. Resolución 794 (1992) de 3 de diciembre de 1992
- 209. Resolución 819 (1993) de 16 de abril de 1993
- 210. Resolución 824 (1993) de 6 de mayo de 1993
- 211. Resolución 925 (1994) de 8 de junio de 1994
- 212. Resolución 929 (1994) de 22 de junio de 1994
- 213. Resolución 1199 (1998) de 23 de septiembre de 1998
- 214. Resolución 1216 (1998) de 21 de diciembre de 1998
- 215. Resolución 1674 (2006) de 28 de abril de 2006
- 216. Resolución 1706 (2006) de 31 de agosto de 2006

## **2. Asamblea General**

- 217. Resolución 1236 (XII) de 14 de diciembre de 1957
- 218. Resolución 1301 (XIII) de 19 de diciembre de 1958
- 219. Resolución 1710 (XVI) de 19 de diciembre de 1961
- 220. Resolución 1815 (XVII) de 18 de diciembre de 1962
- 221. Resolución 2034 (XX) de 7 de diciembre de 1965
- 222. Resolución 2435 (XXIII) de 19 de diciembre de 1968
- 223. Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970
- 224. Resolución 2717 (XXV) de 15 de diciembre de 1970
- 225. Resolución 2816 (XXVI) de 14 de diciembre de 1971
- 226. Resolución 3243 (XXIX) de 29 de noviembre de 1974
- 227. Resolución 32/56 de 8 de diciembre de 1977
- 228. Resolución 36/136 de 14 de diciembre de 1981
- 229. Resolución 36/225 de 17 de diciembre de 1981
- 230. Resolución 37/144 de 17 de diciembre de 1982
- 231. Resolución 38/125 de 16 de diciembre de 1983
- 232. Resolución 38/202 de 20 de diciembre de 1983
- 233. Resolución 39/207 de 17 de diciembre de 1984
- 234. Resolución 41/201 de 8 de diciembre de 1986
- 235. Resolución 43/131 de 8 de diciembre de 1988
- 236. Resolución 45/100 de 14 de diciembre de 1990
- 237. Resolución 46/182 de 19 de diciembre de 1991
- 238. Resolución 47/120A de 18 de diciembre de 1992, parte V
- 239. Resolución 47/168 de 22 de diciembre de 1992
- 240. Resolución 48/57 de 14 de diciembre de 1993
- 241. Resolución 49/139 de 3 de febrero de 1995
- 242. Resolución 50/57 de 17 de enero de 1996

243. Resolución 51/194 de 10 de febrero de 1997
244. Resolución 54/233 de 25 de febrero de 2000
245. Resolución 54/95 de 28 de enero de 2000
246. Resolución 55/163 de 7 de febrero de 2001
247. Resolución 56/109 de 14 de diciembre de 2001
248. Resolución 56/11 de 27 de noviembre de 2001
249. Resolución 56/112 de 14 de diciembre de 2001
250. Resolución 56/217 de 21 de diciembre de 2001
251. Resolución 56/103 de 5 de febrero de 2002
252. Resolución 56/107 de 7 de febrero de 2002
253. Resolución 56/195 de 21 de enero de 2002
254. Resolución 57/28 de 19 de noviembre de 2002
255. Resolución 57/150 de 27 de febrero de 2003
256. Resolución 57/153 de 3 de marzo de 2003
257. Resolución 58/25 de 5 de diciembre de 2003
258. Resolución 58/82 de 9 de diciembre de 2003
259. Resolución 58/214 de 27 de febrero de 2004
260. Resolución 58/215 de 23 de diciembre de 2003
261. Resolución 59/47 de 2 de diciembre de 2004
262. Resolución 59/212 de 20 de diciembre de 2004
263. Resolución 59/231 de 22 de diciembre de 2004
264. Resolución 59/233, de 22 de diciembre de 2004
265. Resolución 59/279, de 28 de enero de 2005
266. Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005
267. Resolución 60/124, de 8 de marzo de 2006
268. Resolución 61/134, de 1° de marzo de 2007

269. Resolución 62/94, de 17 de diciembre de 2007

### **3. Consejo Económico y Social**

270. Resolución 1049 (XXXVII), de 15 de agosto de 1964

271. Resolución 1268 (XLIII), de 4 de agosto de 1967

272. Resolución 2102 (LXIII), de 8 de agosto de 1977

273. Resolución 2002/32, de 21 de julio de 2002

### **B. Otros instrumentos aprobados por organizaciones y entidades internacionales**

274. Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, preparados por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en consulta con el Comité Internacional de la Cruz Roja, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 310 (29 de febrero de 1996), anexo IV.

275. Declaración de principios sobre la organización de socorros en favor de la población civil en casos de desastre, resolución 26 aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969.

276. Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para agilizar la remisión de los envíos de socorro en casos de desastre, 8 de junio de 1970, documento T2-423.

277. Consejo de Europa, resolución (72)6 del Comité de Ministros, de 18 de febrero de 1972, relativa a las precauciones ante desastres naturales y de otra índole y la planificación y prestación de socorro en casos de desastre.

278. Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), Declaración de la ASEAN para la asistencia mutua en casos de desastre natural, Manila, 26 de junio de 1976.

279. “Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional”, resolución No. 6 aprobada en la 23ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* (3ª edición, 1994), págs. 811 a 815. Las medidas también se reproducen en el documento A/32/64, anexo II, y fueron respaldadas por el Consejo Económico y Social, en su resolución 2102 (LXIII) de 8 de agosto de 1977, y la Asamblea General, en su resolución 32/56 de 8 de diciembre de 1977.

280. Consejo de Europa, resolución (87)2 del Comité de Ministros, de 20 de marzo de 1987, por la que se establece un Grupo de cooperación para la prevención, la protección y la organización del socorro en casos de catástrofes naturales y tecnológicas graves.

281. “Principios relativos a la asistencia humanitaria”, resolución No. 11 aprobada por el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Birmingham (Reino Unido), 29 y 30 de octubre de 1993 (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 297 (1993)).

282. Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, anexo VI del informe titulado “Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades



de protección”, documento 95/C.II/211, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 a 7 de diciembre de 1995.

283. Reglamento No. 1257/96 del Consejo de la Unión Europea, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria, (*Diario Oficial L 163*, 2 de julio de 1996).

284. Directiva 96/82/CE del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de 1996 (“Seveso II”), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 10*, 14 de enero de 1997), en su versión modificada por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003 (*Diario Oficial de la Unión Europea L 345*, 31 de diciembre de 2003).

285. Resolución 36 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Conferencia de Plenipotenciarios, Minneapolis (Estados Unidos de América), 12 de octubre a 6 de noviembre de 1998.

286. Declaración de Guatemala, XX Cumbre Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, la República Dominicana y Belice, Ciudad de Guatemala, 18 y 19 de octubre de 1999.

287. Resolución 10 (CMR-2000) relativa a la utilización de telecomunicaciones inalámbricas bidireccionales por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, Estambul, 2000.

288. Resolución 644 (CMR-2000) relativa a los recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro, Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, Estambul, 2000.

289. Resolución 645 (CMR-2000) relativa a la armonización mundial del espectro para la protección pública y el socorro en casos de desastre, Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, Estambul, 2000.

290. Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 297*, 15 de noviembre de 2001).

291. Consejo de Europa, recomendación (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, aprobada por el Comité de Ministros en la 786ª reunión de los Delegados de los Ministros, 6 de marzo de 2002.

292. Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación No. 12, Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones, Estambul, 2002.

293. Decisión No. 529 del Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores por la que se crea el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), Lima, 7 de junio de 2002.

294. Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación UIT-R M.1637 (2003) relativa a la circulación mundial e interfronteriza de equipos de radiocomunicaciones en situaciones de emergencia y operaciones de socorro.

295. Decisión 2004/277/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 29 de diciembre de 2003, que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CE, Euratom, (*Diario Oficial de la Unión Europea L 87*, 25 de marzo de 2004).
296. Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos, documento WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1, 14 de noviembre de 2005.
297. Organización Mundial de la Salud, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005, reimpresso en *International Legal Materials*, vol. 44, pág. 1013.
298. Declaración de Panamá, Asociación de Estados del Caribe, IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno, Ciudad de Panamá, 29 de julio de 2005.
299. Declaración de Dakha sobre desafíos ambientales y desastres naturales en Asia meridional, 13ª Cumbre de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, Dakha, 12 y 13 de noviembre de 2005.
300. Declaración de Busan, 13ª Reunión de dirigentes del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), Busan (República de Corea), 18 y 19 de noviembre de 2005.
301. Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación D-13 relativa a la utilización eficaz de los servicios de aficionados en la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, enero de 2006.
302. Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación UIT-R F.1105-2 (1994-2002-2006) relativa al equipo transportable de radiocomunicaciones fijas para operaciones de socorro.
303. Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación UIT-R S.1001-1 (1993-2006), relativa a la utilización de sistemas en el servicio fijo por satélite en situaciones de desastre natural y otras emergencias similares para alertas y operaciones de socorro.
304. Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación UIT-R M.1042-3 (1994-1998-2003-2007) relativa a las comunicaciones de los servicios de aficionados y aficionados por satélite en situaciones de catástrofe.
305. Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación UIT-R BT.1774-1 (2006-2007) relativa a la utilización de las infraestructuras de radiodifusión por satélite y terrenal para alertar a la población, mitigar los efectos de las catástrofes y facilitar las operaciones de socorro.
306. Decisión 2007/162/EC, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil.
307. Resolución AG/Res. 2314 (XXXVII O/07) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, de 5 de junio de 2007.
308. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas por la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 26 a 30 de noviembre de 2007, documento 30IC/07/R4, anexo y anotaciones.

## C. Otros textos pertinentes

309. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972.

310. Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones, Ginebra, septiembre de 1979, recomendación No. 1.

311. Proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, en informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980, págs. 520 a 530.

312. Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre, Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), 1982, *Policy an Efficacy Studies No. 8* (número de venta E.82.XV.PE/8).

313. Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo.

314. “Résolution sur la reconnaissance du devoir d’assistance humanitaire et du droit à cette assistance” (Resolución sobre el reconocimiento del deber de asistencia humanitaria y el derecho a recibirla), *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 91 (1987), págs. 816 y 817.

315. “La protección de los derechos humanos y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados”, resolución del Instituto de Derecho Internacional, sesión de Santiago de Compostela, 1989, párr. 5.

316. Declaración sobre normas humanitarias mínimas aprobada por una reunión de expertos organizada por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Åbo Akademi, Turku/Åbo (Finlandia), 2 de diciembre de 1990.

317. Peter MacAlister-Smith, proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Heidelberg (Alemania): Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991).

318. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

319. Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria, aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993 (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 33, No. 297 (1993)).

320. Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones, Buenos Aires, 21 a 29 de marzo de 1994, resolución 7.

321. Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, y Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, Yokohama (Japón), 23 a 27 de mayo de 1994, A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I.

322. Documento de trabajo sobre la definición de emergencia compleja, Comité Permanente entre Organismos, diciembre de 1994.

323. Principles on military-civilian relations (Principios sobre las relaciones militares y civiles), Comité Permanente entre Organismos, enero de 1995.
324. Doha Declaration on the priorities for progressive development of international law in the United Nations Decade of International Law to meet the challenges of the 21st century (Declaración de Doha sobre prioridades para el desarrollo progresivo del derecho internacional en el Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional a fin de enfrentar los retos del 311. Proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, en informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980, págs. 520 a 530.
325. Elementos para una definición del derecho humano a la asistencia humanitaria (propuestos por Karel Vasak), en *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995), anexo 4.
326. Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, reimprimos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (1995), págs. 192 a 198.
327. Resolución aprobada en la 93ª Conferencia Interparlamentaria, Madrid, 1º de abril de 1995, “La comunidad internacional ante los retos que plantean las calamidades que resultan de conflictos armados y los desastres naturales o provocados por el hombre: necesidad de una respuesta coherente y eficaz mediante la utilización de medios y mecanismos políticos y de asistencia humanitaria adaptados a la situación”.
328. Acuerdo modelo en materia aduanera, Organización Mundial de Aduanas y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 1996.
329. Principios rectores de los desplazamientos internos, 1992, E/CN.4/1998/53/Add.2.
330. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general No. 12, mayo de 1999, E/C.12/1999/5.
331. Declaración de Dar es Salam sobre la alimentación de bebés y niños de corta edad en situaciones de emergencia en África, noviembre de 1999.
332. Carta de cooperación para lograr la utilización coordinada de las instalaciones espaciales en casos de desastres naturales o tecnológicos, Rev.3, 25 de abril de 2000.
333. Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre (Ginebra: Proyecto Esfera, 2000, revisadas en 2004).
334. Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 97.
335. Comité de Derechos Humanos, observación general No. 29, de 24 de julio de 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.
336. Guidelines on the use of military or armed escorts for humanitarian convoys (Directrices sobre la utilización de escolta militar o armada en los convoyes humanitarios), Comité Permanente entre Organismos, septiembre de 2001.

337. Guiding principles for civil-military interaction (Principios rectores de la interacción entre actores civiles y militares), Australian Council For Overseas Aid, septiembre de 2002.
338. Directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios 2002, revisadas en mayo de 2007.
339. Resolución sobre asistencia humanitaria, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003.
340. Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, marzo de 2003.
341. “Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias”, documento aprobado por la Reunión Internacional sobre la buena gestión de las donaciones humanitarias, Estocolmo, 17 de junio de 2003.
342. Normas y prácticas recomendadas aprobadas por la reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sobre las normas que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre, Belgrado, 24 a 26 de septiembre de 2004.
343. Declaración de Hyogo, aprobada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005, A/CONF.206/6, cap. I, resolución 1.
344. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005, A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2.
345. “Propuesta de decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil”, presentada por la Comisión de las Comunidades Europeas, documento COM(2006)29 final, 26 de enero de 2006.
346. Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”), Rev.1, 27 de noviembre de 2006.
347. Comité Permanente entre Organismos, Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales (Washington, D.C.: Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, 2006).
348. Guidelines for relations between United States armed forces and nongovernmental humanitarian organizations in hostile or potentially hostile environments (Directrices para las relaciones entre las fuerzas armadas de los Estados Unidos y las organizaciones humanitarias no gubernamentales en entornos hostiles o potencialmente hostiles), InterAction, julio de 2007.
349. Comisión de Derecho Internacional, proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2006, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/61/10)*, párr. 66.

## ANEXO 2: PROYECTO DE LA CDI SOBRE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASO DE DESASTRE

Aprobados por el Comité de Redacción en primera lectura  
Doc. A/CN.4/L.831, 15 de mayo de 2014

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

### Artículo 1 [1]<sup>1</sup>

#### Ámbito de aplicación

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre.

### Artículo 2 [2]

#### Objeto

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta adecuada y eficaz a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos.

### Artículo 3 [3]

#### Definición de desastre

Se entiende por “desastre” un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.

### Artículo 4

#### Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos:

- a) “Estado afectado” es el Estado en cuyo territorio o bajo la jurisdicción o el control del cual las personas, los bienes o el medio ambiente resultan afectados por un desastre;
- b) “Estado que presta asistencia” es un Estado que presta asistencia a un Estado afectado a su solicitud o con su consentimiento;
- c) “otro actor que presta asistencia” es una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental pertinente o cualquier otra entidad o individuo extranjeros al Estado afectado, que presta asistencia a ese Estado a su solicitud o con su consentimiento;
- d) “asistencia externa” es el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por los Estados u otros actores que prestan asistencia para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres;
- e) “personal de socorro” es el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en casos de desastre o reducir el riesgo de desastres;
- f) “equipo y bienes” son los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos y demás objetos para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres.

---

<sup>1</sup> Los números de los proyectos de artículos, previamente adoptados provisionalmente por la Comisión, se indican en paréntesis.

## **Artículo 5 [7]**

### **Dignidad humana**

Al responder a los desastres, los Estados, las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes respetarán y protegerán la dignidad inherente a la persona humana.

## **Artículo 6 [8]**

### **Derechos humanos**

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos.

## **Artículo 7 [6]**

### **Principios humanitarios**

La respuesta a los desastres se llevará a cabo con arreglo a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables.

## **Artículo 8 [5]**

### **Deber de cooperar**

De conformidad con el presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como con las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales competentes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media una Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, y con las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

## **Artículo 9 [5 bis]**

### **Formas de cooperación**

A los fines del presente proyecto de artículos, la cooperación incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.

## **Artículo 10 [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.

## **Artículo 11 [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 anteriores y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

## **Artículo 12 [9]**

### **Papel del Estado afectado**

1. El Estado afectado, en virtud de su soberanía, tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio.
2. El Estado afectado ejerce el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia.

## **Artículo 13 [10]**

### **Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa**

El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar asistencia de otros Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones

intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes, según proceda.

#### **Artículo 14 [11]**

##### **Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa**

1. La prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado.
2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.
3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia conforme al presente proyecto de artículos, el Estado afectado comunicará, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento.

#### **Artículo 15 [13]**

##### **Condiciones de prestación de la asistencia externa**

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ajustarse al presente proyecto de artículos, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno del Estado afectado. Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones, el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida.

#### **Artículo 16 [12]**

##### **Ofrecimientos de asistencia externa**

Al responder a los desastres, los Estados, las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales competentes tienen derecho a ofrecer asistencia al Estado afectado. Las organizaciones no gubernamentales pertinentes también pueden ofrecer asistencia al Estado afectado.

#### **Artículo 17 [14]**

##### **Facilitación de la asistencia externa**

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:
  - a) el personal de socorro civil y militar, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y
  - b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la imposición fiscal, el transporte, así como su disposición ulterior.
2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho interno.

#### **Artículo 18**

##### **Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro**

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

#### **Artículo 19 [15]**

##### **Terminación de la asistencia externa**

El Estado afectado y el Estado que presta asistencia y, en su caso, los otros actores que prestan asistencia, consultarán entre sí sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades. El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, o los otros actores que prestan asistencia que deseen la terminación, suministrarán la notificación apropiada.

#### **Artículo 20**

##### **Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional**

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de las normas especiales u otras normas del derecho internacional aplicables en casos de desastres.



## **Artículo 21 [4]**

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

El presente proyecto de artículos no se aplica a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario.

# **OTROS INSTRUMENTOS RELEVADOS**

(No incluidos en el Anexo 1: Memorando de la Secretaría)

## **Tratados multilaterales**

- Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación en aquellos países que experimentan graves sequías y/o desertificación, en particular África, 17/06/1994, en vigor desde el 26/12/1996.
- Convención para la protección y asistencia de desplazados internos en África (Convención de Kampala), 23/10/2009, en vigor desde el 06/12/2012.

## **Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**

- Resolución 57 (I), 11/12/1946.
- Resolución 1714 (XVI), 19/12/1961.
- Resolución 2029 (XX), 22/11/1965.
- Resolución 2997 (XXVII), 15/12/1972.
- Resolución 49/22, 13/12/1994.
- Resolución 51/299, 21/05/1997.
- Resolución 54/233, 22/12/1999.
- Resolución 54/166, 24/02/2000.
- Resolución 61/106, 24/01/2007.

## **Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

- Res. 1529 (2004), 29/02/2004.
- Res. 1542 (2004), 30/04/2004.

## **Otros instrumentos aprobados por organizaciones y entidades internacionales**

- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11/02/1998.
- Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Guatemala, 29-31 de mayo de 1989.

- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, conclusión tercera.
- Consejo Europeo, Directiva N° 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, 20/07/2001.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas 2009 (UNISDR), Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, Ginebra, Suiza, mayo del 2009.

## **Legislación interna**

- Argentina, Ley N° 22.439, 16/03/1981 (B.O. 27/03/1981).
- Argentina, Ley N° 25.871, 17/12/2003 (B.O. 21/01/2004).
- Argentina, Ley N° 26.165, 08/11/2006 (B.O. 01/12/2006).
- Canadá, Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), 01/11/2001, enmendada 20/11/2014.
- Chile, Constitución Política de la República de Chile, 1980, enmendada 26/08/2005.
- Chile, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción N° 18.415. (12/06/1985)
- Chile, Ley 20.436 (23/04/2010)
- Chile, Ley 20.440 (08/05/2010)
- Chile, Ley 20.444 (28/05/2010).
- Chile, Ley 20.458 (20/08/2010)
- Chile, Ley 20.443 (23/11/2010)
- Chile, Ley 20.582 (13/04/2012)
- Chile, Decreto N° 104 (2801/1977)
- Chile, Decreto N° 150 (27/02/2010)
- Chile, Decretos N° 152 y 153 (28/02/2010)
- Chile, Decreto N° 317 (11/03/2010)
- Chile, Decreto N° 350 (22/03/2010)
- Finlandia, Aliens Act, en vigor desde el 01/05/2004.
- México, Ley de Migración (D.O. 25/05/2011).
- Suecia, Aliens Act, 29/09/2005.
- Uruguay, Ley de Migración N° 18.250, 27/12/2007 (D.O. 17/01/2008).

## **JURISPRUDENCIA CITADA**

(Ordenada por tribunal y orden cronológico)

### **CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA**

- *Canal de Corfú* (Reino Unido c. Albania), CIJ, Fallo, 09/04/1949.
- *Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, CIJ, Opinión Consultiva, 28/05/1951.
- *Pesquerías* (Reino Unido c. Noruega), CIJ, Fallo, 18/12/1951.

- *Plataforma Continental del Mar del Norte* (República Federal de Alemania c. Dinamarca; República Federal de Alemania c. Países Bajos), CIJ, Fallo, 20/02/1969.
- *Plataforma continental* (Libia c. Malta), CIJ, Fallo, 03/06/1985.
- *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. EE.UU.), CIJ, Fallo, 27/06/1986.
- *Ciertas tierras fosfáticas en Nauru* (Nauru c. Australia), CIJ, Fallo (excepciones preliminares), 26/06/1992.
- *Legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*, CIJ, Opinión Consultiva, 08/07/1996.
- *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein* (Qatar c. Bahrein), CIJ, Fallo, 16/03/2001.
- *La Grand* (Alemania c. EE.UU.), CIJ, Fallo, 27/06/2001.
- *Solicitud de revisión del fallo de 11 de septiembre 1992 en el asunto relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador/Honduras: intervención de Nicaragua)* (El Salvador c. Honduras), CIJ, Fallo, 18/12/2003.
- *Avena y otros nacionales mexicanos* (México c. EE.UU.), CIJ, Fallo, 31/03/2004.
- *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, CIJ, Opinión Consultiva, 09/07/2004.
- *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (Bosnia-Herzegovina c. Serbia y Montenegro), CIJ, Fallo, 26/02/2007.
- *Disputa territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar del Caribe* (Nicaragua c. Honduras), CIJ, Fallo, 08/10/2007.
- *Delimitación marítima en el Mar Negro* (Rumania c. Ucrania), CIJ, Fallo, 03/02/2009.

## **TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS**

- *Öneryildiz c. Turquía*, TEDH, Gran Sala, Fallo, 30/11/2004.
- *Budayeva y otros c. Rusia.*, TEDH, Sala (Primera Sección), Fallo, 29/08/2008.
- *Amato c. Turquía*, TEDH, Sala (Tercera Sección), Fallo, 12/11/2011.
- *Kolyadenko y otros c. Rusia*, TEDH, Sala (Primera Sección), Fallo, 09/07/2012.
- *Ilbeyi Kemaloğlu y Meriye Kemaloğlu c. Turquía*, TEDH, Sala (Segunda Sección), Fallo, 10/07/2012.

## **OTROS TRIBUNALES**

- Opinión Consultiva OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Corte IDH, 17/09/2003.
- *Caso concerniente a los trabajos de 'polderización' efectuados por Singapur en el interior y alrededor del Estrecho de Johor* (Malasia c. Singapur), TIDM, Providencia, 08/10/2003.
- Arbitraje entre *Guyana y Surinam* (Guyana c. Surinam), CPA, Laudo, 17/09/2007.
- *Disputa concerniente a la delimitación de la frontera marítima entre Bangladesh y Myanmar en la Bahía de Bengala* (Bangladesh/Myanmar), TIDM, Fallo, 14/03/2012.

# BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

## OBRAS

- Alexander, D., *Confronting Catastrophe: New Perspectives on Natural Disasters*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- Alexander, D., *Natural Disasters*, University College Londres Press, Londres, 1993.
- Architectural Institute of Japan (ed.), *Preliminary Reconnaissance Report of the 2011 Tohoku-Chiho Taiheiyo-Oki Earthquake*, Springer, Tokio, 2012.
- Barberis, Julio, *El territorio del Estado y la soberanía territorial*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2003.
- Barberis, Julio A., *Formación del derecho internacional*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1994.
- Beigbeder, Yves, *The role and status of international humanitarian volunteers and organizations: The right and duty to humanitarian assistance*, Martinus Nijhoff, Londres, 1991.
- Blum, Yehuda Z., *Historic Titles in International Law*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1965.
- Carsten, Michael D. (ed.), *US Naval War College International Law Studies*. vol. 83. *Global Legal Challenges: Command of the Commons, Strategic Communications and Natural Disasters*, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2007.
- Day, A. J., *Border and Territorial Disputes of the World*, Keesing's Reference Publications, Londres, 2ª edic., 1987.
- Dipla, Haritini, *Le regime juridique des îles dans le droit international de la mer*, Presses Universitaires de France, París, 1984.
- Feller, Erika; Türk, Volker y Nicholson, Frances, *Refugee Protection in International Law*, UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Ferris, Elizabeth, *The Politics of Protection*, The Brookings Institution, Washington, 2011.
- Ferris, Elizabeth et al., *On the Front Line of Climate Change and Displacement Learning from and with Pacific Island Countries*, The Brookings Institution, London School of Economics Project on Internal Displacement, septiembre de 2011.
- Fisher, David, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Ginebra, 2007.
- Foster, Michelle, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights. Refuge from Deprivation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Gunn, Angus M. (ed.), *Encyclopedia of disasters: environmental catastrophes and human tragedies*, Greenwood, Westport, 2008, vol. 2.
- Özerdem, Alpaslan y Jacoby, Tim, *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India*, I.B.Tauris, Londres, 2006.
- Günter Brauch Hans et al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Springer-Verlag, Berlín, 2011.
- Hathaway, James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.
- Heimburger, Karl F., *Der erwerb der gebietshoheit. Eine staats- und völkerrechtliche Studie. I. Theil: die staatsrechtlichen Grundlagen und die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze für den Gebietserwerb. Uebersicht und Kritik der einzelnen Erwerbsarten*, Karlsruhe, Braun, 1888.

- Heintze, Hans-Joachim y Zwitter, Andrej (eds.), *International Law and Humanitarian Assistance*, Springer-Verlag, Berlín, 2011.
- Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louise, *Customary International Humanitarian Law*, ICRC Customary Law Study, Comité Internacional de la Cruz Roja, vol. I, 2005.
- Hoffman, Timm y Ashwell, Ally, *Nature divided. Land degradation in South Africa*, University of Cape Town Press, Lansdowne, Sudáfrica, 2001.
- Joyner, Christopher C., *Antarctica and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1992.
- Kaikobad, Kaiyan Homi, *Interpretation and Revision of International Boundary Decisions*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007.
- Kälin, W., *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy*, n. 32, The American Society of International Law and the Brookings Institution, Washington, D.C., 2000.
- Kannan, Ambalam, *Global Environmental Governance and Desertification: A Study of Gulf Cooperation Council Countries*, The Concept Publishers, New Delhi, 2012.
- Kent, Randolph, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Pinter Publishing, Londres, 1978.
- Kiss, A. y Shelton, D., *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2007.
- Laursen, Finn, *Small Powers at Sea*, Nijhoff, Dordrecht, 1993.
- Leckie, Scott (ed.), *Housing, Land, and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007.
- Louka, Elli, *International Environmental Law. Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.
- McCaffrey, Stephen, *The Law of International Watercourses*, Oxford, Nueva York, 2ª edic., 2007.
- Milano, Enrico, *Unlawful Territorial Situations in International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006.
- Munavvar, Mohamed, *Ocean States. Archipelagic Regimes in the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1995.
- Nandan, Satya y Rosenne, Shabtai (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, vol. III, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1995.
- Newman, Edward y van Selm, Joanne (ed.), *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, UN University Press, Hong Kong, 2003.
- Niraj Nathwani, *Rethinking Refugee Law*, Martinus Nijhoff, La Haya, 2003.
- Ortolan, Eugene, *Des moyens d'acquérir le domaine International ou propriété d'Etat entre les nations*, París, 1851.
- Perruchoud, Richard, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1982.
- Phuong, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Nueva York, 2004.
- Posner, Richard, *Catastrophe: Risk and Response*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, 22ª edic., 2001, disponible en <http://www.rae.es>.
- Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

- Sands, Philippe y Galizzi, Paolo, *Documents in European Community Environmental Law*, Cambridge University Press, 2ª edic., Nueva York, 2006.
- Shaw, Malcolm, *International Law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2008.
- Sramkova, Katarina, *Involuntary Environmental Migrants: Unprotected. The Case Study of the Displacement due to Current Climate Change*, Lambert Academic Publishing, 2010.
- United Nations Secretariat, *Desertification: Its Causes and Consequences*, Oxford, Pergamon Press, 1977.
- Verheyen, Roda, *Climate Change Damage and International Law. Prevention Duties and State Responsibility*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005.
- Walter, Kerstin, *Mind the gap – Exposing the protection gaps in international law for environmentally displaced citizens of small island States*, University of British Columbia, Faculty of Graduate Studies, Master of Law, Tesis, enero de 2012.
- Westra, Laura, *Environmental Justice & The Rights of Ecological Refugees*, Earthscan, Londres, 2009.

## ARTÍCULOS

- Abahussain, Asma Ali, et al., “Desertification in the Arab Region: Analysis of Current Status and Trends”, *Journal of Arid Environments*, vol. 51, 2002, pp. 521-545.
- Agusti, Federico, “Política Migratoria Argentina”, en *Migraciones Internacionales en el Siglo XXI*, Congreso Internacional sobre Migraciones, Dirección Nacional de Migraciones, Iguazú, 3 y 4 de septiembre de 2010, pp. 7-18, disponible en [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/Revista%20del%20Congreso%20web.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/Revista%20del%20Congreso%20web.pdf).
- Alexander, Lewis, “Baselines Delimitations and Maritime Boundaries”, *Vanderbilt Journal of International Law*, vol. 23, 1983, pp. 503-518.
- Alexander, David, “The study of natural disasters, 1977-1997: some reflections on a changing field of knowledge”, *Disasters*, vol. 21, n. 4, 1997, pp. 284-304.
- Atapattu, Sumudu, “Climate Change, Human Rights and Forced Migration: Implications for International Law”, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 27, 2009, pp. 607-636.
- Awoonor, Kofi, “The concerns of recipient nations”, en *A Framework for Survival: Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, Cahill, Kevin (ed.), Routledge, Londres, 1999, pp. 63-81.
- Babović, Bogdan, “The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter”, en *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Šahović, Milan, Oceana Publications, Dobbs Ferry, Nueva York, 1972, pp. 277-321.
- Bannon, Victoria *et al*, “Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia”, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, julio de 2006.
- Bannon, Victoria y Fisher, David, “Legal Lessons in Disaster Relief from the Tsunami, the Pakistan Earthquake and Hurricane Katrina”, *ASIL Insights*, vol. 10, n. 6, 06/03/2006.
- Baudot-Quéguiner, Elise, “The laws and principles governing preparedness, relief and rehabilitation operations: the unique case of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 8, pp. 128-137.

- Bardonnet, Daniel, “Les frontières terrestres et la relativité de leur tracé: (problèmes juridiques choisis)”, *R.C.A.D.I.*, vol. 153, 1976-V, pp. 9-166.
- Berramdane, Abdelkhaleq, “L’obligation de prévention des catastrophes et risques naturels”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, vol. 113, 1997, pp. 1717-1751.
- Bettati, M., “The right of humanitarian intervention or the right of free access to victims?”, en *Review of the International Commission of Jurists*, vol. 49, 1992, pp. 1-11.
- Beyerlin, Ulrich, “Desertification” (2009), en *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Wolfrum, Rudiger (ed.), Oxford University Press, <http://www.mpepil.com>.
- Biermann, Frank y Boas, Ingrid, “Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol”, *Environment Magazine*, noviembre-diciembre 2008.
- Brown Weiss, E., “Environmental disasters in international law”, en *Anuario Jurídico Interamericano*, 1986, pp. 141-169.
- Bryant-Tokalau, Jenny, “Artificial and recycled islands in the Pacific: myths and mythology of ‘plastic fantastic’”, *The Journal of the Polynesian Society*, vol. 120, n. 1, 2011, pp. 71-86.
- Caflich, Lucius, “Regles générales du droit des tours d’eau internationaux”, *R.C.A.D.I.*, vol. 219, 1989, p. 80 y ss.
- Callamard, Agnes, “Accountability to disaster-affected populations”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 10, pp. 153-164.
- Campbell, John, “Climate Change and Population Movement in Pacific Island Countries”, en *Climate Change and Migration in the South Pacific Region: Policy Perspectives*, Burson, Bruce (ed.), Institute for Policy Studies, Victoria University of Wellington, 2010, pp. 29-50.
- Carleton, Chris, “Problems relating to non-natural and man-made basepoints under UNCLOS”, en *Selected Contemporary Issues in the Law of the Sea*, Symmons, Clyde R. (ed.), Martinus Nijhoff, Leiden, 2011, pp. 31-65.
- Carlin, Evan, “Australian Defence Force Experience with Non-Government Organizations in Humanitarian Assistance and Disaster Relief Operations”, en Carsten, Michael D., *Global Legal Challenges: Command and the Commons, Strategic Communications and Natural Disasters*, International Law Studies, vol. 83, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2007, pp. 267-276.
- Caron, D., “Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness”, en *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Caron, D. y Leben, C. (eds.), Martinus Nijhoff, La Haya, 2001, pp. 3-29.
- Carr, Susan, “From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles”, *International Journal of Refugee Law*, 2009, pp. 34-47.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio, “Le droit à l’assistance humanitaire: à la recherche d’un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires”, en *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1995, pp. 97-123.
- Charney, Jonathan, “Rocks that cannot sustain human habitation”, *A.J.I.L.*, vol. 93, n. 4, 1999, pp. 863-878.

- Corell, Elisabet, “Drylands Degradation – Africa’s Main Environmental Challenge”, en *International Environmental Law and Policy in Africa*, Chaytor, Beatrice y Gray, Kevin (eds.), Kluwer, Londres, 2003, pp. 1-29.
- Ceriani Cernadas, Pablo “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en *Migración: un derecho humano*, Giustiniani, Rubén (ed.), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004, pp. 113-135.
- Costa, Daniel, “Legal Issues from the International Response to the 2007 Floods in Bolivia”, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008.
- Coursen-Neff, Zama, “Preventive measures pertaining to unconventional threats to the peace such as natural and humanitarian disasters”, *Nueva York University Journal of International Law and Politics*, vol. 30, 1998, pp. 645-707.
- Danish, Kyle, “International Environmental Law and the ‘Bottom-up’ Approach: A Review of the Desertification Convention”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 3, n. 1, Symposium: International Environmental Laws and Agencies: The Next Generation, 1995, pp. 133-176.
- Darkoh, Michael, “The Nature, Causes, and Consequences of Desertification in the Drylands of Africa”, *Land Degradation and Development*, vol. 9, 1998, pp. 1-20.
- de Groot, S.J., “An assessment of the potential environmental impact of large-scale sand-dredging for the building of artificial islands in the North Sea”, *Ocean Management*, vol. 5, 1979, pp. 211-232.
- De La Pradelle, P., “Protection de la personne humaine au cours des catastrophes naturelles”, *Annales de Droit International Médical*, n. 27, 1977, pp. 16-33.
- Díaz, Leticia; Dubner, Barry y Parent, Jason, “When is a ‘rock’ an ‘island’? – Another unilateral declaration defies ‘norms’ of international law”, *Michigan State Journal of International Law*, vol. 15, 2007, pp. 519-555.
- Di Leva, Charles y Morita, Sachiko, “Maritime Rights of Coastal States and Climate Change: Should States Adapt to Submerged Boundaries?”, *World Bank Law & Development, Working Paper Series n. 5*, 2009.
- Dipla, Haritini, “Islands, New” (2008), en *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Wolfrum, Rudiger (ed.), Oxford University Press, <http://www.mpepil.com>.
- Distefano, Giovanni, “The Conceptualization (Construction) of Territorial Title in the Light of the International Court of Justice Case Law”, *Leiden Journal of International Law*, 19, 2006, pp. 1041-1075.
- Docherty, Bonnie y Giannini, Tyler, “Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, 2009, pp. 349-403.
- Dupuy, René-Jean, “L’assistance humanitaire comme droit de l’homme contre la souveraineté de l’état”, en *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters*, Kalshoven, Frits (ed.), Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, pp. 27-34.
- El-Hinnawi, Essam, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Refugiados ambientales*, 1985.
- Ferris, Elizabeth y Hakata, Kei, “Beyond the disaster: A call for Japanese Leadership in International Disaster Response Law”, 22/03/2011, disponible en <http://www.brookings.com>.
- Ferris, Elizabeth y Ferro-Ribeiro, Sara, “Protecting people in cities: the disturbing case of Haiti”, en *Disasters 2012*, Overseas Development Institute, 2012, pp. 44-63.



- Fidler, David, “Disaster relief and governance after the Indian Ocean tsunami: What role for international law?”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 6, 2005, pp. 458-473.
- Fidler, David, “Global Outbreak of Avian Influenza A (H5N1) and International Law”, *ASIL Insights*, enero de 2004.
- Fidler, David, “The Indian Ocean Tsunami and International Law”, *ASIL Insights*, enero de 2005.
- Field, Tracy-Lynn, “International disaster response law in a southern Africa context”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies, Geneva, 2003, capítulo 5, pp. 81-90.
- Fischer, Horst, “International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies, Geneva, 2003, capítulo 2, pp. 24-44.
- Fisher, David, “Domestic regulation of International humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis”, *International Review of the Red Cross*, vol. 89, n. 866, 2007, pp. 345-372
- Fisher, David, “The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors”, en *Global Legal Challenges: Command and the Commons, Strategic Communications and Natural Disasters*, Carsten, Michael (ed.), *International Law Studies*, Naval War College, Newport, Rhode Island, vol. 83, 2007, pp. 293-320.
- Focarelli, Carlo, “Duty to Protect in cases of Natural Disasters” (2010), en *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Wolfrum, Rudiger (ed.), Oxford University Press, <http://www.mpepil.com>.
- Franco, Leonardo, “An examination of safety zones for internally displaced persons as a contribution toward prevention and solution of refugee problems”, en *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Al-Nauimi, Najeeb y Meese, Richard (eds.), Martinus Nijhoff, La Haya, 1995, pp. 871-897.
- Ford, Richard, “Law’s Territory (A History of Jurisdiction)”, *Michigan Law Review*, febrero de 1999, pp. 843-930.
- Fukushima, Glen, “The Great Hanshin Earthquake”, *JPRI Occasional Paper*, n. 2, 1995.
- Gagain, Michael, “Climate change, sea level rise, and artificial islands: Saving the Maldives’ Statehood and maritime claims through the ‘Constitution of the Oceans’”, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, vol. 23, n. 1, 2012, pp. 77-120.
- Glantz, Michael y Orlovsky, Nicolai, “Desertification: A Review of the Concept”, *Desertification Control Bulletin*, n. 9, 1983, pp. 15-22.
- González Napolitano, Silvina, “Islas, Estados archipelágicos, islas artificiales y estrechos internacionales”, en *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Errepar, Buenos Aires, 1ª edic., 2015 (en prensa), capítulo 31.
- González Napolitano, Silvina y Fellay, Milton, “Sujetos del derecho internacional”, en *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Errepar, Buenos Aires, 1ª edic., 2015 (en prensa), capítulo 2.
- Gunn, William, “The right to health of disaster victims”, *Disaster Prevention and Management*, vol. 12, 2003, pp. 48-51.

- Grunewald, Francois y Binder, Andrea, “Inter-agency real-time evaluation in Haití: 3 months after the earthquake”, *Final Report, Global Public Policy Institute – Groupe Urgence Réhabilitation Développement*, 31/08/2010, pp. 39-45.
- Haas, Phil, “Status and sovereignty of the Liancourt Rocks: the dispute between Japan and Korea”, *Gonzaga Journal of International Law*, vol. 15, n. 1, 2011, pp. 2-26.
- Haberman, Clyde, “For Japanese, Learning to Receive”, *The New York Times*, 14/03/2011.
- Hardcastle, Rohan y Chua, Adrian, “Victims of natural disaster: the right to receive humanitarian assistance”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 1, n. 4, 1997, pp. 35-49.
- Hardcastle, Rohan y Chua, Adrian, “Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 148, 1998, pp. 633-654.
- Heath, J. Benton, “Disasters, Relief, and Neglect: The Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the International Law Commission”, *Nueva York University Journal of International Law and Politics*, vol. 43, 2011, pp. 419-477.
- Helton, Arthur, “The legality of providing humanitarian assistance without the consent of the sovereign”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, 1992, pp. 373-375.
- Hoffman, Michael, “What is the scope of international disaster response law?”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 1, pp. 13-20.
- Ikeuchi, Koji y Waga, Masamitsu, “Earthquake Disaster Management in Japan”, en *Proceedings of the 41st Joint Meeting of the U.S.-Japan Panel on Wind and Seismic Effects UJNR*, Tamura, Keiichi (ed.), Power Works Research Institute, Tsukuba, 2009, pp. 245-259.
- İsbir, Eyüp y Genç, F. Neval, “1999-Marmara Earthquake Case Study”, Sociedad de la Media Luna Roja turca y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2006.
- Jakovljevic, Bosko, “Reflections on the International Disaster Response Law Project and experiences in Serbia and Montenegro”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 6, pp. 96-105.
- Jesus, José Luis, “Rocks, New-Born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space”, en *Verhandeln für den Frieden: Negotiating for Peace: Liber Amicorum Tono Eitel*, Frowein, Jochen y otros (eds.), Springer, Berlín, 2003, pp. 579-603.
- Johnson, Pierre; Mayrand, Karel y Paquin, Marc, “The United Nations Convention to Combat Desertification in Global Sustainable Development Governance”, en *Governing Global Desertification: Linking Environmental Degradation, Poverty and Participation*, Ashgate, Hampshire, 2006, pp. 1-9.
- Joyner, Christopher C., “The Status of Ice in International Law”, en *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Oude Elferink, Alex y Rothwell, Donald (eds.), Martinus Nijhoff, La Haya, 2001, pp. 23-48.
- Kälín, Walter y Schrepfer, Nina, “Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches”, *Legal and Protection Policy Research Series*, febrero de 2012.

- Katoch, Arjun, “International natural disaster response and the United Nations”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 3, pp. 47-56.
- Kaye, Stuart, “Territorial Sea Baselines along Ice-Covered Coasts: International Practice and limits of Law of the Sea”, *Ocean Development & International Law*, vol. 35, 2004, pp. 75-102.
- Kazusa, Shuhei, “Disaster Management in Japan”, *Journal of Society for Social Management Systems*, SMS06-001, 2006, disponible en [http://management.kochi-tech.ac.jp/PDF/IWPM/IWPM\\_Kazusa.pdf](http://management.kochi-tech.ac.jp/PDF/IWPM/IWPM_Kazusa.pdf).
- Keane, David, “The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugees”, *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 16, 2004, pp. 209-223.
- Kelman, Ilan, “La evacuación de las islas”, *Revista Migraciones Forzadas*, n. 31, noviembre de 2008, pp. 20-21.
- Kibreab, Gaim, “Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: a Critique of the Current Debate”, *Disasters*, vol. 21, n. 1, 1997, pp. 20-38.
- Klein Solomon, Michele y Warner, Koko, “Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change. Existing Tools and Emerging Framework”, en *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Gerrard, Michael y Wannier, Gregory (eds.), Cambridge University Press, Nueva York, 2013, pp. 243-298.
- Knapp, Blaise, “La responsabilité de l’État en cas de catastrophes naturelles”, *Revue de droit Suisse*, 1986, pp. 589-617.
- Laczko, Frank y Collett, Elizabeth, “Assessing the Tsunami's Effects on Migration”, *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 01/04/2005.
- Lange, Holly, “Climate Refugees Require Relocation Assistance: Guaranteeing Adequate Land Assets through Treaties Based on the National Adaptation Programmes of Action”, *Pacific Rim Law & Policy Journal*, julio de 2010, pp. 613-640.
- Li, Li, “Not so paradise islands. Unregulated land reclamation threatens China’s marine environment”, *Beijing Review*, 26/02/2012, pp. 26-27.
- Luopajarvi, Katja, “Is there an obligation on states to accept international humanitarian assistance to internally displaced persons under international law?”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, n. 4, 2003, pp. 678-714.
- Macalister-Smith, Peter, “International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations”, *Max Planck Institute for Comparative Law and International Law*, 1991.
- Maley, William, “A new Tower of Babel? Reappraising the architecture of refugee protection”, en *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, Newman, Edward y van Selm, Joanne (eds.), UN University Press, Hong Kong, 2003, pp. 306-329.
- Margesson, Rhoda y Taft-Morales, Maureen, “Haiti Earthquake: Crisis and Response”, Congressional Research Service, 2010, p. 3.
- McAdam, Jane, “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards”, *Legal and Protection Policy Research Series*, mayo de 2011.
- McAdam, Jane, “‘Disappearing States’, Statelessness and the Boundaries of International Law”, University of New South Wales, *Faculty of Law Research Series*, Paper n. 2, 2010.

- McAdam, Jane y Saul, Ben, “Displacement with Dignity: International Law and Policy Responses to Climate Change. Migration and Security in Bangladesh”, University of New South Wales, *Faculty of Law Research Series*, Paper n. 63, 2010.
- McGregor, Joann, “¿Existen los refugiados por causas medioambientales?”, en *RPN Refugee Participation Network*, n. 18, Refugee Studies Programme (Universidad de Oxford) y HEGOA (Universidad del País Vasco), Oxford-Bilbao, 1995.
- McIvor, Chris, “Applying humanitarian principles in disaster relief: a case study from Zimbabwe”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 9, pp. 140-151.
- Messick, Madeline y Bergeron, Claire, “Temporary Protected Status in the United States: A Grant of Humanitarian Relief that Is Less than Permanent”, *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 02/07/2014.
- Molenaar, Erik Jaap, “Airports at sea: international legal implications”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 14, n. 3, 1999, pp. 371-386.
- Mooney, Erin, “Towards a protection regime for internally displaced persons”, en *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, Newman, Edward y van Selm, Joanne (eds.), UN University Press, Hong Kong, 2003, pp. 159-180.
- Moore, Malcom, “Japan earthquake and tsunami anniversary: quarter of a million face five years in shelters”, *The Telegraph*, 08/03/2012.
- Muntarbhorn, Vitit, “International disaster response law and displaced persons”, en *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 4, pp. 61-74.
- Nasr, Mamdouh, “Assesing Desertification and Water Harvesting in the Middle East and North Africa: Policy Implications”, *Policy Paper*, n. 10, 1999, Center for Development Research, Bonn University, Germany.
- Nebhay, Stephanie, “Japan request foreign rescue teams, UN says”, Reuters, 11/03/2011, disponible en <http://www.reuters.com/article/2011/03/11/us-japan-quake-aid-refile-idUSTRE72A71320110311>.
- Nicholson, Sharon, Tucker, Compton J. y Ba, M. B., “Desertification, Drought, and Surface Vegetation: An example from the West African Sahel”, *Bulletin of the American Metereological Society*, vol. 79, n. 5, 1998, pp. 815-829.
- Nurse, Leonard *et al.*, “Small Islands”, en *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects*, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 1619-1622.
- Park, Choon-Ho, “The Changeable Legal Status of Islands and ‘Non-Islands’ in the Law of the Sea: Some Instances in the Asia-Pacific Region” en *Bringing New Law to Ocean Waters*, Caron, D. D. y Scheiber, H. N. (eds.), Martinus Nijhoff, Leiden, 2004, pp. 483-491.
- Picard, Mary, “Legal issues from the international response to Tropical Storm Stan in Guatemala”, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, abril de 2007.
- Pinto, Roger, “La prescription en droit International”, *R.C.A.D.I.*, vol. 87, 1955, pp. 387-455.

- Powers, Ann y Stucko, Christopher, “Introducing the Law of the Sea and the Legal Implications of Rising Sea Levels”, en *Threatened Islands Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Gerrard, Michael (ed.), Cambridge University Press, 2013, pp. 123-140.
- Rahman, M. Habibur, “The Impact of the Law of the Sea Convention on the Regime for Islands: Problems for the Coastal State in Asserting Claims to ‘New-Born’ Islands in Maritime Zones”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 34, 1985, pp. 368-376.
- Rayfuse, Rosemary, “International Law and Disappearing States: Utilising Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma”, *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*, 2010, disponible en [http://works.bepress.com/rosemary\\_rayfuse/7](http://works.bepress.com/rosemary_rayfuse/7).
- Rayfuse, Rosemary, “Sea level rise and maritime zones. Preserving the maritime entitlements of ‘disappearing’ States”, en *Threatened Islands Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Gerrard, Michael (ed.), Cambridge University Press, 2013, pp. 167-191.
- Rayfuse, Rosemary, “W(h)ither Tuvalu? International Law and Disappearing States”, *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*, 2009, Working Paper 9, <http://law.bepress.com/unswwps/flrps09/art9>.
- Renard, Robrecht, “The Cracks in the New Aid Paradigm”, *Discussion paper 1*, Institute of Development Policy and Management of University of Antwerpen, 2006.
- Renaud, Fabrice, *et al.*, “A Decision Framework for Environmentally Induced Migration”, *International Migration*, vol. 49, número suplementario s1 (junio, 2011), pp. e5–e29.
- Rhodes, Stephen, “Rethinking Desertification: What Do We Know and What Have We Learned?”, *World Development*, vol. 19, n. 9, 1991, pp. 1137-1143.
- Romano, C. P. R., “L’obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles”, en *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Caron, D. y Leben, C. (eds.), Martinus Nijhoff, La Haya, 2001, pp. 379-428.
- Saechao, Tyra Ruth, “Natural Disasters and the Responsibility to Protect: from Chaos to Clarity”, *Brooklyn Journal of International Law*, 2007, pp. 663-707.
- Sandoz, Yves, “The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin”, en *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law*, Al-Nauimi, N. y Meese, R. (eds.), Martinus Nijhoff, La Haya 1995, pp. 899-927.
- Schofield, Clive y Arsana, I Made Andi, “Imaginary Islands? Options to Preserve Maritime Jurisdictional Entitlements and Provide Stable Maritime Limits in the Face of Coastal Instability”, 6th IHO-IAG ABLOS Conference, 25-27 de octubre de 2010, disponible en [http://www.iho.int/mtg\\_docs/com\\_wg/ABLOS/ABLOS\\_Conf6/ABLOS\\_Conf6.htm](http://www.iho.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf6/ABLOS_Conf6.htm).
- Schofield, Clive y Freestone, David, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise”, en *Threatened Islands Nations. Legal implications of rising seas and a changing climate*, Gerrard, Michael y Wannier, Gregory (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 141-165.
- Schröter, François, “Les systèmes de délimitation dans les fleuves internationaux”, *Annuaire français de droit international*, vol. 38, 1992, pp. 948-982.
- Ségur, P., “La catastrophe et le risque naturels: essai de définition juridique”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, vol. 113, 1997, pp. 1693-1716.
- Shaw, Malcom, “Territory in International Law”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 13, 1982, pp 61-91.

- Smith, Robert y Thomas, Bradford, “Island disputes and the law of the sea: An examination of sovereignty and delimitation”, en *Security Flashpoints. Oil, Islands, Sea Access and Military Confrontation*, Nordquist, Myron y Norton Moore, John (eds.), Nijhoff, La Haya, 1998, pp. 55-104.
- Solá Pardell, Oriol, “Desplazados ambientales. Una nueva realidad”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, n. 66, 2012.
- Soons, Alfred, “The effects of sea level rise on maritime limits and boundaries”, *Netherlands International Law Review*, vol. 37, 1990, pp. 207-232.
- Symeonakis, Elias y Drake, Nick, “Monitoring Desertification and Land Degradation over Sub-Saharan Africa”, *International Journal of Remote Sensing*, vol. 25, n. 3, 2004, pp. 573-592.
- Terminiello, Juan Pablo, “Los desastres naturales, el cambio climático y la protección de los derechos humanos. Realidades y desafíos frente al desplazamiento forzado”, en *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*, Universidad Nacional de Lanús, 2012, pp. 131-174.
- Trasberg, Märt, “La cooperación internacional en la reconstrucción de Haití: un acercamiento desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda”, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2012, pp. 14-16.
- Treves, Tullio, “Baselines” (2009), en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Wolfrum, Rudiger (ed.), Oxford University Press, <http://www.mpepil.com>.
- Troeller, Gary G., “Refugees and human displacement in contemporary international relations: Reconciling state and individual sovereignty”, *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, Newman, Edward y van Selm, Joanne (eds.), UN University Press, Hong Kong, 2003, pp. 50-65.
- Tsaltas, Grigoris; Bourtzis, Tilemachos y Rodotheatos, Gerasimos, “Artificial islands and structures as a means of safeguarding State sovereignty against sea level rise. A law of the sea perspective”, 6ª Conferencia ABLOS 2010, *Contentious issues in UNCLOS – Surely not?*, Mónaco, 26/10/2010, disponible en <http://www.gmat.unsw.edu.au/ablos/ABLOS10Folder/S2P3-Pres.pdf>.
- ul Haq, Ikram, “Global Disasters: Pakistan’s Experience”, en *Global Legal Challenges: Command and the Commons, Strategic Communications and Natural Disasters*, Carsten, Michael (ed.), *International Law Studies*, Naval War College, Newport, vol. 83, 2007, pp. 257-266.
- Walker, Peter, “Víctimas de catástrofes naturales y derecho a la asistencia humanitaria: Una opinión profesional”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 148, pp. 655-662.
- Wallwork, Ellery; Gunn, Kathy; Morgan, Mark y Wilcoxon, Kathryn, “Operation Unified Response. Air Mobility Command’s Response to the 2010 Haití Earthquake Crisis”, Office of History, Air Mobility Command, Scott Air Base, Illinois, 2010.
- Walter, Jonathan (ed.), “Accountability: a question of rights and duties”, *World Disasters Report 2002*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2002, pp. 149-169.
- Warner, Koko, *et al.*, “Changing climates, moving people: framing migration, displacement and planned relocation”, *UNU-EHS Publication Series, Policy Brief*, n. 8, junio de 2013, p. 26.
- Watling, Les, “Artificial islands: information needs and impact criteria”, *Marine Pollution Bulletin*, vol. 6, n. 9, 1975, pp. 139-142.

- Weiss Fagen, Patricia, “The long-term challenges of reconstruction and reintegration: Case studies of Haiti and Bosnia–Herzegovina”, *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, Newman, Edward y van Selm, Joanne (eds.), UN University Press, Hong Kong, 2003, pp. 221-249.
- Westgate, Kenneth y O’Keefe, Philip, “Some definitions of disaster, University of Bradford Disaster Research Unit”, *Occasional Paper*, n. 4, junio de 1976.
- Williams, Angela, “Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law”, *Law & Policy*, vol. 30, n. 4, octubre de 2008, pp. 502-529.

#### INFORMES Y OTROS DOCUMENTOS (por orden cronológico)

- “Assistance in cases of natural disaster”, Informe del Secretario General, Doc. A/5845, 05/01/1965 y E/4994, 13/05/1971.
- “Artificial islands”, *Marine Pollution Bulletin*, vol. 5, n. 8, 1974, pp. 113-114.
- “Measures to expedite international relief”, Informe del Secretario General, Doc. A/32/64, 12/05/1977.
- Observación General N° 6 del Comité de los Derechos Humanos, artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (derecho a la vida), 16° período de sesiones, 1982, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.
- “Colloque de Monaco sur la promotion et la diffusion des droits de l’homme, du droit international humanitaire, du droit des réfugiés, du droit des migrants et du droit de secours en cas de catastrophes naturelles”, 07-09/11/1985.
- “Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations”, Informe del Secretario General, Doc. A/45/587, 24/10/1990.
- ACNUR, *The State of the World’s Refugees: The Challenge of Protection*, 01/01/1993.
- ACNUR, CIREFCA, Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del Documento – “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina”, 28/06/1994, CIREFCA/REF/94/1.
- ACNUR, *The State of the World’s Refugees: In Search of Solutions*, 01/01/1995.
- “Principios e intervención en la asistencia internacional humanitaria y las actividades de protección”, Doc. 95/C.II/2/1, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja de la Media Luna Roja, Ginebra, 03-07/12/1995.
- “The right to adequate food”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General n. 12, Doc. E/C.12/1999/5, 12/05/1999.
- Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una alimentación adecuada, artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20° período de sesiones, 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/5.
- “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas”, Informe del Secretario General de Naciones Unidas, Doc. A/55/82, 30/05/2000.
- “An overview of policies and legislative trends in disaster prevention — concept paper”, Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction, Segunda reunión, Ginebra, 10-11/11/2000.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), “World Disasters Report”, 2000.
- “International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development”, Informe del Secretario General, Doc. A/56/307, 20/08/2001.
- “Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres”, Dirección de Protección Civil, Ministerio del Interior de Haití, 2001.
- “Plan National de Réponse aux Urgences”, Ministerio del Interior de la República de Haití, 2001.

- “Emergency response to disasters”, Informe del Secretario General, Doc. A/57/320, 16/08/2002.
- Australia. Parliament. Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee, *A Pacific Engaged: Australia’s Relations with Papua New Guinea and the Island States of the South-West Pacific*, 12/08/2003.
- “Derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre: proyecto de informe 2002-2003”, 03/IC/11, informe preparado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2-6/12/2003.
- “International Disaster Response Law Project field studies in south Asia, southern Africa and Central America”, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, capítulo 7, pp. 113-125.
- “International Disaster Response Law Project: report on findings from South Asia, Southern Africa and Central America”, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2003.
- “Implementation of international disaster response laws, rules and principles in the Balkans: recommended rules and practices, Balkan National Societies meeting on international disaster response law”, Belgrado, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, septiembre de 2004.
- “A more secure world: our shared responsibility”, report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, Doc. A/59/565, 02/12/2004.
- “International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development”, Informe del Secretario General, Doc. A/60/227, 12/08/2005.
- “Human rights and mass exoduses”, Informe del Secretario General, Doc. A/60/325, 01/09/2005.
- “Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations”, Informe del Secretario General, Doc. A/61/85-E/2006/81, 02/06/2006.
- Bennett, Jon *et al*, “Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries. Londres: Tsunami Evaluation Coalition”, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *One Planet and Many People: Atlas of our Changing Environment*, UNEP, Nairobi, 2006.
- ACNUR, “Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”, Ginebra, 26/01/2007.
- *Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR. International Instruments*, vol. 1, UNHCR, Ginebra, junio de 2007.
- “Japan rejects IAEA help at nuclear plant – Kyodo”, *Thomson Reuters Online*, 21/07/2007, <http://in.reuters.com/article/2007/07/21/idINIndia-28586420070721>.
- “International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development”, Informe del Secretario General, Doc. A/62/323, 07/09/2007.
- Protección de las personas en casos de desastre, Memorando de la Secretaría, Doc. A/CN.4/590, 11/12/2007.
- “A global review: UNDP support to institutional and legislative systems for disaster risk management”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.
- “Law and legal issues in international disaster response: a desk study”, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2007.
- United Nations Civil Military Coordination Officer Field Handbook, versión E.1.1, 2007.
- Informe Preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/598, 05/05/2008.




- “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Derechos humanos y solidaridad internacional”, informe del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional Sr. Rudi Muhammad Rizki, Consejo de Derechos Humanos, Doc. A/HRC/9/10, 15/08/2008.
- Guterres, Antonio, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, 23/10/2008.
- Working paper submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the IASC, “Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?”, octubre de 2008.
- OIM, Serie de Estudios de la OIM sobre La Migración, n. 31, 2008.
- Consejo Permanente de la OEA, Comisión Especial de Asuntos Migratorios, Migrantes en Situaciones de Desastres, Doc. OEA/Ser.G, CE/AM-69/09, 23/01/2009.
- “Saving the Environment, Preventing Instability and Conflict”, Crisis Group Latin America/Caribbean Briefing, n. 20, 28/04/2009.
- Segundo Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/615, 07/05/2009.
- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre protección de las personas en caso de desastres, 2009, *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/64/10)*.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment*, Ginebra, Suiza, 2009, p. 23.
- “Reducing Urban Risks in Asia: status report and inventory of initiatives”, Kyoto University - UNIDSR - SEEDS, 2009.
- “Statement of Concern on Child Protection in Haiti”, UNICEF, 25/01/2010.
- Schneiber, George, “Post-earthquake information Packaged”, MINUSTAH: United Nations Stabilization Mission in Haiti, 01/02/2010.
- Comunicado de prensa de la Embajada de Estados Unidos en Santiago de Chile, 27/02/2010, disponible en <http://chile.usembassy.gov/2010press0304-earthquake.html>.
- “El mundo se solidariza con Chile”, en Caracol radio, 27/02/2010, disponible en <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/el-mundo-se-solidariza-con-chile/20100227/nota/960305.aspx>.
- “Int’l community offers condolences, aid to quake-hit Chile”, 28/02/2010, disponible en [http://www.china.org.cn/world/chilequake/2010-02/28/content\\_19490551.htm](http://www.china.org.cn/world/chilequake/2010-02/28/content_19490551.htm)
- Earthquake Disaster in the Republic of Chile (Dispatch of Japan International Disaster Relief Medical Team), comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 01/03/2010, disponible en [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/3/0301\\_03.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/3/0301_03.html).
- “Chile pide ayuda a la Argentina: envían 3 hospitales de campaña”, diario Clarín, 01/03/2010 (<http://edant.clarin.com/diario/2010/03/01/elmundo/i-02149875.htm>).
- “Chile: ONU inicia asistencia a gobierno tras terremoto”, Centro de Noticias ONU, 01/03/2010, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=17768#.U4NpWq4ljIU>.
- Comunicado de prensa del Foreign Affairs, Trade and Development de Canada, 02/03/2010, disponible en <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/FRA-32175221-UTT>; [http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/chile\\_earthquake\\_chili\\_seisme.aspx](http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/chile_earthquake_chili_seisme.aspx).
- Comunicado de Prensa de la Organización de Estados Americanos (OEA), 03/03/2010, disponible en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-060/10](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-060/10).
- “OEA dona 20 teléfonos satelitales al Gobierno de Chile”, comunicado de prensa de la OEA, 04/03/2010, disponible en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-066/10](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-066/10).

- “Terremoto en Chile: La ayuda llega por toneladas”, BBC Mundo, 09/03/2010, disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/03/100308\\_0452\\_terremoto\\_chile\\_solidaridad\\_mz.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/03/100308_0452_terremoto_chile_solidaridad_mz.shtml).
- “Presença brasileira aumentou em 40% capacidade de transporte de alimentos para vítimas no Chile”, Portal Brasil, Gobierno de Brasil, 10/03/2010, disponible en <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2010/03/presenca-brasileira-aumentou-em-40-capacidade-de-transporte-de-alimentos-para-vitimas-no-chile>.
- “Terremoto in cile - riunione con rappresentanti collettività italiana”, archivo de noticias de la Embajada de Italia en Santiago, 10/03/2010, disponible en [http://www.ambantiago.esteri.it/Ambasciata\\_Santiago/Archivio\\_News/terremoto+cile+collettivita.htm](http://www.ambantiago.esteri.it/Ambasciata_Santiago/Archivio_News/terremoto+cile+collettivita.htm)
- Registros del Parlamento del Reino Unido Chile: Earthquake, 11/03/2010: Column WA94, disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldhansrd/text/100311w0002.htm#10031145000220>.
- Chile – Earthquake – Reportes de Situación 1 a 8, publicados periódicamente desde el 27/02/2010 al 17/03/2010 por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- Tercer Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/629, 31/03/2010.
- “Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake”, Crisis Group Latin America/Caribbean Report, n. 32, 31/03/2010.
- “The Chilean earthquake of 27 February 2010: an overview”, documento elaborado por la Unidad de Desastres de la CEPAL, Naciones Unidas, marzo de 2010.
- “Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití”, Ministerio de Planificación y Cooperación Externa, Gobierno de la República de Haití, marzo de 2010. “Taiwán continúa ofreciendo ayuda humanitaria post-sismo a Chile”, comunicado de prensa de la Embajada de la República de China (Taiwán) en Panamá, 27/04/2010, disponible en <http://www.taiwanembassy.org/PA/ct.asp?xItem=139027&ctNode=1995&mp=302>.
- “How we helped after the Chile earthquake”, archivo de las respuestas de emergencia de la British Red Cross, 12/08/2010, disponible en <http://www.redcross.org.uk/What-we-do/Emergency-response/Past-emergency-appeals/Chile-Earthquake-Appeal-2010/How-we-helped>.
- ACNUR, Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, “Vacíos de protección y respuestas”, (08-09/12/2010), Sesión 1: Vacíos en el marco de la protección internacional y en su implementación, Informe de los co-presidentes.
- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre protección de las personas en caso de desastres, 2010, *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/65/10)*.
- “Empowering Haiti to a better future: Disaster Risk Reduction and Environment, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- “IDP camp joint security assessment report”, MINUSTAH, Resumen, 2010.
- “Conferencia internacional de donantes para el nuevo futuro de Haití”, Naciones Unidas, 2010.
- “Diagnóstico de la Situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile”, reporte elaborado por la Secretaría de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), 2010.
- “Plan de reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010 – Resumen Ejecutivo”, Gobierno de Chile, Concepción, 2010.
- “Factsheet Chile earthquake”, Europa Press Releases, Bruselas, 2010 disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-85\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-85_en.htm?locale=en).
- “Caso terremoto Chile: En qué consiste el uso del 2% constitucional”; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010, disponible en [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/dos-por-ciento-constitucional-terremoto-chile-2010](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/dos-por-ciento-constitucional-terremoto-chile-2010).

- United States Southern Command, “Operation Unified Response: Support to Haiti Earthquake Relief 2010”, 2010.
- “UNEP in Haiti. 2010 Year in Review”, Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, febrero de 2011.
- “Chile: Protecting Chile from Future Earthquakes and Tsunamis”, JICA, 23/02/2011, disponible en [http://www.jica.go.jp/english/news/field/2010/20110223\\_02.html](http://www.jica.go.jp/english/news/field/2010/20110223_02.html).
- “Japan earthquake: UK rescue team arrives in Japan”, BBC-news, 13/03/2011, disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/uk-12721827>.
- “Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake”, Thomson Reuters, 14/03/2011, disponible en <http://www.reuters.com/article/2011/03/14/us-japan-quake-aid-idUSTRE72D4R120110314>.
- Informe de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones, *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15/03/2011.
- “Japan rejected early US help on nuclear disaster: report”, *Radio Netherlands Worldwide* 17/03/2011, disponible en <http://www.rnw.nl>.
- “Mega Disasters in a Resilient Society: The Great East Japan (Tohoku Kanto) Earthquake and Tsunami of 11th march 2011”, International Environment and Disaster Management, Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University, 25/03/2011.
- Cuarto Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/463, 11/05/2011.
- Informe 85/11 de la CIDH en el marco de una Solución Amistosa entre Juan Carlos de la Torre y el Estado Argentino, 21/07/2011.
- “Humanitarian Aid Policy of Japan”, Ministry of Foreign Affairs, julio de 2011, disponible en <http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/>.
- “Eviction Situation in Camps hosting Internally Displaced Persons”, Camp Coordination and Camp Management Cluster, Haiti, julio de 2011.
- “Los desafíos de un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil”, Informe de la Subsecretaría del Interior del Gobierno de Chile, Contraloría General de la República de Chile, noviembre de 2011, disponible en <http://www.contraloria.cl/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=VY8aXZkDUW&dl>.
- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre protección de las personas en caso de desastres, 2011, *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/66/10)*.
- “Haiti earthquake response”, en *Evaluation Insights*, n. 1, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Early Warning – Delayed Response? Lessons from IFRC Horn of Africa Appeals 2008-2010, IFRC, Ginebra, 2011.
- Reino Unido, Government Office for Science, *Foresight: Migration and Global Environmental Change*, Final Project Report, Londres, 2011.
- “Report of the United Nations in Haiti”, Naciones Unidas, 2011.
- “Japan National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action”, 2011-2013.
- “Haiti Earthquake: Where has the aid Money gone?”, *The Guardian*, 12/01/2012.
- Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau, Doc. A/HRC/20/24, 02/04/2012.
- International Law Association (ILA), “Baseline under the International Law of the Sea”, Sofia Conference, 2012, p. 4, disponible en <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1028>.

- Quinto Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/652, 09/04/2012.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, *Informe mundial sobre desastres*, 2012.
- “Historia de la Ley No 20.582: Modifica normas legales de urbanismo y construcciones para favorecer la reconstrucción”; historia construida por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile, La Biblioteca, 2012.
- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre protección de las personas en caso de desastres, 2012, *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/67/10)*.
- “IDRL in Haiti: A study on the legal framework for the facilitation and regulation of international disaster response in Haiti”, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), Ginebra, 2012.
- Oxfam, “A Dangerous Delay. The Cost of Late Response to Early Warnings in the 2011 Drought in the Horn of Africa”, *Joint Agency Briefing Paper*, 2012.
- “Preliminary Reconnaissance Report of the 2011 Tohoku-Chiho Taiheiyo-Oki Earthquake”, Architectural Institute of Japan, Springer, Tokio, 2012.
- “Tsunami paso a paso: los escandalosos errores y omisiones del SHOA y la ONEMI”, Reportaje de Investigación del Centro de Investigación e Información Periodísticas (CIPER), Chile, 2012, disponible en <http://ciperchile.cl/2012/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-escandalosos-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/>.
- “2010 - 2012 overall contributions from public sector donors to relief and recovery efforts in Haiti as of December 2012, in USD millions”, Oficina del Enviado Especial para Haití, Naciones Unidas, 2012, disponible en [http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International\\_Assistance/2-overall-financing-data.pdf](http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/2-overall-financing-data.pdf).
- Sexto Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/662, 03/05/2013.
- “Japón: Earthquake and Tsunami. 24 Month Report”, Sociedad de la Cruz Roja Japonesa, 26/07/2013.
- “Displacement and older people. The case of the Great East Japan Earthquake and Tsunami of 2011”, Japanese Red Cross Institute for Humanitarian Studies, Help Age International, Tailandia, 2013.
- “Global Humanitarian Assistance Report 2013”, Development Initiatives, 2013.
- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre protección de las personas en caso de desastres, 2013, *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/68/10)*.
- “Japan National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action”, 2011-2013, Cabinet office, Gobierno de Japón, 2013.
- “Oceania. Moving day”, *Earth Island Journal*, vol. 28, n. 1, 2013, p. 11.
- “Las distintas realidades de los imputados por el caso tsunami”, en *La Tercera*, 26/02/2014, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/02/680-566992-9-las-distintas-realidades-de-los-imputados-por-el-caso-tsunami.shtml>.
- “Tsunami victims forget relocation as progress stalls”, *The Japan Times*, 12/03/2014.
- Séptimo Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por el Sr. Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial, Doc. A/CN.4/668, 27/02/2014, Doc. A/CN.4/668/Add1, 11/03/2014 y Doc. A/CN.4/668/Corr. 1, 22/04/2014.
- Summary of Conclusions, Nansen Initiative Southeast Asian Regional Consultation, Human Mobility in the Context of Disasters and Climate Change in Southeast Asia, Manila, Filipinas, 15-17 de octubre de 2014.
- “Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report”, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, 2014.

- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, proyecto de artículos sobre protección de las personas en caso de desastres, 2014, *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/69/10)*.



Los fenómenos naturales, tales como el aumento del nivel del mar debido al calentamiento global, los movimientos geológicos, la erupción de volcanes, las inundaciones, los tsunamis, entre otros, producen cambios que afectan al territorio del Estado y a su población. Algunos de estos cambios son repentinos u ocurren en períodos breves, por lo que son fácilmente perceptibles, otros, en cambio, suceden lentamente y su comprobación requiere del auxilio de instrumentos técnicos.

En esta obra se estudian los efectos jurídicos que provocan los desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales sobre el territorio del Estado y sobre su población, se analizan las normas internacionales que resultan aplicables a tales situaciones, se identifican las lagunas y se propone la aplicación de determinados principios o regímenes jurídicos para cubrir la ausencia de normas específicas, según corresponda.

*SGN Editora*