



El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil

Carlos R. Fernández Liesa
J. Daniel Oliva Martínez



DIRECCIÓN GENERAL
DE PROTECCIÓN CIVIL
Y EMERGENCIAS

El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil



Carlos R. Fernández Liesa
J. Daniel Oliva Martínez

Fotografías cubierta e interiores:

United Nations Development Programme (<http://www.flickr.com/people/unitednationsdevelopmentprogramme/>)

"espichul" (<http://www.flickr.com/people/espichul/>)

"mgrenner57" (<http://www.flickr.com/people/mgrenner57/>)

Fox News Insider (<http://www.flickr.com/people/fncinsider/>)

"hdptcar" (<http://www.flickr.com/people/hdptcar/>)

EU Humanitarian Aid and Civil Protection (<http://www.flickr.com/people/69583224@N05/>)

NIPO en papel: 126-12-073-0

NIPO en línea: 126-12-074-6

Carlos R. Fernández Liesa y J. Daniel Oliva Martínez

© Dirección General de Protección Civil y Emergencias

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Depósito Legal: M-31750-2012

IMPRENTA NACIONAL DEL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

AVDA. DE MANOTERAS 54. 28050 MADRID



Índice

PRINCIPALES ABREVIATURAS	5
PRESENTACIÓN	7
I. DESARROLLOS DEL DERECHO INTERNACIONAL FRENTE A LOS DESASTRES/CATÁSTROFES INTERNACIONALES. Carlos R. Fernández Liesa	11
1. Noción e importancia de los desastres/catástrofes internacionales	13
2. Clases de desastres/catástrofes internacionales	18
3. El desarrollo progresivo del Derecho Internacional frente a los desastres/catástrofes	20
4. Los principios y obligaciones de Derecho Internacional en caso de desastre/catástrofe	24
a) Los principios fundamentales del Derecho Internacional y los desastres/catástrofes	25
b) Los principios y obligaciones sectoriales del Derecho Internacional en caso de desastre/catástrofe	30
5. Los desastres/catástrofes y la responsabilidad por hechos ilícitos	34
6. La responsabilidad por actos no prohibidos y los desastres/catástrofes	36
a) La prevención de daños transfronterizos y las actividades peligrosas	38
b) Los principios de reparto de pérdidas en caso de daño transfronterizo que derivan de actividades peligrosas ..	40
II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y EUROPEO DE LA PROTECCIÓN CIVIL. J. Daniel Oliva Martínez	43
1. La dimensión internacional de la protección civil	45
2. Rasgos generales del marco jurídico internacional de la protección civil	47

3. Fundamentos y principios operativos del marco jurídico internacional de la protección civil	49
4. Reglas aplicables a la cooperación internacional en el campo de la protección civil	51
5. El Derecho Internacional humanitario y la protección civil ..	54
6. Instituciones internacionales especializadas en el campo de la protección civil: La Organización Internacional de la Protección Civil	59
7. La base convencional de la cooperación en materia de protección civil: El Convenio marco de asistencia	66
8. Acción humanitaria, cooperación al desarrollo y protección civil	69
9. Voluntariado internacional y protección civil	74
10. El mecanismo europeo para la cooperación en el ámbito de la protección civil	76
III. CASO PRÁCTICO	83



Principales abreviaturas

ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGONU:	Asamblea General de las Naciones Unidas
ASEAN:	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CCI:	Centro de Control e Información
CDI:	Comisión de Derecho Internacional
CECIS:	Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia
CRE:	Centro de Respuesta de Emergencia
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
ECHO:	Departamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea
ISRD:	Estrategia Internacional para la Prevención de las Catástrofes
OCHA:	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OI:	Organización Internacional
OIPC:	Organización Internacional de la Protección Civil
OMS:	Organización Mundial de la Salud
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TPJI:	Tribunal Permanente de Justicia Internacional
TIJ:	Tribunal Internacional de Justicia
UE:	Unión Europea
UME:	Unidad Militar de Emergencias
UNITAR:	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación y la Formación

Presentación

En los últimos tiempos asistimos a importantes amenazas, desafíos y oportunidades para la acción internacional coordinada en caso de catástrofe o desastre. Es innegable que coincidiendo con los procesos de globalización se ha producido un aumento de la desigualdad en el mundo. Ello ha tenido lugar al tiempo que ha crecido considerablemente la población incrementándose los contextos de hacinamiento en las grandes megalópolis, lo que conlleva serios riesgos de conflictividad, hambrunas, insalubridad y la generación de pandemias tal y como permanentemente alerta la OMS.

Paralelamente en muchas partes del mundo crece la incomunicación cultural entre grupos étnicos y religiosos diferenciados, la amenaza terrorista sigue siendo permanente y no cesan los conflictos armados de viejo o nuevo cuño provocando desplazamientos masivos de población (refugiados o desplazados internos) y terribles consecuencias humanitarias.

Coincidiendo con todo ello numerosas agencias internacionales han podido constatar un incremento permanente de los desastres y las catástrofes naturales que ha sido relacionado directa o al menos indirectamente con los grandes problemas medioambientales que sufre el planeta y que tienen su origen en un modelo productivo basado fundamentalmente en la motorización a gran escala, el hiperproductivismo, el consumismo y la explotación de los recursos no renovables. El cambio climático, la deforestación, la desertización y las emisiones masivas de gases tóxicos no pueden desligarse de los atentados medioambientales, de la amenazante modificación de la biosfera y de la aparición de nuevos fenómenos y catástrofes naturales.

La crisis económica y financiera que atenaza las posibilidades de desarrollo en gran parte del planeta, puede suponer además un cuestionamiento del

papel del Estado como garante de la seguridad frente a las catástrofes coincidiendo con la reducción de los presupuestos públicos lo que puede debilitar los mecanismos de protección civil y específicamente de los sistemas de prevención, previsión de riesgos y gestión de las crisis. Algunos gobiernos pueden en ese contexto verse tentados o presionados a llevar a cabo determinados procesos de «privatización» de la prevención o la atención a las víctimas de catástrofes, primando la acción de empresas u organizaciones de la sociedad civil que si bien deben jugar un papel complementario nunca deberían sustituir al Estado. Un Estado que tal y como se recogía en la temprana Resolución 2034 (XX) de la AGONU debe conservar siempre sus prerrogativas y capacidad de acción para garantizar la seguridad de sus habitantes frente a las catástrofes.

Ahora bien, lo cierto es que junto a esos riesgos y a esos desafíos a los que se enfrenta la acción coordinada de los Estados en el marco de la Comunidad internacional ante las amenazas que constituyen los desastres o las catástrofes en nuestro tiempo, también se vienen abriendo interesantes oportunidades.

De hecho ha sido en los últimos tiempos cuando se ha mejorado la capacidad de reflexión internacional sobre la importancia de la coordinación de las unidades de protección civil de diferentes Estados, se han incorporado medidas de prevención y rehabilitación en las políticas de desarrollo de medio y largo plazo y se ha favorecido la comunicación entre los gobiernos y las organizaciones internacionales especializadas. También se ha avanzado mucho en la toma de conciencia en torno a las consecuencias transfronterizas de las catástrofes y los desastres y se viene reflejando un mayor aprovechamiento de los progresos técnicos en favor de la prevención y la cooperación internacional previniendo los movimientos de tierra o definiendo zonas de riesgo por satélite. Es indudable que se han mejorado los sistemas de alerta por ejemplo en caso de huracanes, tifones y otras catástrofes y se viene realizando un esfuerzo sostenido por socializar los beneficios que esas mejoras técnicas pueden proporcionar al conjunto de la población mundial.

Por último hemos de destacar que también se ha avanzado en el proceso de estandarización de normas de intervención y cooperación frente a los desastres y las catástrofes en el ámbito del Derecho Internacional Público y que han surgido —o se han renovado y reforzado— instituciones especiali-



zadas en el ámbito de las organizaciones internacionales, muy especialmente en el terreno de la protección civil.

Este libro precisamente está centrado con carácter general en el estudio del desarrollo progresivo del Derecho Internacional en caso de desastre y de manera más específica en las normas e instituciones que integran el marco jurídico internacional de la protección civil.

De esta manera en la primera parte del libro analizamos el concepto y las clases de desastre/catástrofes internacionales, avanzamos un estudio del desarrollo progresivo del Derecho Internacional en este campo y abordamos cuáles son los principios fundamentales del Derecho Internacional y los principios y obligaciones sectoriales aplicables en este campo. Continúa esta primera parte con un análisis de la responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos y por actos no prohibidos en caso de catástrofe o desastre y las respuestas que ha ofrecido hasta ahora la Comunidad internacional ante este tipo de situaciones.

En la segunda parte analizamos específicamente la dimensión internacional de la protección civil atendiendo al estudio de los principios, las normas y las instituciones de referencia tanto de ámbito universal como regional, concretamente europeas. También nos adentramos en el origen de este marco jurídico todavía no plenamente consolidado. Un origen que hemos de asociarlo con el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Dedicamos igualmente algunos capítulos a analizar el estatuto internacional del voluntariado en el campo de la protección civil y las relaciones entre protección civil, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo.

El libro concluye con un caso práctico con el que pretendemos que nuestros lectores puedan aplicar en una simulación concreta parte de los contenidos y conocimientos aportados en el libro, específicamente los relacionados con el marco jurídico e institucional de la cooperación internacional en el terreno de la protección civil.

Este trabajo ha sido posible gracias a los primeros pasos en la creación de un grupo de expertos sobre catástrofes internacionales, que se está impulsando en la cátedra Mario Villarroel de Derecho Internacional y Derechos Humanos, con objeto de asesorar a las instituciones y actores humanitarios en las mejores prácticas y estándares internacionales.

Constituye, todo ello, uno de los temas de debate más relevantes en las últimas décadas por lo que es necesario profundizar en la cuestión, desde una plataforma de análisis y estudio a la que los autores de este libro hemos pretendido contribuir con esta investigación. Con anterioridad revistas científicas de prestigio como el Anuario de Derecho Internacional o el Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña ya recogieron parte de los resultados de nuestro trabajo investigador sobre el Derecho Internacional ante los desastres y la cooperación internacional en el ámbito específico de la protección civil.

Pero sobre todo este libro —que es producto de un esfuerzo docente e investigador compartido— tiene su origen en los materiales de estudio que sirvieron a sus autores para preparar el Curso sobre «Cooperación Internacional frente a desastres en el ámbito de la protección civil: normas e instituciones de referencia» que se viene impartiendo desde hace ya varios años en la Escuela Nacional de Protección Civil de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, dependiente del Ministerio del Interior del Gobierno de España. Un curso con el que intentamos dar a conocer la dimensión internacional de la protección civil que se sustenta en una base normativa específica, unas instituciones especializadas y una práctica de la cooperación internacional.

Los destinatarios del libro son por lo tanto los mismos que los del curso, es decir todos aquellos voluntarios, especialistas y profesionales en activo vinculados a la protección civil e interesados en su proyección internacional y la cooperación en este ámbito.

Queremos agradecer a todas aquellas personas que nos han animado desde la Escuela Nacional de Protección Civil a poner por escrito las reflexiones y resultados de investigación que a continuación se presentan y la amable paciencia y disposición demostrada por los responsables de la edición. Muy particularmente a Lourdes Salaberry Martín sin cuyo excelente trabajo este libro no habría visto la luz.

*Carlos R. Fernández Liesa
J. Daniel Oliva Martínez*



I

Desarrollos del Derecho Internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales

Carlos R. Fernández Liesa ¹





1. NOCIÓN E IMPORTANCIA DE LOS DESASTRES/CATÁSTROFES INTERNACIONALES

La Comunidad internacional está tomando conciencia progresivamente de la importancia de los desastres/catástrofes, términos que usaremos como sinónimos. Las grandes catástrofes que han acontecido en los últimos tiempos podemos relacionarlas con el terremoto de Haití, la catástrofe humanitaria que supuso la guerra civil de Libia, la catástrofe de Japón (terremoto y tsunami de 2011) y más recientemente, todavía activo cuando se cierra este libro, el conflicto que se vive en Siria que está teniendo terribles efectos en el plano humanitario. Todas ellas han tenido orígenes, desarrollos y consecuencias diferentes y ante las mismas la Comunidad internacional ha reaccionado de manera distinta.

Por poner un ejemplo de la creciente relevancia internacional de las catástrofes, en 2006 hubo 427 desastres naturales que afectaron a 143 millones de personas y provocaron más de 23.000 muertes en todo el mundo. Por término medio entre 1987 y 2006 los desastres han causado daños anuales de 70.000 millones de dólares. Algunos excepcionales, como el tsunami de 26 de diciembre de 2004 se cobró la vida de 240.000 personas².

La importancia de las catástrofes/desastres en la actual sociedad internacional es notable por diversas razones. En primer lugar, por la importancia que le dan a las catástrofes los medios de comunicación, que ejercen un importante selectivismo. Unas catástrofes son olvidadas por la atención mediática que se presta a otras, con independencia de su real incidencia en

1. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid, Director del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» y del Grupo de Investigación «Globalización, procesos de integración y cooperación internacional».

2. Vid. estos datos en *Protección de las personas en casos de desastre. Memorando de la Secretaría*, Comisión de Derecho internacional, 11 de diciembre de 2007, pp. 8-9.

las personas, los bienes o el medio ambiente. Hay un cierto selectivismo que depende de las audiencias de los medios de comunicación y que incide en la reacción internacional frente a las catástrofes.

En segundo lugar, porque en la sociedad internacional se ha desarrollado una concienciación global frente a las catástrofes, por un lado, así como mecanismos para su protección. Así, la noción de seguridad humana o, más recientemente, la importancia que se ha dado a estas cuestiones por la doctrina y en algunas conferencias internacionales desde los años ochenta. La comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a algunas catástrofes, tanto globales como regionales y de distinta naturaleza.

Todo esto plantea como cuestión previa la aproximación a la *noción de catástrofe o de desastre* —sinónimos en este trabajo, si bien algunos autores escudriñan determinadas distinciones³—. En esta línea se puede avanzar una propuesta de noción de catástrofe internacional, aprobada en 1995 en el Centro de investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de La Haya:

«Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación durable, que produce daños inmediatos o diferidos a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y de una amplitud tal que llama a una reacción solidaria de la comunidad nacional o/e internacional.»

Por su parte el preámbulo de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil («BOE» n.º 22, de 25 de enero de 1985) indica que la protección civil se da en relación con la «protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente».

Para el Comité de Redacción de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas un desastre se puede definir como:

«Un evento o serie de eventos calamitosos que ocasionan numerosas víctimas, grave infortunio y grandes sufrimientos humanos o daños materiales o ambientales o a gran escala, con la consiguiente perturbación grave del funcionamiento de la sociedad.»⁴

3. Así, se ha distinguido indicando que una catástrofe es un evento natural o humano que actúa como detonante de la crisis. Por su parte, el desastre consistiría en el impacto de esa crisis, en sus perniciosas consecuencias humanas, sociales y económicas. El desastre se produce como consecuencia de un proceso de crisis que es desencadenado por una catástrofe, al actuar sobre una determinada situación de vulnerabilidad preexistente, cuando las comunidades o sectores afectados no disponen de las capacidades necesarias para ejecutar las estrategias de afrontamiento con las que resistir a tal proceso. En este sentido PEREZ DE ARMIÑO, K., (Dir.) *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria editorial, 2006, pp. 187-191.

4. Texto del artículo 3 aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción de Naciones Unidas, sobre *Protección de las personas en casos de desastre*, A/CN.4/L. 758, Comisión de Derecho Internacional, 24 de julio de 2009.



Como vemos, en estas nociones el centro de atención para la protección civil se desplaza a la existencia de una catástrofe o situación de emergencia. Desde la perspectiva internacional *no existe una noción jurídica internacional universalmente aceptada, aunque hay diversas definiciones*⁵.

Lo mismo cabría indicar de la perspectiva española. Así, por ejemplo el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la norma básica de protección civil, determina las emergencias en las que está presente el interés nacional aquellas que requieran la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, las que sea necesario prever la coordinación de administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones públicas implicadas. Si nos fijamos en la primera noción indicada, a modo de percha, cabe extraer los siguientes elementos y consideraciones.

En primer lugar, que *la noción de catástrofe es vaga e indeterminada* en el sentido de que múltiples acontecimientos pueden ser una catástrofe si se producen con un determinado nivel muy superior al normal. La noción de catástrofe (o desastre, calamidad, cataclismo) encubre realidades muy variadas. Desde la explosión de una fábrica al hundimiento de un buque, una catástrofe aérea, el descarrilamiento de trenes, lluvias, tornados, tsunamis, maremotos, guerras, hambrunas, medicamentos contaminados, accidentes nucleares, catástrofes derivadas del transporte de mercancías peligrosas, etc.

Junto a un acontecimiento que desborde un determinado nivel una catástrofe requiere de un cierto nivel de *imprevisibilidad*. Ahora bien, *la noción de imprevisibilidad es relativa*. Es decir, un tsunami es previsible en la medida en que cada determinado tiempo pueden producirse, lo mismo que una riada no es una catástrofe totalmente imprevisible, fundamentalmente cuando los daños peores se han producido en un cauce que, aún seco, alerta de su existencia. Los instrumentos internacionales y las normas nacionales deben ser conscientes de la previsibilidad de la mayor parte de las catástrofes. Y ello porque frente a una catástrofe previsible, frente a ese riesgo, es obligatorio el establecimiento de mecanismos de alerta, prevención, reacción y cooperación. Así pues, las obligaciones de prevención surgen (teoría del riesgo) de la existencia de un riesgo previsible.

La existencia de una *situación duradera de carácter catastrófico* hace referencia, por ejemplo, a la contaminación derivada de los coches. No se trata

5. Así, por ejemplo el *Convenio de Tampere de 1998* define una catástrofe como una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que supone 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 (art. 1, 6 del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado el 18 de junio de 1998). Por su parte el artículo 1, 3 del *Acuerdo de ASEAN sobre la gestión de desastres y la respuesta a las emergencias* (que no está en vigor) establece que un desastre es una «alteración grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales de gran alcance»; El código de conducta para el Movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1995) se indica que un desastre es: «Un hecho calamitoso que provoca pérdida de vidas, grandes sufrimientos y aflicciones humanas, y daños materiales a gran escala»; el convenio de asistencia en materia de protección civil indica que es una «situación excepcional en la que pueden correr riesgo la vida, los bienes o el medio ambiente».



de un hecho repentino, sino de una situación duradera, que no por ello deja de ser catastrófica. Lo mismo puede decirse de la desertificación o del cambio climático, del deterioro de la capa de ozono, de la progresiva desaparición de los glaciares, de la extinción de muchas especies animales, del agotamiento de algunos recursos naturales no renovables, etc.

Además, en la noción aparece la existencia de *daños inmediatos o diferidos*. Esto significa que el daño puede producirse a medio o largo plazo como ocurre con los accidentes nucleares que, por ejemplo, pueden elevar los niveles de cáncer. Estos daños pueden ser a las personas, a los bienes o al medio ambiente. Los daños a personas o a bienes son conocidos en el Derecho. Los daños al medio ambiente son sin embargo más difusos cuando no hay un sujeto de derecho afectado. Es decir, los daños al medio ambiente *per se* son difícilmente protegibles en la comunidad internacional. Así sucede con los daños a la atmósfera o en alta mar, más allá de los espacios de jurisdicción nacional. Para que exista una catástrofe debe de haber un nivel de daños elevado, muy superior al normal, en que estaríamos frente a un accidente.

Ello no obstante, como ha puesto de relieve recientemente la CDI, en materia de protección civil no se requiere de la existencia de daños, sino que puede bastar la existencia de un *riesgo*. Así, el convenio marco de asistencia en materia de protección civil —que es objeto de estudio específico en la



segunda parte del libro— solo exige amenaza de que se produzcan pérdidas. Ese convenio define el desastre [art. 1, c)] como:

«una situación excepcional en la que pueden correr riesgo la vida, los bienes o el medio ambiente.»

Por lo que se refiere al riesgo cabe distinguir entre *daño potencial* y *daño real*. El daño potencial es el que no se ha producido todavía, es decir, es un riesgo o amenaza. Frente a un riesgo de daño la mejor manera de reaccionar es la prevención de que se convierta en un daño real. Por lo tanto hay una ecuación riesgo-daño potencia-prevención. En segundo lugar, una vez que se ha producido un daño real el derecho reacciona con el mecanismo clásico de reparación, bien sea integral (*restitutio in integrum*), caso de ser posible, o por compensación equivalente (compensación económica, *restitutio naturalis*, etc.).

Otro elemento de la noción es la exigencia de que se vea *desbordada la capacidad de respuesta de la región afectada*⁶. Así el Acuerdo que establece el organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe indica que se entiende por desastre:

«un suceso repentino imputable directa y exclusivamente a fuerzas de la naturaleza o a la intervención humana, o a ambas, y que se caracteriza por una destrucción generalizada de vidas o bienes y por amplias perturbaciones de los servicios públicos, quedando excluidos los sucesos ocasionados por guerras, enfrentamientos militares o mala gestión.»

Para Valencia Ospina habría que ir delimitando la noción de desastre no tanto teniendo en cuenta sus orígenes como los efectos, no siendo muy útil insistir en una separación estricta entre los desastres naturales y los provocados por el hombre⁷. En esta línea la idea de que el desastre afecte gravemente al funcionamiento de la comunidad o sociedad provocando pérdidas que superen la capacidad de la comunidad o de la sociedad afectadas para hacerles frente utilizando sus propios recursos⁸.

El elemento relativo a la *reacción* solidaria de la comunidad nacional y/o internacional es bastante indeterminado, pero en la práctica la alarma social y percepción de una catástrofe son relevantes en la evolución de su tratamiento nacional e internacional. En todo caso, en todo desastre/catás-

6. Segundo Informe sobre la protección de las personas en caso de desastre, presentado por Eduardo Valencia Ospina, Comisión de Derecho internacional, 7 de mayo de 2009, párr. 35.

7. Segundo Informe Valencia-Ospina, cit., párr. 37.

8. Este es el sentido de la definición de desastre natural ofrecida por las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales, del Comité permanente entre organismos.

trofe también se ha puesto de relieve la creciente importancia de la *vulnerabilidad*. Por ello en el marco de acción de Hyogo 2005-2015 se define la amenaza 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).»⁹

2. CLASES DE DESASTRES/CATÁSTROFES INTERNACIONALES

Los instrumentos internacionales se refieren a la distinción entre *desastres/catástrofes de origen natural y humano*. Así, el artículo 222.1, del nuevo título VII (cláusula de solidaridad) del Tratado de Lisboa, que sirve de fundamento para el Mecanismo europeo para la cooperación en el ámbito de la protección civil sobre el que en la segunda parte del libro nos centraremos, indica:

«La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición de los Estados miembros para prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano (...) Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo (...).»

Esta doble distinción es difícil de precisar, pero hay bastantes elementos de aproximación. Los *desastres/catástrofes de origen no humano, naturales*, son o bien repentinas o bien duraderas o a largo plazo. A pesar de que se denominan de origen no humano, el factor humano es relevante en sus consecuencias. Así un terremoto tiene muchas o pocas víctimas en función de que los edificios estén preparados para tal acontecimiento. Lo mismo sucede en una erupción volcánica, el deslizamiento de tierras, los maremotos, las inundaciones, las tempestades, los huracanes, cuyas consecuencias dependen en parte de las medidas de prevención adoptadas por el hombre. Por ello en las catástrofes naturales la acción humana es importante en

9. Vid. *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre*, presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Comisión de Derecho internacional de Naciones Unidas, 5 de mayo de 2008, párr. 45.



cuanto a la prevención de sus consecuencias y la minimización de los daños. En los *desastres/catástrofes naturales duraderas o a largo plazo* la acción humana también es relevante. Así en las sequías el clima es algo natural pero la acción del hombre determina también en gran parte los procesos de desertificación, por ejemplo. Por ello hay una interacción de elementos entre la acción humana y la de la naturaleza que permite hablar de causalidad compleja. Una inundación puede ser promovida por el agujero de la capa de ozono y el calentamiento del planeta, del mismo modo que los incendios aún siendo un fenómeno natural se provocan en gran parte por la acción del hombre. Las catástrofes naturales están teniendo tanta relevancia que se habla de catástrofe ecológica global, de varios frentes y con consecuencias en diversos planos (desaparición de especies, degradación de hábitats, etc.). En definitiva las catástrofes naturales no son plagas de la naturaleza sino que son acontecimientos, en gran medida previsibles, que los seres humanos deben intentar encauzar para evitar sus efectos lesivos a corto, medio y largo plazo.

En segundo lugar, los *desastres/catástrofes de origen humano se suelen dividir en industriales y políticas*. En estos desastres pueden entrar más en juego los regímenes de responsabilidad internacional. Las catástrofes industriales pueden ser muy variadas, desde accidentes nucleares a catástrofes químicas, genéticas, accidentes petroleros, problemas informáticos. Muchas de estas catástrofes provienen de la dificultad de controlar los riesgos que derivan de la evolución tecnológica. A veces la causalidad compleja de una catástrofe es tanto industrial como natural. Así en la catástrofe de Japón (2011) el accidente nuclear derivó del tsunami que, a su vez, fue consecuencia de un terremoto de más de 9 grados en la escala Richter. Estas catástrofes son de causalidad compleja. Junto a ello se puede traer a la mente catástrofes como la de la Talidomida, Seveso, Bophal, etc.

Los enfrentamientos por el poder dentro de los Estados o entre los Estados provocan también muchas *catástrofes políticas y humanitarias*. Por ello nos encontramos con que los Estados fallidos como Somalia u otros producen una situación de vacío de poder que da lugar al incremento de fenómenos de criminalidad de efectos catastróficos, como la piratería. En otros lugares, como Colombia, el tráfico de drogas o el terrorismo, en otros sitios son situaciones que derivan de la imposibilidad del Estado o de la Comunidad Internacional de luchar eficazmente contra determinados fenómenos. Asimismo las guerras como las de la antigua Yugoslavia, Somalia, Ruanda,

Timor, Kosovo, Chechenia, Libia, Siria, etc., provocan situaciones de emergencia humanitaria, que han dado lugar a debates sobre el derecho de injerencia/asistencia/intervención humanitaria, según los casos, y a los nuevos debates sobre la denominada responsabilidad de proteger.

3. EL DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO INTERNACIONAL FRENTE A LOS DESASTRES/CATÁSTROFES

Hay un conjunto de normas internacionales sobre catástrofes/desastres que agrupadas materialmente permiten hablar de la existencia de regímenes sectoriales frente a los desastres/catástrofes. La existencia de dichos regímenes supone a medio y largo plazo la configuración de ciertos principios y normas generales de actuación. Los principales sectores frente a los desastres se refieren a la protección del medio ambiente, el derecho internacional humanitario, los regímenes de responsabilidad internacional, el régimen de la persona frente a las catástrofes, los diversos regímenes de desastres concretos (transporte de mercancías peligrosas, accidentes nucleares, actividades ultraespaciales, etc.).

Cada Estado tiene un sistema de protección civil frente a las catástrofes. En el caso de España la Ley 2/1985 articula la reacción nacional frente a situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente. El Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, reestructuró la Protección Civil y creó la Comisión Nacional de protección civil como órgano coordinador, consultivo y deliberante en materia de protección civil.

Los Estados han regulado normalmente la reacción nacional frente a catástrofes pero no han tomado plena conciencia de la necesidad de organizar la reacción internacional hasta tiempos recientes, en que ha empezado a tomarse en serio. En ello empiezan a jugar un papel importante las recientes normas e instituciones internacionales de cooperación en el campo de la protección civil que se estudian en la segunda parte del libro. Pese a estos tímidos avances las carencias en este campo de la cooperación entre Estados se ponen de manifiesto todavía en gran parte de la normativa interna en las que no hay apenas referencias a los aspectos internacionales. Así, por ejemplo, el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos



de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, considera como entidades, a estos efectos, al municipio, las entidades supramunicipales o insulares, la provincia, las Comunidades Autónomas y el Estado, pero no a los organismos internacionales. Obviamente en el Derecho español solo se regula la actuación del Estado, pues no cabe regular la cooperación internacional sino mediante tratado internacional, como veremos.

Ello no obstante, hay un conjunto de *instrumentos jurídicos internacionales relevantes que muestran el desarrollo progresivo del Derecho internacional en materia de desastres*, si bien es un sector que todavía está en plena evolución y escaso conocimiento. La prestación de socorro en caso de desastre no es una cuestión nueva, pero está en pleno desarrollo.

No hay ningún convenio general aplicable y también es difícil identificar normas consuetudinarias. Ello no obstante existen más de 150 tratados bilaterales y memorandos de entendimiento, múltiples resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, instrumentos adoptados por la Cruz Roja y otras entidades internacionales así como más de 100 leyes internas que se refieren a los desastres¹⁰. El único convenio general multilateral era la Convención y el Estatuto que establecía la *Unión Internacional de Socorro*, de 1927, que organizaba la colaboración entre la Sociedad de Naciones y la Cruz Roja. La organización nunca llegó a funcionar adecuadamente¹¹. En todo caso empezamos a contar, como estudiaremos en la segunda parte del libro, con un conjunto de normas e instituciones especializadas y enfocadas específicamente en la cooperación internacional en el campo de la protección civil.

Los intentos de codificación del Derecho internacional en materia de desastres, que pretendían impulsar una convención internacional, no han funcionado¹². Así, el Presidente de la Comisión de Derecho internacional (Sr. Laurel Francis) presidió en 1984 un grupo de trabajo que examinó un *proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia*, que el Consejo económico y social no impulsó. Posteriormente, hubo varias iniciativas fracasadas, que no tuvieron mayor trascendencia. Ahora bien, el que no exista una convención general universal no implica que no haya multitud de normas aplicables en virtud de otros convenios o regímenes. Como veremos, las normas existentes son muy numerosas, pero de valor jurídico muy desigual y falta por extraer en el orden internacional de todo ese corpus normativo las normas generales aplicables a los desastres.

10. Vid. *Memorando de la Secretaría sobre Protección de las personas en casos de desastre*, Comisión de Derecho Internacional, Naciones Unidas, 11 de diciembre de 2007.

11. Sobre sus realizaciones puede verse el estudio de MACCALISTER-SMITH, P., «The International relief Union: reflections on establishing an International relief Union on July 12, 1927», *Legal history review*, vol. 54, 1986, pp. 386-372.

12. Sobre esto véase el *Memorando de la Secretaría sobre Protección de las personas en casos de desastre*, de 11 de diciembre de 2007, p. 10, nota a pie 11.

En este sentido habría dos dificultades para interpretar el derecho existente. De un lado la escasez de normas generales consuetudinarias precisas sobre desastres y la multitud de normas convencionales sectoriales, regionales y bilaterales, así como de normas nacionales aplicables. Es decir, una de las tareas que debe realizar la Comisión de Derecho Internacional es clarificar el derecho vigente y desarrollarlo teniendo en cuenta la multitud de instrumentos existentes. En este sentido, hay que destacar la existencia de instrumentos jurídicos obligatorios y de *soft law* (no vinculantes), tanto universales como regionales.

Desde la perspectiva universal destacan dos instrumentos jurídicos convencionales. El Convenio de Tampere sobre el suministro de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, de 18 de junio de 1998, y el convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 2000 —que entró en vigor en 2001—. Desde la perspectiva regional hay múltiples acuerdos y memorandos. Destacan diversos acuerdos regionales así como —ya hemos adelantado— unos 150 acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento y más de 100 leyes nacionales que regulan la prevención y la respuesta en casos de desastre¹³. Por indicar únicamente los instrumentos regionales destacan los siguientes:

- Acuerdo regional de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 26 de julio de 2005.
- Acuerdo por el que se establece el organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, de 26 de febrero de 1991.
- Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastres, de 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, de 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, de 17 de abril de 1999.
- Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de Planificación Civil y Militar en Casos de Emergencia para Europa Sudoriental, de 3 de abril de 2001.
- Convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, de 3 de septiembre de 2003.

13. Vid. sobre esto *Memorando de la Secretaría sobre Protección de las personas en casos de desastre*, cit., pp. 13 ss., párr. 7 ss.



Hay asimismo múltiples *instrumentos no vinculantes*, tales como Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Conferencia internacional de la Cruz Roja, declaraciones políticas, códigos de conducta, directrices etc. Entre estos destacan los siguientes¹⁴:

- Resolución 46/182, de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1991.
- Directrices de 2007 sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (Aprobadas por la 30.^a Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007).
- Resolución 6 aprobada en la 23.^a Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Bucarest, 1977.
- Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en casos de desastre (FICR, en Revista internacional de la Cruz Roja, n.º 310, de 29 de febrero de 1996, anexo IV).
- Declaración de principios sobre la organización de socorro a favor de la población en caso de desastre, Resolución 26 aprobada en la 21.^a Conferencia internacional de la Cruz Roja (Estambul, septiembre de 1969).
- 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 «Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección», doc. 96/C.II/2./1, 26 Conferencia, Ginebra, de 3-7 de diciembre de 1995.
- Marco de Hyogo 2005-2015 (*Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*) aprobado el 22 de enero de 2005 en la Conferencia mundial sobre la reducción de los desastres (A/CONF.206/6, cap.I, res.2).
- Acuerdo modelo de 1980 sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional (Informe de la 59.^a Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, Belgrado, 17-23 de agosto de 1980, pp. 520-527).
- Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre publicadas por UNITAR, en 1982.
- Resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional (2003), sesión de Brujas, de 2 de septiembre de 2003, Anuario del Instituto de Derecho Internacional, vol. 70-I (2002-2003), pp. 399-576, vol. 71-II (2004), pp. 133-250.

14. Vid. *Memorando de la Secretaría sobre Protección de las personas en casos de desastre*, cit., pp. 11 ss.

- Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, aprobadas por el Grupo de trabajo del Comité Permanente de Naciones Unidas entre Organismos, de 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 (publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, Washington D.C., 2006).
- Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, instituto Max Planck de derecho público comparado y derecho internacional, 1991, Heidelberg, Alemania.
- Carta humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (Ginebra, Proyecto Esfera, 2000, revisadas en 2004).
- 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.
- Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, reimprimos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n.º 1, febrero de 1995, pp. 192-208.

Como vemos existen multitud de instrumentos regionales y sectoriales, además de las normas nacionales y de los tratados bilaterales o multilaterales restringidos. Ahora bien, desde la perspectiva normativa, todo esto no impide que las normas internacionales no convencionales sean muy limitadas y estén todavía por clarificar, tanto desde la perspectiva de los principios fundamentales aplicables al ámbito de los desastres, como de las normas aplicables a los diferentes ciclos de un desastre, desde antes de que se produzca, hasta las aplicables al acontecimiento, las actividades de socorro y posterior rehabilitación. Por ello vamos a analizar ahora tanto los principios fundamentales aplicables a estas situaciones como las reglas precisas, con la idea de intentar aproximarnos a los rasgos básicos del derecho aplicable.

4. LOS PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DE DERECHO INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRE/CATÁSTROFE

Los principios del Derecho internacional son, obviamente, aplicables en caso de desastre y tienen bastante importancia en estas situaciones. Nos vamos a referir tanto a los principios fundamentales del Derecho internacional como a los principios específicamente aplicables en caso de desastre.





a) Los principios fundamentales del Derecho internacional y los desastres/catástrofes

Se trata de principios del Derecho internacional público, procedentes del orden clásico y que se han ido reinterpretando pero que siguen teniendo plena vigencia. En primer lugar vamos a abordar tres principios clásicos como los de igualdad, no intervención y soberanía de los Estados.

El *principio de igualdad soberana* goza de aceptación unánime en la Comunidad internacional. Desde que a fines de la Edad Media se formó la doctrina de la colectividad¹⁵, la noción de la soberanía se ha transformado según diferentes concepciones. No es sencillo determinar el concepto de la soberanía. La soberanía no es incompatible con el Derecho internacional. Uno de los principales atributos de la soberanía es la capacidad de asumir compromisos internacionales, como indicó el Tribunal Permanente de Justicia internacional en el Asunto del Vapor Wimbledon¹⁶.

Bodino concebía la soberanía como la facultad de dictar leyes y abrogarlas. En la actualidad esta dimensión interna de la soberanía se concibe como la autoridad suprema del Estado para su población y territorio¹⁷. En su dimen-

15. MAGER, W., «Republique», *Archives de philosophie du droit*, t. 35, Vocabulaire fondamental du droit, 1990, pp. 254 ss.

16. TPJI, serie A, n.º 1, p. 25.

17. TRUYOL SERRA, A., «Souveraineté», *Archives de philosophie du droit*, t. 35, Vocabulaire fondamental du droit, 1990, pp. 313, 326.

18. En esta línea es destacable la influencia que tuvo el iusinternacionalista Rousseau, ROUSSEAU, C., «L'indépendance de l'Etat dans l'ordre International», *RCADI*, 1948-II, t. 73, pp. 171 ss.

19. Donde el árbitro Max Huber señaló que la «soberanía en las relaciones entre Estados significa independencia. La independencia de una parte del globo es el derecho a ejercer con exclusión de cualquier otro Estado las funciones estatales. El desarrollo de la organización nacional de los Estados durante los últimos siglos y, como corolario, el desarrollo del Derecho internacional han establecido el principio de la competencia exclusiva del Estado en lo que se refiere a su propio territorio, de manera que se llegue al punto de arreglo de la mayor parte de las cuestiones que se refieren a las relaciones internacionales».

20. Vid. CHAUMONT, C., «Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat», *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, París, 1960, pp. 114-151, p. 117.

21. CARRILLO SALCEDO, J.A., «Droit International et souveraineté des Etats», *RCADI*, 1996, p. 62.

sión internacional, frente a la construcción mística de la soberanía y frente a abstracciones doctrinales, se empezó a construir una teoría de la soberanía basada en la independencia¹⁸, aproximación del TPJI en el Asunto de la Isla de Palmas¹⁹. Se empezaba así a superar el problema de la perspectiva clásica de la soberanía como propiedad clásica y *ne varietur* del Estado, perdiendo de vista su contenido real o esencia²⁰. Hoy en día el concepto de soberanía se concibe en términos funcionales, como un conjunto de poderes supremos, plenos y exclusivos, que un Estado tiene para el cumplimiento de sus funciones. Estos poderes o competencias sobre plenas, exclusivas, y excluyentes. Es decir, son competencias territoriales que tiene el Estado que ejercer —incluso tiene la obligación— y que excluyen que otros Estados puedan ejercerlas. Por ello, el Estado tiene plenitud de competencias (y competencia de la competencia, lo que significa que en el supuesto en que no se sepa de quien es la competencia, por ejemplo si de una organización internacional o del Estado, cabe presumir que es del segundo).

Obviamente esto no significa que en la actual Comunidad Internacional la soberanía sea un poder ilimitado. Muy al contrario está limitado y delimitado por el Derecho internacional. Hoy en día se concibe la soberanía del Estado de manera funcional y limitada por el Derecho. Incluso, en una concepción moderna de la soberanía se puede decir, con el profesor Carrillo Salcedo, que el Estado ejerce un conjunto de competencias también para los intereses de la comunidad internacional en su conjunto²¹, y no solo para el interés nacional. Por lo tanto, la noción de soberanía del Estado tiene que ver con las competencias del Estado, que un Estado debe ejercer. En esta línea, la soberanía del Estado es una noción muy importante en cualquier desastre, como ponen de relieve los instrumentos internacionales. El artículo 2, 1 de la Carta de las Naciones Unidas señala que «la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros», lo mismo que la Res. 2625 (XXV), de la AGONU, de 1970, entre otros muchos instrumentos internacionales. El principio de la soberanía tiene una serie de corolarios en el supuesto de un desastre. Así, la resolución 46/182 de la Asamblea General indica que:

«deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Por lo tanto corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.»



*El soberano tiene la responsabilidad de reaccionar ante un desastre, y de proteger a las víctimas así como de intentar minimizar los daños. Ante un desastre la responsabilidad primordial en su tratamiento es del Estado afectado*²². En esta línea, el Estado tendrá un «margen de apreciación» para determinar la existencia de una «emergencia pública», como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos humanos²³. La responsabilidad primordial del Estado ante un desastre que deriva del principio de soberanía se refleja en la existencia de dos normas a tener en cuenta en los desastres.

— *El derecho de los Estados a dirigir, controlar y supervisar las operaciones ante el desastre*. El derecho de los Estados a prestar el consentimiento para el suministro de socorros por otros sujetos y actores. El derecho de los Estados a dirigir, controlar y supervisar las operaciones ante un desastre que se ha producido en su territorio está reconocido en diversos instrumentos internacionales²⁴. En esta línea el Convenio de Tampere dispone:

«Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará el derecho de los Estados Partes a dirigir, controlar, coordinar y supervisar, al amparo de su legislación nacional, la asistencia de telecomunicaciones proporcionada de acuerdo con el presente convenio dentro de su territorio.»

Por su parte, el artículo 3, 1 de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia, entre otros muchos instrumentos se indica:

*«Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional.»*²⁵

Del mismo modo la Resolución sobre Asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho internacional en Brujas (2003) indica:

«El Estado afectado tiene la obligación de atender a las víctimas del desastre en su territorio y, por consiguiente, tiene una responsabilidad primordial respecto de la organización, previsión y la distribución de la asistencia humanitaria. Como consecuencia de ello, tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para impedir la apropiación indebida de la asistencia humanitaria y otros abusos.»

22. Vid. Tercer Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, Comisión de Derecho internacional, 31 de marzo de 2010, p. 30, párr. 76 ss.

23. *A and others v. The United Kingdom*, núm. 3455/05, ECHR, 2009; tercer informe Valencia Ospina, párr. 76; en el mismo sentido ante el terremoto de Haití, la AGONU en la Resolución 64/251 ha indicado que «incumbe al Estado afectado la responsabilidad primordial de iniciar, organizar, coordinar y suministrar la asistencia humanitaria en su territorio, así como de facilitar la labor de las organizaciones humanitarias para mitigar las consecuencias de los desastres naturales».

24. Así, entre otros, en el proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia (art. 3, párr. 2); Acuerdo de establecimiento del organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe; Convención interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre; Convención sobre los efectos transfronterizos de accidentes industriales; Convenio de Tampere, Convenio de asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica y en el Convenio marco de asistencia en el campo de la protección civil. En el código de conducta sobre el socorro para el Movimiento y las organizaciones no gubernamentales; en las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia; Principios y normas para el socorro en casos de desastre de la Federación internacional de sociedades de la Cruz Roja; en los principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria (1993) Asimismo se reconoce en acuerdos bilaterales.

25. Así, en los principios rectores del Derecho a la asistencia humanitaria, del Instituto internacional de derecho humanitario (1993) se indica que «la responsabilidad primordial de proteger y prestar asistencia a las víctimas de las emergencias recae en el Estado territorial». En los

principios rectores de desplazamientos internos se indica que en la prestación de asistencia «las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primordiales de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción».

26. Vid. Tercer informe Valencia Ospina, párr. 83.

27. El Protocolo adicional II a los convenios de Ginebra indica que las acciones de socorro a las población se «emprenderán con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada».

El derecho a dirigir, controlar, y supervisar la asistencia en caso de desastre es, como se ha señalado, un derecho preexistente a estas formulaciones convencionales, inherente al principio de soberanía y no intervención. Es decir, tiene alcance general cuya naturaleza sea probablemente consuetudinaria²⁶.

— La otra dimensión de la soberanía en caso de desastre tiene que ver con el *consentimiento*. El consentimiento del Estado afectado a la asistencia internacional en caso de desastre aparece en multitud de los instrumentos internacionales citados, tanto del Derecho internacional humanitario como de otro tipo²⁷. Así el artículo 4, 5 del Convenio de Tampere indica:

«Los Estados Partes no proporcionarán ninguna asistencia de telecomunicaciones sin el consentimiento del Estado parte solicitante, el cual conservará la facultad de rechazar total o parcialmente la asistencia de telecomunicaciones ofrecida por otro Estado parte en cumplimiento del presente convenio, de conformidad con su propia legislación y política nacional.»

El artículo 3, a, del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil indica que:

«Únicamente se materializará la asistencia solicitada por el Estado beneficiario o por el Estado que preste apoyo y aceptada por el Estado beneficiario.»

De otro lado al prestar asistencia hay que evitar violar otros principios, en particular el *principio de la no intervención o injerencia en los asuntos internos*, lo que tiene dos dimensiones, al menos. Como cuestión previa hay que indicar qué es la no intervención. Esta noción hace referencia a que los Estados no deben utilizar medidas económicas, políticas o de otra naturaleza para forzar a otro Estado a subordinar el ejercicio de sus derechos soberanos y para obtener de él determinadas ventajas. Es decir, la noción de no intervención es distinta de la intervención armada, que tiene que ver con el principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y sobre el que volveremos luego pues sí que tiene relación con la asistencia humanitaria y la denominada obligación de proteger.

Cuando hay un desastre internacional el principio de no intervención implica, entre otras cosas, que esa circunstancia excepcional no puede ser utilizada para forzar al Estado a cambiar sus políticas o a hacer actos que no tengan relación con la asistencia internacional en casos de desastre y que supongan una violación del principio. En este sentido cabe recordar que la



Corte Internacional de Justicia en el asunto *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* concluyó que la prestación de ayuda financiera, adiestramiento, suministro de armas, inteligencia y apoyo logístico a los contras, que se había justificado como asistencia humanitaria, eran una clara violación del principio de no intervención²⁸. Ello no obstante, como especificó el Tribunal internacional, la prestación de asistencia estrictamente humanitaria a personas o fuerzas en otro país, sean cuales fueren su filiación política o sus objetivos, no puede interpretarse como una intervención ilícita, o contraria en cualquier otro modo al Derecho internacional.

Junto a estos principios clásicos el Relator sobre las Personas y los desastres ha propuesto la aprobación en el proyecto de artículos de una disposición 7, que indica:

«Dignidad humana. A los efectos del presente proyecto de artículos, los Estados, las organizaciones internacionales competentes y otros agentes pertinentes respetarán y protegerán la dignidad humana.»

Con esta propuesta el Relator incluye en el proyecto un principio que constituye el fundamento del Derecho internacional de los derechos humanos. No vamos a entrar en la plasticidad del *principio de dignidad humana*, o en su función en el contexto de los desastres. Cabe destacar únicamente que a juicio del Relator este principio puede permitir sugerir —en una tesis en que sigue a Brunno Simma— la existencia de una verdadera Comunidad internacional que se basaría en el respeto de la dignidad de los seres humanos²⁹.

Junto a ello, finalmente, otro principio relevante para la asistencia humanitaria internacional es el *principio de cooperación internacional*. Cuando un Estado se ve desbordado en su capacidad de reacción ante un desastre debe permitir la cooperación internacional. Cabe indicar que el convenio marco de asistencia en materia de protección civil indica posibles medidas de cooperación ante un desastre, relativas a formalidades aduaneras, concesión de privilegios, inmunidades y facilidades al personal que presta asistencia, facilitación del tránsito y de la protección de las personas y los bienes. Asimismo hay que incrementar la cooperación internacional en todas las tareas de asistencia, incrementando las aportaciones financieras ante un desastre casi siempre insuficiente, la coordinación de emergencia de los actores en las labores, la cooperación en las medidas de prevención y alerta temprana o en la rehabilitación y reconstrucción posterior, entre otras muchas. El *principio de coo-*

28. En este sentido *Memorando sobre protección de las personas en caso de desastre*, cit., p. 23, párr. 21; sentencia del TIJ en el Asunto actividades militares..., 1986, p. 124, párr. 242.

29. Sobre el principio de dignidad humana en el Derecho internacional véase *Tercer informe sobre la protección de las personas en casos de desastre*, de 31 de marzo de 2010, pp. 21 ss., párr. 51 ss.

30. Así, entre otros el art. 70,1, protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 se refiere a «acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable»; el art. 18, 2 Protocolo adicional II convenios de Ginebra de 1949 alude a «acciones de socorro a favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable».

31. Res. IX de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965).

32. Así, entre otras, las Resoluciones 43/131, 45/100 o 46/182. Así, la 46/82 indica que «La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad».

33. Por ejemplo las *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* (2003), *Las Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofe* (Directrices de Oslo, de 2006); Código de conducta de 1994 sobre el socorro en casos de desastre para el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no gubernamentales; Directrices de la Federación internacional de sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre (2007).

34. Vid. Estatutos del Movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados en la 25.ª Conferencia internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra en 1986, y modificados en 1995 y 2006.

peración internacional es un patrón de comportamiento general en el orden internacional que se desarrolla a través de convenios y de otros instrumentos y actividades no normativas. Constituye, a pesar de su carácter vago e indeterminado, un principio fundamental del orden internacional, como reconoce el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, cuando indica que uno de los propósitos de la Organización es:

«realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario».

b) Los principios y obligaciones sectoriales del Derecho internacional en caso de desastre/catástrofe

Junto a los principios indicados hay *principios y obligaciones más específicas aplicables a los desastres*, que en gran parte vienen inspirados por el Derecho internacional humanitario y la labor de la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias y específicamente regulados, en diversos casos. Por ello Valencia Ospina ha propuesto un artículo 6 en el proyecto de artículos de la CDI que indica: «La respuesta a los desastres tendrá lugar de conformidad con los *principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad*». Por su parte, tanto la Constitución europea como el Tratado de Lisboa, recogen un nuevo capítulo de asistencia humanitaria. El artículo III –321m 2– de la Constitución Europea, dispone que: «Las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación».

No coinciden plenamente ambos artículos, salvo en los principios de neutralidad e imparcialidad, que está en ambos textos. En todo caso, estos principios pueden ser caracterizados como *principios sectoriales del Derecho internacional en casos de desastre*. Estos son los principios rectores para la respuesta humanitaria ante un desastre, que tienen su origen en el Derecho internacional humanitario³⁰, en las normas de la Cruz Roja³¹ y en otros instrumentos internacionales posteriores, tales como Declaraciones de la Asamblea General de Naciones Unidas³², Directrices en casos de desastres³³ y otros. Son los principios básicos y generales de la asistencia humanitaria. Junto con los de independencia, servicio voluntario, unidad y universalidad integran los siete principios codificados en los Estatutos del movimiento internacional de la Cruz Roja y de la media Luna Roja³⁴.





El *principio de humanidad* es un principio de larga data³⁵ en el Derecho internacional. Implica que la acción humanitaria debe guiarse con la idea de «aliviar el sufrimiento humano (...) «lo fundamental es salvar vidas y aliviar el sufrimiento»³⁶. Este principio está reconocido en múltiples instrumentos de Derecho internacional humanitario³⁷. Se trata de un principio general y bien reconocido, de tal alcance que es aplicable en el Derecho internacional general, no solo en el contexto del *Ius in bello*, tal y como deriva de su consideración doctrinal y jurisprudencial³⁸.

Es un principio que sirve de conexión entre el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos, a modo de común denominador intersistemático³⁹. Por ello, aunque en los trabajos de

35. Vid. sobre este principio *Tercer Informe sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 31 de marzo de 2010, párr 37 ss., pp. 15 ss.

36. Este u otros sentidos sinónimos es el que le dan las diferentes directrices y protocolos de asistencia humanitaria. Vid. *Memorando de la Secretaría sobre Protección de las personas en casos de desastre*, 11 de diciembre de 2007, pp. 5-17.

37. Así, en la declaración de San Petersburgo de 11 de diciembre de 1868; preámbulo de la Convención II relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (Primera conferencia de Paz de La Haya de 1899); en el reconocimiento de la obligación de trato humano (código Lieber, art. 76, de 1863); art. 1, c del art. 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Además la obligación está presente en muchas otras disposiciones del Derecho internacional humanitario y en Declaraciones de la AGONU. Por ejemplo en la Res 46/182 de la AGONU y en declaraciones sobre el «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas».

38. Así, desde la perspectiva jurisprudencial, véase, del Tribunal para la Antigua Yugoslavia, *The prosecutor v. Zlatko Aleksvski*, causa num IT-95-14/1-T, sentencia de 25 de junio de 1999; de la Corte Internacional de Justicia, *Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Albania)*, sentencia de 9 de abril de 1949, TIJ, Rep. 1949, p. 22; *Asunto actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, TIJ, Rep., 1986, p. 113, párr 218.

39. Sobre esto es común la percepción de la jurisprudencia internacional y regional. Así, *Asunto de amenaza del uso de armas nucleares*, Opinión consultiva de 8 de julio de 1996, TIJ Rep., 1996, p. 240, párr. 25; *Asunto actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo v. Uganda)*, sentencia de 19 de diciembre de 2005, párr 216; *Asunto Casa Bámaca-Velasquez v Guatemala*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 25 de

noviembre de 2000, párr 209; *Asunto de la Masacre de Mapiripán v. Colombia*, Corte Interamericana de Derechos humanos, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr 114.

40. Vid. *Memorando de la Secretaría sobre protección de las personas en casos de desastre*, 11 de diciembre de 2007, párr. 13 ss, pp. 17 ss.

41. *Memorando de la Secretaría sobre protección de las personas en casos de desastre*, 1 de diciembre de 2007, p. 18, párr. 14 ss.

42. Vid. sobre la distinción *Memorando de la Secretaría*, cit., pp. 18-19. De otro lado el principio de no discriminación *stricto sensu* implica que la asistencia debe prestarse sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, convicción política o de otra índole, pertenencia nacional o social, riqueza, nacimiento, edad, discapacidad o cualquier otra situación.

43. Vid. principio 18 de la Res. 1 del anexo 1 de *Declaración de Río de Janeiro sobre Medio ambiente y desarrollo* (1992); *Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, 1997, art. 28, 2; *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, 1986, art. 2; *Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales*, 1992, art. 10, 2; *Decisión del Consejo de la Unión Europea 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* (Decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2, 1; *Proyecto de principios sobre asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, de 2006, principio 5, a; art. 198 *Convenio Derecho del Mar*, de 1982; *Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos*, de 1990 (art. 5, 1); *Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación*, de 1976, art. 9, 2; *Convenio relativo a la protección del Rin contra la contaminación química*, 1976, art. 11.

44. Vid. *Memorando de la Secretaría de 2007*, cit., pp. 46 ss, párr. 51 ss.

la CDI sobre personas y desastres se han excluido los conflictos armados, este principio es de gran utilidad en tiempos de paz, en caso de desastre.

El *principio de neutralidad* significa que la asistencia humanitaria se presta con independencia del contexto político religioso, étnico o ideológico⁴⁰. Así, en los Estatutos de la Cruz Roja se indica que «con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, nacional, religioso e ideológico».

El *principio de imparcialidad* implica que la prestación de asistencia humanitaria a personas sólo debe guiarse por sus necesidades⁴¹ dando prioridad a los casos de peligro más urgentes. Este principio está relacionado con el de *no discriminación*, si bien no son lo mismo⁴².

Junto a estos principios hay que tener en cuenta un conjunto de *obligaciones jurídicas existentes para los Estados en caso de desastre*. A este respecto lo primero que se debe indicar es que en función del desastre de que se trate habrá que determinar, en primer lugar, los convenios aplicables, lo que dará un abanico de obligaciones distinto. En todo caso cabe señalar lo siguiente:

Cuando se produce un desastre que es previsible que afecte a otros Estados existe la obligación a cargo del primer Estado afectado (o de aquel que tenga conocimiento del desastre) de *notificar la emergencia a los posibles Estados afectados*⁴³. La variedad de convenios internacionales es muy grande y establecen múltiples variantes en cuanto a los obligados a notificar un desastre, en función de que sean miembros de algunas organizaciones internacionales o convenios.

Una vez notificado se plantea la cuestión de la asistencia al Estado/s afectado/s, lo que lleva, teniendo en cuenta el principio fundamental de soberanía (así como los de integridad territorial y unidad nacional), a que sea necesario el *consentimiento del Estado para recibir asistencia*. El consentimiento para la prestación de socorros se manifiesta como la *aceptación de una oferta de ayuda* presentada por otro Estado, grupo de estados o una organización internacional, en respuesta a la *petición del Estado afectado*⁴⁴.

Normalmente la *petición de asistencia* debe hacerla el Estado afectado siendo el destinatario más difuso, pues puede hacerse genérica (por



ejemplo, la Comunidad internacional). La petición puede hacerse en un marco convencional (cuando así está previsto en un acuerdo previo). En la mayoría de los casos para que se empiece aplicar el acuerdo es necesaria la petición. La solicitud de asistencia es una facultad discrecional del Estado afectado. Ello no obstante, como ha señalado la doctrina, puede considerarse que ha evolucionado el Derecho internacional en el sentido de que los Estados estarían obligados a solicitar asistencia cuando la capacidad interna de respuesta se vea desbordada por el desastre⁴⁵.

En cuanto a la *aceptación* puede darse caso por caso o mediante un consentimiento general anticipado de las ofertas de socorro. Las leyes nacionales, normalmente las de protección civil también pueden regular estas cuestiones, como así lo hacen con muchas variedades. Por lo demás el consentimiento a una oferta no debe negarse arbitrariamente. El Estado está limitado en su capacidad de declinar ofertas cuando se ve desbordado⁴⁶. El consentimiento no se presta *in toto* y de manera absoluta, pues el Estado afectado sigue reteniendo el control nacional, de tal modo que normalmente podrá dirigir, controlar, coordinar y supervisar la asistencia y puede rechazar en todo o en parte la asistencia ofrecida. El principio de retención del control nacional no es ilimitado. Así como indica la CDI puede exigirse que la asistencia prestada se distribuya por el Estado afectado de manera efectiva y rápida, que se utilice para los objetivos previstos o que se preste sin discriminación alguna⁴⁷.

Por cuanto se refiere a la otra cara de la moneda, la *oferta de asistencia*, a pesar de los desarrollos del Derecho internacional no parece que exista una obligación jurídica general de los Estados de ofertar asistencia en caso de desastre. La oferta puede producirse voluntariamente por los Estados y no puede considerarse que viola el principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado. Así, el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil indica (art. 3, b):

«(La oferta de asistencia) no debería considerarse como una injerencia en los asuntos internos del Estado beneficiario.»

De otro lado, en cada desastre, más allá de la libre voluntad de los Estados hay que tener en cuenta la existencia de acuerdos específicos que establezcan obligaciones. Es el caso de múltiples acuerdos bilaterales o multilatera-

45. En este sentido, *Memorando de la Secretaría* citado, de 2007, párr. 57, pp. 49-59.

46. En este sentido, véase *Memorando de la Secretaría* citado, de 2007, párr. 65, p. 55.

47. En este sentido, véase *Memorando de la Secretaría* citado, de 2007, párr. 67 y 68, pp. 56 ss.

les previstos para casos de emergencia, si bien a veces establecen el límite de la «disponibilidad»⁴⁸. Además, en la prestación de asistencia deben cumplirse las normas nacionales e internacionales.

5. LOS DESASTRES/CATÁSTROFES Y LA RESPONSABILIDAD POR HECHOS ILÍCITOS

Cuando se produce un desastre como consecuencia de la violación de una obligación internacional del Estado el régimen de responsabilidad está determinado en el Derecho internacional. Esto es especialmente el caso de algunas catástrofes humanitarias y medioambientales.

En el régimen de responsabilidad por hecho ilícito la Comisión de Derecho internacional hizo la distinción entre delito y crimen internacional. Desde esa distinción se entendía que cuando había un delito internacional se creaba una relación bilateral entre el que incumplía la norma y el afectado por el incumplimiento de la norma. Algunas catástrofes humanitarias provienen de lo que en esa terminología se denominaba crimen internacional, por lo que se establecía una relación multilateral entre el Estado que había violado la obligación y el resto de los miembros de la Comunidad Internacional. Un crimen internacional era, por ejemplo, la contaminación grave y masiva del medio ambiente, el genocidio y otros crímenes contra la humanidad, el uso de la fuerza, etc. En esta multilateralización de la reacción se fundamenta la posibilidad de reacción *uti universi*, es decir, el principio de jurisdicción universal y la adopción de medidas por Estados no lesionados frente al que ha incumplido. En este principio el título que habilita la jurisdicción es que se encuentran afectados los valores o intereses esenciales de la Comunidad Internacional.

El establecimiento de esa relación multilateral, en la medida en que se afecta a un interés jurídico colectivo, implica que la reacción mediante contramedidas o actos de otra naturaleza puede venir de cualquier miembro de la Comunidad internacional, pues todos eran afectados, como ya hemos indicado.

En el proyecto de la Comisión de Derecho internacional sobre responsabilidad por hechos ilícitos de 2001 no se mantiene la distinción entre crimen y delito, pero sí la esencia de una distinción, con otra terminología. Y ello

48. Así, *Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles*, de 1959, art. 1.2; *Convenio de cooperación entre España y Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades*, 1988, art. IX; *Convenio entre España y Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias*, 2001, art. 7.



porque la criminalización de un Estado para colectivizar la responsabilidad penal es algo arcaico. Con buen criterio en el proyecto de 2001 se distingue entre la violación de obligaciones de *ius cogens* (derecho imperativo, cuyo sentido coincide en gran parte con el que tenía la noción de crimen) y las demás. Se acepta que la violación de una norma de *ius cogens* de Derecho internacional puede conllevar consecuencias adicionales para el Estado responsable y para los otros Estados. Las consecuencias particulares que prevé el artículo 41 del proyecto cuando se produce la violación seria de una norma de *ius cogens* son la obligación de cooperar de los Estados para poner fin a través de medios lícitos a la violación; la obligación de no reconocer como lícita la situación creada (por ejemplo un Estado creado en contra del principio que prohíbe usar la fuerza), la obligación de no prestar ayuda o asistencia para el mantenimiento de la situación. Además de las consecuencias derivadas de un hecho ilícito internacional como la cesación del ilícito, las garantías y seguridades de no repetición y la obligación de reparar.

Esta multilateralización de la reacción suscita muchas dudas jurídicas en ausencia de reacción por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en virtud del capítulo VII de la Carta. En el supuesto de catástrofes humanitarias la aplicabilidad de este capítulo es evidente. Por poner un ejemplo reciente cabe destacar el enfoque humanitario del Consejo de Seguridad en relación con Libia (2011). Una catástrofe humanitaria, que puede originarse por una guerra, pero también por una catástrofe natural o una violación grave de los derechos humanos puede originar que se califique una situación de amenaza a la paz internacional, como se puede dar en casos de emergencias humanitarias muy graves.

De otro lado, desde la perspectiva de las catástrofes lo relevante es si existe un régimen específico aplicable a esa situación. Habrá que seguir ese régimen de actuación pues, de lo contrario, los Estados incurren en responsabilidad por hecho ilícito. Este es el sentido de los convenios internacionales. Lo mismo puede decirse del incumplimiento de normas generales de Derecho Internacional en caso de desastre, como la que obliga a notificar la situación con los Estados vecinos posiblemente afectados, la que obliga a cooperar para minimizar los daños, la que obliga a prevenir desastres, etc.



49. Vid. sobre esto FERNÁNDEZ LIESA, C.R., «La responsabilité en cas de catastrophes écologiques, d'après les travaux de la CDI sur les activités non interdites par le Droit International», *The International aspects of natural and industrial catastrophes*, Caron, D.D., Leben, C., (Dir), Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 723 ss.

50. Segundo Informe sobre la Responsabilidad de los Estados, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970-II, párr. 6 y 64.

51. POLITIS, N., «Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux», *RCADI*, tomo 6, 1925, pp. 5 ss.; ver también ILUYOMADE, «The Scope and Content of a Complaint of Abuse of Right in International Law», *HIJL*, vol. 16, 1975, pp. 47 ss.; KISS, A.Ch., *L'abus de droit en Droit International*, Tesis, París, 1952; GARCÍA AMADOR, F., «State responsibility. Some new problems», *RCADI*, t. 94, 1958, pp. 381 ss.; ROULET, J.D., *Le caractère artificiel de la théorie de l'abus de droit en Droit International public*, Neuchâtel, 1958; CASANOVAS Y LA ROSA, O., «Abuso de Derecho, desviación de poder y responsabilidad internacional», *REDI*, 1970, vol. XXIII, n.º 2-3, pp. 466-490.

6. LA RESPONSABILIDAD POR ACTOS NO PROHIBIDOS Y LOS DESASTRES/CATÁSTROFES⁴⁹

Roberto Ago, relator de la Comisión de Derecho internacional en materia de responsabilidad de los Estados entendió, en 1970, que no se podía hacer una aproximación conjunta a todos los tipos de responsabilidad internacional⁵⁰ y que podía existir una responsabilidad sin violación de obligaciones internacionales lo cual, como veremos, tiene relación con los desastres.

La doctrina empezó a analizar qué tipo de fundamento podría tener la responsabilidad por daños producidos que no eran consecuencia de la violación de una obligación internacional. A tal efecto se fueron desarrollando diversos fundamentos teóricos:

- La teoría del abuso de derecho, sostenida por Politis, en primer lugar, y posteriormente por A. Kiss, García Amador y otros autores⁵¹, sostenía que el abuso de derecho constituye un principio general del Derecho



internacional. Ahora bien, en realidad el ejercicio abusivo de una competencia es un hecho ilícito y, además, esta teoría no fue aceptada ni por la mayoría de la doctrina ni por la jurisprudencia.

- La teoría del riesgo estatal, que encuentra su origen en el Derecho internacional privado y que fue extendida al Derecho internacional público, que obtuvo gran éxito en su momento⁵².
- La teoría de la responsabilidad por riesgo, desarrollada en los años sesenta por Sorensen, Jenks, Goldie, Kelson, Stein, Luzzato o Cahier, que sostenían que la responsabilidad por actividades peligrosas era un principio de Derecho internacional⁵³.
- La teoría del riesgo por el medio ambiente⁵⁴.
- La teoría de los límites de la soberanía estatal. Así, por ejemplo, en relación con los cursos de agua internacionales diversas teorías limitan la soberanía⁵⁵.

En todo caso uno de los elementos más relevantes es el principio *sic utere tuo ut alienum non laedas*, en función del cual ningún Estado puede utilizar su territorio o permitir que se utilice de tal modo que se cause daños a otros Estados.

En cuanto a los fundamentos jurídicos y la práctica internacional sobre este tipo de responsabilidad no son muy fuertes. Por lo que se refiere a la práctica jurisprudencial destaca el clásico asunto de la *Fundición del Trail*, el *Asunto de Corfú* o el del *Lago Lanoux*. En el asunto de la Fundición del Trail —de finales de los años veinte— se trataba de una fábrica muy contaminante que había en la frontera canadiense, y cuyos humos iban, como consecuencia de los vientos de la zona, a territorio estadounidense.

Como dicha contaminación no parecía violar ninguna norma jurídica pero producía un daño «injusto», a petición de EEUU se celebró un arbitraje cuyo laudo acudió al principio *sic utere tuo ut alienum non laedas*, que se aplicaba en las relaciones entre los Estados federados de EEUU y que se consideró era aplicable al asunto. Es decir, que todo Estado debe evitar contaminar a otros Estados.

Desde el punto de vista convencional ese principio de responsabilidad objetiva, sin violación de una obligación, solo existe en estado puro en la convención de 29 de marzo de 1972 sobre la responsabilidad internacional

52. Vid. el comentario de DUPUY, P.M., *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Pedone, París, 1976, pp. 15 ss.

53. SORESENSEN, «Principes de Droit International public», RCADI, t. 101, 1960, pp. 222 ss.; JENKS, C.W., «Liability for ultra-hazardous activities in International law», RCADI, t. 117, 1966, pp. 107 ss.; GOLDIE, L., «Liability for damage and the progressive development of International law», ICJQ, vol. 14, 1965, pp. 1189 ss.; KELSON, J., «State responsibility and the abnormally dangerous activities», *HJIL*, vol. 13, n.º 2, 1972, pp. 198 ss.; STEIN, E., *Legal problems and institutional aspects of transfrontier pollution*, OCDE, París, 1974, pp. 285 ss.; LUZZATO, R., «Responsabilità e colpa in diritto internazionale», *RDI*, vol. 51, 1968, pp. 53 ss.; CAHIER, P., «Le problème de la responsabilité pour risque en Droit International», *Les relations internationales dans un monde en mutation*, Genève, 1977, pp. 409 ss.

54. SCHENEIDER, «State responsibility for environmental protection and preservation: ecological unities and a fragmented World public order», *Yale Studies in World public order*, vol. 2, 1975, pp. 32 ss.; MESTRAL, «The prevention of pollution of the Marine environment arising out of offshore mining and drilling», *Harvard International law Journal*, vol. 20, 1979, pp. 469 ss.; MAZZESCHI, R.P., «La responsabilità per fatti leciti», *Due diligence e responsabilità internazionali degli Stati*, Giuffrè, 1989, pp. 146 ss.

55. DUPUY, P.M., «Le fait générateur de la responsabilité Internationale des Etats», RCADI; t. 188, 1984, pp. 29 ss.; id. «La réparation des dommages causés aux nouvelles ressources naturelles», *Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles*, Colloque de l'Académie de droit International de la Haye, Martinus Nijhoff, 1983, p. 437; PONTE IGLESIAS, M.T., *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1989.

por los daños causados a los objetos espaciales⁵⁶. Es cierto que hay responsabilidad objetiva de carácter civil para actividades de riesgo que se canalizan a los que realizan la actividad directamente, como sucede en los accidentes nucleares, aéreos, o en el transporte de hidrocarburos o de productos químicos.

A pesar de las dificultades importantes para distinguir entre responsabilidad por acto no prohibido y responsabilidad por hecho ilícito ha habido una serie de elementos importantes a tener en cuenta para las catástrofes.

En primer lugar, que los Estados son responsables por lo que sucede en su territorio, jurisdicción o control. Estas tres nociones son muy relevantes. Un Estado responde por lo que sucede en su *territorio*, pero también en espacios bajo su *jurisdicción* (por ejemplo, en un buque o aeronave con su pabellón, bandera o nacionalidad) aunque estén en otros Estados o en espacios internacionales, o bajo su *control efectivo* (por ejemplo en una misión de paz o incluso en un territorio ocupado, aunque sea de manera ilícita). Por otro lado no hay que demostrar que el Estado conoce lo que pasa en su territorio, jurisdicción o control pues ese conocimiento se presume por lo que un Estado no debe poder desligarse de la responsabilidad por ese motivo.

a) La prevención de daños transfronterizos y las actividades peligrosas

*El proyecto de artículos de la CDI sobre prevención de daños transfronterizos por actividades peligrosas*⁵⁷ parte de varias consideraciones como son la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, la libertad de los Estados de emprender o permitir que se emprendan actividades en sus territorios o en lugares bajo su jurisdicción internacional. También se inspira en documentos internacionales de relevancia como la declaración de Río de medio ambiente y desarrollo (1992) y en gran medida se fundamenta en la necesidad de promover la cooperación internacional.

En la lógica del proyecto de 2001 frente al riesgo de daño transfronterizo el ciclo de intervención empieza desde antes del desastre, con la prevención. Es decir, el Estado de origen donde se va a realizar una actividad de riesgo debe adoptar medidas que prevengan la existencia de daños transfronterizos sensibles⁵⁸ y, a tal efecto, debe cooperar de buena fe y buscar asistencia,

56. GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional por daños en el derecho del espacio*, Murcia, 1979; HURWITZ, B.A., *State liability for outer space activities in accordance with the 1972 convention on International liability for damage caused by space objects*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

57. Adoptado por la Comisión de Derecho internacional en 2001.

58. Vid. arts. 2, 3, 4 Proyecto 2001.



incluso de los organismos internacionales, para esa prevención; a tal efecto deben adoptar medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. La inclusión de la prevención en el proyecto parte de la consideración de que hay un *continuum* prevención-reparación. Y, además, de la distinción entre daño real ya producido (que da lugar a la reparación) y daño potencial que es visible en una actividad de riesgo (no se ha producido pero exige actividades de prevención).

De otro lado, el proyecto de 2001 considera que una actividad de riesgo debe ser autorizada si son mayores los beneficios que los riesgos. Así, cabe recordar que no están prohibidos los coches porque la sociedad entiende que, a pesar de las muertes, lesiones y contaminación que producen hay unos beneficios superiores. Por lo tanto se han adoptado muchas medidas para minimizar los daños así como un régimen de responsabilidad objetiva. Cuando se atropella a una persona, aunque fuese por culpa de esa persona, el seguro de terceros afronta la responsabilidad por haberse desarrollado una elevada solidaridad con las víctimas. Este tipo de responsabilidad objetiva evidencia un alto grado de desarrollo de la solidaridad interna, por lo que es mayor dentro de los Estados que en la comunidad internacional. Es una especie de aseguramiento frente a los riesgos, como ocurre con los seguros agrícolas, en los accidentes aeronáuticos, de petroleros, etc.

En el proyecto de 2001 se considera que cualquier actividad que tiene el riesgo de causar un daño transfronterizo significativo debe ser autorizada por el Estado de origen (Estado en cuyo territorio o bajo cuya jurisdicción o control se hacen las actividades). También se deben autorizar los cambios importantes o planes de transformación importantes de la actividad, así como las actividades preexistentes (art. 6). Si el examen de la actividad indica que hay un riesgo de causar una daño transfronterizo significativo, el Estado de origen debe notificar el riesgo al Estado posiblemente afectado así como la información técnica pertinente; el estado de origen debe abstenerse de autorizarla hasta recibir la respuesta del Estado, en un plazo de seis meses (art. 8). Trascurrido este plazo pueden acudir a cualquier medio de solución de controversias, incluido muy especialmente una comisión de investigación, que estará compuesta de un miembro designado por cada Estado y un Presidente que no sea nacional de ninguno de los Estados. También puede el Estado posiblemente afectado solicitarla (art. 11).

Los Estados concernidos deben consultarse con la finalidad de alcanzar soluciones aceptables relativas a la adopción de medidas para la prevención de los daños o la minimización del riesgo; al comienzo de las consultas los Estados deben acordar un marco temporal de consultas (art. 9), buscar soluciones teniendo en cuenta un equitativo balance de intereses. El artículo 10 del proyecto indica los factores a tener en cuenta en el equilibrio de intereses (grado de riesgo de la actividad, importancia —ventajas sociales, económicas, técnicas—, riesgo para el medio ambiente, capacidad para contribuir a los costes de prevención, viabilidad económica de la actividad, estándares de prevención en la práctica regional e internacional).

El proyecto contempla otras disposiciones relativas al intercambio de información, la información al público, los límites derivados de la seguridad nacional y los secretos industriales. Para los supuestos de emergencia el proyecto establece que el Estado de origen debe desarrollar planes para responder a las emergencias, en cooperación con los Estados afectados (art. 16) y que debe notificar sin dilación cualquier emergencia de esa naturaleza (art. 17).

b) Los principios de reparto de pérdidas en caso de daño transfronterizo que derivan de actividades peligrosas

El *Proyecto de principios sobre la repartición de pérdidas en caso de daño transfronterizo que deriva de actividades peligrosas* se aprobó por la CDI, en 2006, y complementa el anterior. El sentido de este proyecto es complementar el anterior en la búsqueda de una intervención rápida y eficaz que permita reducir los daños transfronterizos y las pérdidas causadas por actividades peligrosas que no están prohibidas por el Derecho internacional (art. 1). Y en particular tiene por objetivo asegurar una indemnización pronta y adecuada a las víctimas de daños transfronterizos, así como preservar y proteger el medio ambiente atenuando los daños y procediendo a su restauración (art. 3).

Por lo que se refiere a la *indemnización pronta y adecuada* cabe destacar que se trata de una disposición que persigue la satisfacción directa de los perjudicados. Para ello el proyecto prevé las medidas que deben adoptar los Estados de origen, es decir, el Estado en cuyo territorio o bajo cuya jurisdicción o control se ha ejercido la actividad peligrosa. Según el artículo 4 del proyecto cada Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para vigi-



lar que una indemnización pronta y adecuada sea acordada a las víctimas de daños transfronterizos causados por actividades que se desarrollan en el territorio o bajo su jurisdicción o control. Estas medidas deben comprender la atribución de la responsabilidad al explotante o, llegado el caso, a otra persona o entidad. En todo caso lo relevante es que el artículo 4, 2 indica que esa responsabilidad no debe depender de la prueba de una falta. Por ello el artículo, 3 establece que el explotante debe tener una garantía financiera —o un seguro— para hacer frente a las demandas de indemnización. También se prevé que dicho sector de actividad haya creado un fondo a nivel nacional; y, en el supuesto en que estas medidas sean insuficientes para establecer una indemnización adecuada, el Estado de origen debería asegurar la disponibilidad de recursos financieros suplementarios (art. 4, 5).

Además, el proyecto de 2006 es relevante al prever las *medidas de intervención* cuando sucede un acontecimiento vinculado a una actividad peligrosa que causa o es susceptible de causar un daño transfronterizo. El Estado de origen debe notificar el acontecimiento a los posibles Estados afectados, y debe adoptar —junto al explotador— las medidas de intervención adecuadas; debe consultar y cooperar con los posibles Estados afectados para atenuar y, si es posible, eliminar los efectos del daño. Todos los Estados interesados deben buscar, llegado el caso, la ayuda de OI y de otros Estados.

Además, se prevé que los Estados tengan *recursos rápidos, adecuados y eficaces en caso de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas*. Y se prevé específicamente (art. 6, 2) que las víctimas de daños transfronterizos tengan acceso en el Estado de origen a medios de recurso que no sean menos rápidos, adecuados y eficaces que aquellos de que disponen las víctimas que han sufrido el daño que resulta del mismo acontecimiento en el territorio del Estado.

Para todo ello, el proyecto estima conveniente que los Estados elaboren *regímenes internacionales específicos de realización de actividades*, de carácter universal, regional o bilateral que permitan el establecimiento de arreglos eficaces en estas cuestiones (indemnización, medidas de intervención, medios de recursos internacionales e internos, financiación de fondos por sector de actividad...).



Marco Jurídico Internacional y Europeo de la Protección Civil

J. Daniel Oliva Martínez ⁵⁹



1. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

La protección civil es un servicio público por el que cada Estado está llamado a proporcionar la protección y la asistencia para todas aquellas personas que están bajo su jurisdicción ante cualquier tipo de accidente o catástrofe. La protección civil también incluye los mecanismos con los que cuenta el Estado para la salvaguarda de los bienes culturales y el medio ambiente.

Los servicios de protección civil surgen a partir de la primera guerra mundial y han evolucionado a lo largo de los tiempos en sus funciones y desarrollo. Si bien en un primer momento gran parte de las actividades eran competencia de órganos militares (en algunos países estos sistemas siguen denominándose como defensa civil) o entraban dentro de la competencia de la Cruz Roja, a día de hoy han adquirido autonomía y cuentan con un marco normativo e institucional específico.

En España la primera Dirección General de la Protección Civil surgió en 1960 y desapareció en 1967 pasando a ser una subdirección general recuperando su rango administrativo en 1980 dependiendo desde entonces del Ministerio de Interior⁶⁰. Desde el año 2004 esta Dirección General se conoce como de Protección Civil y Emergencias⁶¹. La Ley que regula los servicios de protección civil data de 1985⁶² y está fundamentada en mandatos constitucionales relacionados con el deber de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y la integridad física de las personas y en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial. La Ley surgió

59. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid y Coordinador Académico General del Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa.

60. Como se nos ha recordado su antecedente más inmediato, fue la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva creada en 1941 al frente de la cual figuraba un General del Ejército que dependía directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. A él quedaban adscritos representantes de los tres ejércitos, así como algunos ministerios, del partido único y de la Asamblea Suprema de la Cruz Roja. Vid. SÁNCHEZ GUTIÁN, M. N., *La protección civil en España* (Madrid, 2004), p. 6.

61. Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior.

62. Ley 2/1985 (BOE n.º 22 de 25 de enero de 1985).

63. La Ley define en su primer artículo qué se entiende por protección civil, situándola como «un servicio público que se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo catástrofe extraordinaria o calamidad pública en las que pueda peligrar de forma masiva la vida e integridad física de las personas y a la propia protección de éstas y sus bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan». La propia Ley establece cuales deben ser los objetivos fundamentales de protección civil: a) prevención frente a riesgos, b) planificación ante catástrofes, c) intervención y atención a las víctimas y d) reconstrucción y rehabilitación.

64. Durante 5 años la Ley no pudo desarrollarse hasta que el Tribunal Constitucional pudo resolver a favor de la norma y clarificando las competencias de actuación territorial de las administraciones autonómicas y locales el recurso de inconstitucionalidad que había sido presentado en el año de aprobación de la Ley. Vid. Recurso de inconstitucionalidad 355/1985 promovido por el Gobierno Vasco y sentencia 133/1990, de 19 de julio, del Tribunal Constitucional.

65. Real Decreto 407/92, de 24 de abril.

con el objetivo de generar un marco normativo capaz de satisfacer las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa en el terreno de la protección civil⁶³.

Gracias a la sentencia del Tribunal Constitucional que en 1990, resolvió un recurso de inconstitucionalidad⁶⁴, se clarificó el papel que han de jugar el conjunto de las administraciones públicas (central, autonómica, provincial y municipal) en la prestación de los servicios de protección civil atendiendo a tres criterios: a) el ámbito territorial del suceso, b) los medios humanos y materiales que son necesarios para hacer frente a las emergencias y c) la capacidad de asumir las consecuencias socioeconómicas derivadas de la situación. Con posterioridad a través de la Norma Básica de Protección Civil⁶⁵ se reguló el procedimiento de elaboración, implantación y mantenimiento de los planes de protección civil ante las distintas emergencias.

En los servicios de protección civil, además de los servicios civiles o militares de las administraciones públicas participan las entidades privadas y los ciudadanos a través de las asociaciones, organizaciones no gubernamentales y agrupaciones de la sociedad civil especializadas en este ámbito de acción. En su caso, su intervención siempre se realizará bajo la coordinación de las administraciones públicas.

Ahora bien, la protección civil no tiene únicamente una proyección interna sino que en las últimas décadas se ha ido configurando un marco jurídico internacional que tiene por objeto asegurar la cooperación internacional en las acciones de protección civil.

Lo cierto es que protección civil en su acción internacional es poco conocida, más aún lo es su base normativa de referencia y las instituciones especializadas que trabajan en ese ámbito. En esta segunda parte del libro nos centramos en el estudio de los rasgos generales del marco jurídico internacional de la protección civil, sus fundamentos, principios operativos y las reglas generales de carácter convencional aplicables a la cooperación internacional en este campo. Además abordamos los orígenes de la normativa internacional en la materia asociados al Derecho Internacional humanitario (DIH), la relación entre acción humanitaria y protección civil y la cooperación al desarrollo en este ámbito. Por último nos adentramos en el significado y naturaleza jurídica de la Carta Internacional del voluntariado en



materia de protección civil, el papel de la Organización Internacional de la Protección Civil así como del mecanismo europeo de protección civil.

Vaya por delante que la afirmación de la asistencia de un marco jurídico internacional de la protección civil se sustenta en la existencia de un conjunto de instituciones especializadas, unos principios inspiradores, un conjunto de normas positivadas e incorporadas en instrumentos jurídicos internacionales y una práctica internacional más o menos dilatada en el tiempo. En las próximas páginas realizamos una primera aproximación a los elementos integradores de este marco jurídico de ámbito internacional poco conocido y sobre el que en nuestro país, hasta la fecha, no se ha trabajado desde una perspectiva de análisis científica.

2. RASGOS GENERALES DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

En el marco jurídico internacional de la protección civil confluyen una serie de elementos que lo configuran como un marco específico que puede ser analizado a la luz de sus características particulares:

- a) Se trata de un marco incipiente y en construcción que ha surgido en las últimas décadas tanto en un ámbito universal como regional. Por lo tanto las instituciones y normas que lo conforman son relativamente recientes y algunas no están plenamente consolidadas. Este conjunto de normas e instituciones han surgido desde la constatación del aumento, la gravedad y el número de las catástrofes producidas por el hombre (sean estas de carácter tecnológico o de otro tipo) o por la naturaleza. Esa toma de conciencia en torno a la gravedad y aumento de las catástrofes que a su vez ha asumido que las consecuencias de las catástrofes tienen una dimensión transfronteriza, ha generado por lo tanto un contexto favorable para la adopción de normas de cooperación en el terreno internacional y la conformación de instituciones, mecanismos regionales y organismos multilaterales especializados en el campo de la protección civil⁶⁶.
- b) Por otro lado las normas e instituciones internacionales de la protección civil se integran o coexisten con diferentes sectores o subsistemas del Derecho Internacional, por ejemplo el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional del medioambiente o el Derecho Inter-

66. Para un estudio de cómo el contexto más reciente ha afectado a la protección civil desde el prisma internacional puede consultarse el documento OIPC, *Les défis de la protection civile face a la mondialisation* (Ginebra, 2005).

nacional del desarrollo. Algunos principios generales del Derecho Internacional, tanto de coexistencia como de cooperación, como el que establece la igualdad soberana de todos los Estados, la no intromisión e intervención en los asuntos de otros Estados, el de la cooperación para la salvaguarda del medio humano o el de cooperación para la defensa de los derechos humanos están especialmente vinculados con el marco jurídico internacional de la protección civil tal y como ya hemos estudiado en la primera parte del libro.

- c) Además se trata de un marco que nos remite a una cierta dispersión normativa. Al menos cuatro tratados internacionales recogen disposiciones sobre la protección civil: el IV convenio de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional número I a los convenios de Ginebra sobre protección de los civiles en caso de conflictos armados internacionales, la Constitución de la Organización Internacional de la Protección Civil (OIPC) y el Convenio marco para la cooperación internacional en el campo de la protección civil. Además diferentes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se han ocupado del tema. A ello debemos sumar las decisiones que se han adoptado al interior de la Unión Europea y otras organizaciones regionales o fenómenos asociativos particulares como la Comunidad Iberoamericana o la Liga Árabe.
- d) A su vez, el marco internacional de la protección civil involucra a diferentes y variados actores, algunos de ellos sujetos de Derecho Internacional como los Estados, la OIPC, las Naciones Unidas (y concretamente dentro de esta última la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios, OCHA; la Estrategia Internacional para la Prevención de las Catástrofes, ISRD; la Organización Mundial de la Salud, OMS; el Programa de las Naciones Unidas para combatir el VIH, ONUSIDA, y el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación y la Formación, UNITAR) o las organizaciones regionales y fenómenos asociativos antes mencionados. Pero junto a ellos hay toda una serie de actores que tienen por supuesto incidencia internacional y que sin ser capaces por ellos mismos de generar normas particulares sobre la materia, sí tienen sin embargo diferente capacidad de influencia en el proceso de adopción normativa. Nos estamos refiriendo a las organizaciones no gubernamentales especializadas, las asociaciones de voluntarios, la Cruz Roja, las unidades de apoyo ante desastres o los círculos académicos. Esta pluralidad de actores garantiza una riqueza de experiencias y concepciones en materia de protección civil pero también ha generado problemas a la hora de conformar consensos en la adopción de normas sobre la materia.



- e) Por otro lado nos encontramos ante un marco internacional sin un grado de efectividad muy alto, en el que apenas concurren, como en seguida veremos, mecanismos de control y fiscalización de las obligaciones de los Estados y que tiene un alto grado de vinculación con las normas de Derecho Internacional humanitario y con la ayuda o acción humanitaria⁶⁷. No hemos de olvidar que en gran medida el marco internacional de la protección civil está vinculado con la cooperación internacional en la prevención y en la asistencia en caso de desastres o catástrofes sean estas naturales o causadas por la acción del hombre. Por ello muchas de las actividades de la protección civil en su dimensión internacional se activan en el marco de operativos de carácter humanitario a petición de los gobiernos en donde han tenido lugar ese tipo de situaciones y que se muestran desbordados e incapaces de atender a sus poblaciones eficazmente con sus propios medios.
- f) No debemos olvidar que este marco específico de carácter internacional relacionado con la protección civil, si bien abre espacios de participación concretos, a través de normas específicas para la participación en el campo de la cooperación humanitaria de los actores no estatales, se estructura sobre la premisa de que es al Estado al que le corresponde prevenir las catástrofes y actuar en caso de que se produzcan⁶⁸. La protección civil es fundamentalmente un servicio público⁶⁹. En ese sentido son las estructuras nacionales de protección civil, defensa civil, seguridad civil o de gestión de situaciones de urgencia las que han de jugar un rol capital en materia de prevención, preparación e intervención y que en caso de situaciones de crisis deben jugar un papel de coordinación.
- g) Por último tenemos que resaltar que las normas e instituciones internacionales llamadas a acentuar la cooperación en el campo de la protección civil no solo se han generado para los casos de intervención y emergencia sino que también pretenden regular y coordinar las actividades de prevención, previsión, preparación y planificación, así como la gestión poscrisis.

3. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS OPERATIVOS DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

En este apartado nos aproximamos a los fundamentos y principios inspiradores del marco jurídico internacional de la protección civil así como a los principios operativos que se recogen en la normativa de referencia. Por

67. En este libro nos referimos a la acción y a la ayuda humanitaria como sinónimos.

68. Así está recogido en diferentes resoluciones sobre la materia de las Naciones Unidas como la Res. 2034 (XX) de la Asamblea General de 7 de diciembre de 1965, indirectamente en la Res. 2816 (XXVI) de 14 de diciembre de 1971 o en la Res. 43/131 de la Asamblea General de 8 de diciembre de 1988. También en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil adoptado por la Asamblea General de la OIPC el 22 de mayo de 2000. Sobre la cuestión puede consultarse el documento *Le rôle de l'Etat en matière de protection et d'assistance face aux catastrophes*, (Ginebra, 2002).

69. Vid. OIPC, *Fondements élémentaires de la protection civil*, (Ginebra, sin fecha).

supuesto el referente ético está relacionado con el objetivo de que fundamentalmente le corresponde a los Estados proteger y atender a las víctimas de las catástrofes⁷⁰, garantizar los derechos humanos así como la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente. Se trata por lo tanto, la protección civil de un servicio público, de una prerrogativa fundamentalmente del Estado que tanto a nivel interno como internacional no debe de funcionar de manera espontánea sino de forma coordinada. En gran medida la normativa que se ha adoptado en los últimos tiempos va precisamente en esa dirección.

Es indudable que algunos de los fundamentos del marco normativo están estrechamente vinculados con los del Derecho Internacional humanitario, como por ejemplo el de la humanidad que implica proporcionar un trato respetuoso con la dignidad humana y la mitigación del sufrimiento o el de la universalidad y la solidaridad en el sentido de que cualquier víctima de un desastre o conflicto debe ser socorrida sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u origen nacional o social. Por ello la protección civil debe asegurar la protección y asistencia de todas estas víctimas intentando mitigar o reducir su sufrimiento y reducir a la mínima expresión las consecuencias de las catástrofes, garantizando la seguridad de las operaciones de rehabilitación durante y después de los periodos de catástrofes.

Como ya adelantábamos uno de los principios de la cooperación internacional en el campo de la protección civil, que ha de inspirar la acción de los Estados en este ámbito y que sirve de fundamentación para las normas específicas que se han positivado en diferentes instrumentos internacionales coincide con un principio general del Derecho Internacional. Nos estamos refiriendo al del respeto absoluto por la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados así como el que prohíbe la intervención en los asuntos internos de otros Estados. Y es que la cooperación, como en seguida veremos, en el campo de la protección civil, solamente deberá ponerse en marcha si esta ha sido solicitada por el Estado beneficiario o propuesta por el Estado solidario⁷¹ y aceptada por el Estado beneficiario. Consecuentemente teniendo presente el principio general aludido, sobre el que ya hemos profundizado en la primera parte del libro, en el caso concreto de la protección civil, las actividades de asistencia internacional deberán en todo momento respetar las costumbres y leyes locales y en ningún caso podrán suponer una injerencia en los asuntos internos de los Estados beneficiarios.

70. *Ibidem*.

71. Que es la denominación utilizada en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil para referirse a los Estados que sufren una catástrofe y requieren de ayuda internacional y a los Estados que están en disposición de contribuir con sus sistemas de protección civil en las actividades de cooperación.



4. REGLAS APLICABLES A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL CAMPO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

En la actualidad contamos con una serie de reglas de origen convencional recogidas en gran medida en el convenio marco de asistencia en materia de protección civil, instrumentos convencionales de Derecho Internacional humanitario o en la normativa europea que ha originado el mecanismo comunitario de protección civil. Estas reglas volcadas en diferentes tratados internacionales de la OIPC, del sector del DIH o en decisiones de las instituciones europeas, tienen su origen en la práctica de los Estados y han sido aceptadas y reforzadas por su opinión favorable en diferentes foros internacionales⁷². Constituyen en su conjunto el marco general de referencia en caso de catástrofe o amenaza de catástrofe y recogen una serie de deberes concretos tanto de acción como en menor medida de resultado.

La primera de las reglas es la de la *prevención* que exige a los gobiernos adoptar las medidas necesarias en el terreno de la coordinación para prevenir posibles catástrofes que pudieran amenazar la seguridad. Esta regla está especialmente vinculada con las normas de Derecho Internacional del medio ambiente.

La segunda regla a la que debemos hacer mención, una vez desatada una catástrofe, es la de la *transparencia* por la que el Estado beneficiario, es decir el Estado que ha sufrido la catástrofe y se beneficia de la cooperación internacional de los servicios de protección civil de Estados extranjeros, está obligado a transmitir toda la información necesaria y relativa a la situación. Siempre con el fin de que el Estado solidario, pueda tomar la decisión final con todos los datos disponibles, siendo conscientes sus autoridades de los riesgos y desafíos que la misión puede conllevar. Esta información además está destinada a asegurar que el Estado solidario pueda adoptar las medidas necesarias y asegurar adecuadamente la preparación de la asistencia⁷³.

La tercera regla la denominaremos la de la *contención*. Por ella el Estado solidario deberá enviar únicamente, en caso de catástrofe o amenaza de la misma, las unidades de protección civil solicitadas y aceptadas por el Estado beneficiario⁷⁴.

La siguiente regla a la que nos referiremos es la de la *eficiencia y la especialización*. Esta regla está asociada a la conceptualización de la protección

72. Especialmente en las Conferencias convocadas por la OIPC y otros organismos especializados.

73. Convenio marco de asistencia en materia de protección civil (adoptado en 2000), campo de aplicación, artículo 4 a) 1. Disposiciones parecidas se recogen en la normativa que ha dado lugar a la creación del mecanismo europeo de protección civil.

74. *Ibidem*, artículo 4 a) 2.

civil como un instrumento de coordinación multisectorial⁷⁵ que integra eventualmente, dependiendo de las necesidades, a técnicos y en el caso de la cooperación internacional, a unidades estatales especializadas en aspectos sociales, demográficos, medioambientales, sanitarios, de rescate, etc. El objetivo de esta regla es el de asegurar una acción bien coordinada en cada una de las fases o de los momentos de la intervención y garantizar que cada Estado, en el marco de una coordinación general, aporte aquellos servicios que son necesarios y en los que está especializado.

Otra regla, vinculada con la anterior, es la de la *planificación conjunta*⁷⁶ por la que corresponderá al Estado beneficiario y al Estado solidario definir conjuntamente y en permanente coordinación las misiones de las unidades de protección civil del Estado solidario.

En última instancia, más allá de la planificación conjunta, durante el operativo de intervención, en caso de catástrofe o amenaza de la misma, primará, en base a la regla de la *dirección soberana* la opinión del Estado beneficiario que asumirá, salvo delegación voluntaria, tal y como ya hemos analizado anteriormente con carácter general, la responsabilidad de las operaciones, eso sí en consulta con los responsables de la protección civil del *Estado solidario*.

Con el objeto de que los servicios de protección civil del Estado solidario puedan realizar con garantías sus acciones de rescate, atención a las víctimas o rehabilitación se ha generado en este sector del Derecho Internacional relacionado con la cooperación en materia de protección civil la regla que podemos denominar de la *inmunidad*. Por la misma el Estado beneficiario debe otorgar un tratamiento flexible y de acuerdo a su legislación nacional concederá una serie de privilegios e inmunidades necesarios para facilitar la acción del Estado solidario⁷⁷.

Persiguiendo también garantizar de manera efectiva las acciones de los servicios de protección civil de los Estados solidarios, se ha clarificado la denominada regla de la *facilitación del tránsito* por la que tanto los Estados beneficiarios, como terceros Estados eventualmente implicados o cercanos al lugar de la catástrofe, deberán facilitar el tránsito por vía aérea, marítima, terrestre o fluvial⁷⁸.

75. OIPC, *Fondements elementaires*, (Ginebra, sin fecha) cit.

76. Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, campo de aplicación, artículo 4 a) 4. Disposiciones parecidas se recogen en la normativa que ha dado lugar a la creación del mecanismo europeo de protección civil.

77. *Ibidem*, artículo 4 a) 3 y 4 a) 5.

78. *Ibidem*, artículo 4 a) 7.





Una regla directamente relacionada con la seguridad y el reconocimiento del personal y de los servicios de protección civil es la de *la identificación correcta y adecuada*. Por la misma todas las personas y equipos que intervengan en las actividades de protección civil, más allá de que estén identificados con uniformes o emblemas propios, deberán llevar en un lugar visible el emblema de la protección civil, que internacionalmente está reconocido en el triángulo equilátero sobre fondo naranja⁷⁹.

Por último debemos de recoger la denominada regla de la *finalización de la acción* que conlleva que la misión de las unidades del Estado solidario terminará en el momento en el que la situación sobre la que han actuado llegue a su fin, a demanda del Estado beneficiario o en base a la decisión del Estado solidario⁸⁰.

Si bien este conjunto de reglas generales tienen un origen en las prácticas reiteradas a lo largo del tiempo por parte de la mayoría de los Estados que tienen experiencia en el ámbito de la cooperación en protección civil y han sido recogidas en el convenio marco de asistencia que nos sirve de referencia, en instrumentos de Derecho Internacional humanitario entre el conjunto de normas convencionales o en la normativa europea, lo cierto es que

79. Como a continuación analizaremos esta regla tiene su origen en el Protocolo adicional n.º I (1977) a los Convenios de Ginebra.

80. Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, campo de aplicación, artículo 4. A) 6.

81. Vid. Modelo de acuerdo bilateral en materia de protección civil. Adoptado en la Primera Conferencia Internacional de seguimiento de la Convención marco de asistencia en materia de protección civil, Ginebra, 3 de octubre de 2002.

82. Vid. *La protección civil en el Derecho Internacional humanitario*, servicio de asesoramiento en Derecho Internacional humanitario, CICR-OCIP (Ginebra, 2001). Para lectores no especializados conviene recordar que el Derecho Internacional humanitario integra al conjunto de normas tanto de origen convencional como consuetudinario aplicable en conflictos armados. Estas normas están destinadas a proteger a las víctimas de los conflictos, aliviar el sufrimiento, proteger específicamente determinadas categorías de personas, respetar la dignidad de los prisioneros, atender adecuadamente los heridos/enfermos y limitar la libertad de los contendientes para elegir sus métodos y medios de guerra. El DIH está recogido en gran medida en las Declaraciones y Convenciones de La Haya (1899, 1907, 1954, 1957, 1970 y 1973) en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (heridos en campaña, en la mar, prisioneros de guerra, personas civiles) y en los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, adoptados en Nueva York en 1977, relativos a víctimas en conflictos internacionales y víctimas en conflictos sin carácter internacional.

83. Artículo 61 del Protocolo I sobre protección de la población civil en conflictos internacionales. Nueva York, 1977.

requieren de concreciones particulares dependiendo de las situaciones específicas ante la que se enfrentan los Estados. Por ello desde la Organización Internacional para la Protección Civil se han elaborado borradores de convenios y acuerdos bilaterales que permitirían a los Estados concretar muchos de los aspectos de la colaboración como los relativos al paso de las fronteras, la dirección, la coordinación, las competencias compartidas y la dirección operacional, la utilización de las aeronaves, el estatuto de los servicios de protección civil del Estado solidario, o todo lo relativo a la espinosa cuestión de las indemnizaciones o medidas de reparación en caso de muerte, heridas o discapacidad sufridas por el personal o destrucción de los materiales de los servicios de protección civil del Estado solidario⁸¹.

5. EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA PROTECCIÓN CIVIL

Aunque con posterioridad la regulación internacional de la protección civil ha ido adquiriendo autonomía y ampliando su campo de acción lo cierto es que podemos afirmar que el origen histórico de la normativa internacional en la materia está vinculado al Derecho Internacional humanitario⁸². Las primeras disposiciones referidas a la protección civil aparecen en el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra de 1949. En las mismas se recoge un tratamiento especial a los sistemas de protección civil asimilable a los que se concedían al personal y los equipos de Cruz Roja y a la Media Luna Roja y se les concede el derecho a proseguir con sus actividades bajo la ocupación extranjera.

Ahora bien, es en el protocolo n.º I a los convenios de Ginebra, adoptado en Nueva York en 1977, y relativo a la protección de la población civil en conflictos internacionales, en el que claramente se recoge el marco legal de la protección civil. Concretamente las disposiciones de referencia están recogidas entre el artículo 61 y el 67.

Allí se especifican los objetivos de la protección civil entre los que se encuentran: la protección de la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y la prestación de ayuda para que puedan recuperarse de sus efectos inmediatos. También los organismos de protección civil deben facilitar las condiciones necesarias para la supervivencia⁸³.



Todos los organismos de protección civil y su personal tienen derecho a desempeñar sus tareas salvo en caso de imperiosa necesidad militar. Entre las tareas encomendadas a los organismos de protección civil según lo recogido en el protocolo se encuentran las de: alarma, evacuación, construcción de refugios, oscurecimiento ante bombardeos, salvamento, servicios sanitarios, lucha contra incendios, detección y señalamiento de zonas peligrosas, descontaminación, alojamientos y abastecimiento de urgencia, mantenimiento y restablecimiento del orden en las zonas damnificadas, medidas de urgencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia, restablecimiento de los servicios públicos esenciales, tareas de carácter funerario y todo tipo de actividades complementarias para el desempeño de las tareas arriba mencionadas⁸⁴.

El personal de protección civil debe ser respetado y protegido y los bienes utilizados con fines de protección civil no pueden ser destruidos ni usados con otros fines salvo por el Estado al que pertenezcan⁸⁵.

Las normas relativas al tratamiento especial de los organismos de protección civil son aplicables también en territorios ocupados donde deben recibir de las autoridades ocupantes las facilidades necesarias para realizar su labor. Consecuentemente la potencia ocupante no puede requisar ni los edificios ni los medios de los organismos de protección civil del ocupado⁸⁶, siempre y cuando éstos no cometan directamente o no sean indirectamente utilizados para cometer, al margen de sus legítimas tareas, actos perjudiciales contra el enemigo. Esta protección también se extiende a los organismos de protección civil de los Estados neutrales que estén actuando en el territorio de Estado parte en el conflicto con su consentimiento y autorización⁸⁷.

Esta cuestión es especialmente relevante, más aún si tenemos en cuenta que tal y como ha ocurrido en diferentes países los organismos de protección civil se han creado bajo estructuras militares o paramilitares⁸⁸. Si es así, para no ser objeto de agresión alguna deberán centrarse en la realización de actividades reales de protección civil sin participar en ningún caso en las hostilidades contra el enemigo.

El personal de estos organismos, independientemente de si su estructura es realmente civil o paramilitar podrán ir armados —con armas cortas— para los fines de mantenimiento del orden y para su propia seguridad⁸⁹.

84. *Ibidem*.

85. Protocolo I, artículos 61 y 62.

86. Protocolo I, artículo 63.

87. Protocolo I, artículo 64.

88. El protocolo I admite la posibilidad de que los organismos de protección civil se creen bajo esquemas militares, cooperen con el personal militar o se sometan a la autoridad militar. También pueden incidentalmente beneficiar a víctimas militares.

89. Protocolo I, artículo 65.

Para evitar confusiones y asegurar el estatuto de protección de los organismos de protección civil, todo su personal, así como todos sus edificios o materiales deberán estar marcados con el signo distintivo internacional de la protección civil, en lo que, actualmente, constituye una regla general, a la que antes aludíamos, que ya está presente en el Protocolo n.º I⁹⁰. La cuestión del emblema es sumamente importante pues a pesar de que la normativa internacional es clara al respecto, muchos gobiernos han incorporado adiciones, dibujos, símbolos nacionales que no ha generado una buena práctica y ha provocado confusiones innecesarias. A su vez, no debemos olvidar que en la práctica muchas son las ONGs o las organizaciones de voluntarios que colaboran con los servicios de protección civil y en los uniformes de su personal o en sus equipos no siempre compaginan sus emblemas con los de la protección civil con lo que a sí mismos se colocan en una situación de indefensión ante posibles situaciones comprometedoras en las que una clara identificación les salvaguardaría o al menos le ofrecería unas mínimas garantías o protección a la luz de las normas de Derecho Internacional Humanitario.

Pese a que en origen el DIH recoge disposiciones sobre los emblemas de la protección civil, como así hizo sobre los emblemas de la Cruz Roja, estos últimos están mucho más extendidos y bien unificados frente a lo que ocurre con los primeros que son menos conocidos y no siempre son utilizados o empleados correctamente.

Este conjunto de normas de carácter convencional incorporadas al Derecho Internacional humanitario y relativas a la protección civil han tenido una aplicación desigual y evolutiva en la práctica. Esto se debe a varios motivos y en ello han concurrido diferentes circunstancias. Por ejemplo, en un principio cuando estas normas se recogieron en el Protocolo adicional, estaban ideadas pensando en la actuación de organismos oficiales pero lo cierto es que con el paso del tiempo agentes muy diferentes (algunos propiamente gubernamentales y otros que no lo son) de ámbito nacional o de procedencia internacional realizan o apoyan las tareas de protección civil. Aunque no está bien regulado qué tipo de protección deben tener estas agencias, sin embargo lo cierto es que la práctica más generalizada las ha acabado por asimilar en el tratamiento concedido por parte de los Estados al que se concede a los organismos gubernamentales.

90. Protocolo I, artículo 66 y anexo I.



Por otro lado debemos destacar que ni en los Convenios de Ginebra ni en los protocolos adicionales se hace mención a las tareas, en el campo de la protección civil, para el aseguramiento de los bienes culturales o la protección del medio ambiente. Sin embargo la evolución en la práctica ha sido favorable en el sentido de que en caso de conflictos internacionales los servicios encargados de este tipo de actividades han recibido, en líneas generales, un tratamiento asimilable al del resto de los equipos de protección civil.

Cuestión más complicada sigue siendo, como antes apuntábamos, el de la seguridad del personal de protección civil en caso de conflicto, pues si bien les está permitido llevar armas cortas, generalmente no suelen hacerlo y en todo caso delegan su protección bien en las fuerzas del orden o bien en los efectivos de los países ocupantes. La cuestión de la seguridad sigue siendo muy debatida y al igual que ocurre en el caso de los agentes humanitarios es un tema que no está cerrado y que nos remite en todo caso a prácticas no unificadas.

Aunque la tendencia va en sentido contrario, lo cierto es que hasta la fecha todavía algunos organismos de protección civil están enraizados en estructuras militares o paramilitares⁹¹ lo que dificulta en caso de conflicto que claramente se pueda deslindar si sus funciones entran estrictamente en el terreno de la defensa militar o en el de la protección civil. Por otro lado como ocurre en el caso de España, efectivos militares como la Unidad Militar de Emergencias participan en actividades tradicionales de la protección civil atendiendo o socorriendo a las víctimas de catástrofes. El objetivo sigue siendo que cada vez sean más los Estados que desligan sus efectivos y organismos de protección civil de las estructuras militares y que en todo caso si dentro de los ejércitos se conforman unidades especializadas tengan un mandato claro y cooperen en toda circunstancia poniéndose bajo el mando de las autoridades civiles. Ciñéndose, también en caso de conflicto, a su cometido en la atención de los damnificados u otro tipo de tareas de entre todas las que el protocolo n.º I recoge como las propias de los organismos de protección civil.

Por último debemos referirnos a los conflictos internos. Si bien el protocolo n.º II a los convenios de Ginebra, relativo precisamente a los conflictos internos (frente al n.º I centrado en los conflictos internacionales) recoge disposiciones sobre la especial protección que debe concurrir en la salva-

91. Por ejemplo aunque se han producido algunos cambios en los últimos años no debemos olvidar que en los países de Europa del Este los servicios de protección civil estaban encuadrados en estructuras militares. Esto mismo ocurre en algunos países árabes y en países de Asia o África todavía en la actualidad.

guarda de las actividades de los miembros y equipos de las sociedades de socorro como la Cruz Roja o la Media Luna Roja, no hace lo mismo con los equipos y miembros de la protección civil lo que constituye una laguna importante. Pese a ello la práctica internacional ha tendido a aplicar las disposiciones del protocolo n.º I también a la protección civil en los conflictos internos. El problema ha surgido cuando en frente se alzaba algún grupo en armas o guerrillas insurgentes que consideraban a la protección civil como organismos estatales y por lo tanto no neutrales en el conflicto que les enfrentaba a los Estados. En este tipo de situaciones y cuando los grupos insurgentes tenían una cierta base territorial han procedido a configurar sus propios servicios de asistencia asimilables en sus tareas a los de protección civil. Sin embargo en el marco de conflictos como los vividos en Perú, Colombia, Nepal o algunas zonas de la India, las autoridades estatales salvo excepciones, no han respetado su labor y han considerado a sus integrantes como elementos insurgentes que no tenían protección específica a la luz de la normativa internacional en materia de protección civil.

Este es uno más —entre otros muchos, que por razones de espacio no podemos abordar aquí— de los asuntos pendientes y los desafíos del Derecho Internacional humanitario relativo a la protección civil que probablemente requerirán en el futuro de nuevos desarrollos normativos y que con seguridad la práctica internacional ayudará a clarificar.

En definitiva este sector del DIH recoge como hemos visto un conjunto de normas tendentes a asegurar un tratamiento especial y un refuerzo para la protección civil en caso de conflicto, especialmente de carácter internacional, pero que en algunos supuestos la práctica internacional ha proyectado también, en determinadas circunstancias en los conflictos internos. Se trata de una normativa en clara evolución y que sin embargo es escasamente conocida y ha sido poco investigada por los iusinternacionalistas. Pero lo que quizás sea más grave todavía es que muchos de los responsables y agentes implicados en la protección civil tampoco son conocedores de este cuerpo normativo.

A diferencia de lo que ocurre con las normas de protección que específicamente se recogieron en los Convenios de Ginebra o en los Protocolos adicionales y que venían a consagrar por la vía del derecho convencional lo que eran costumbres más o menos consolidadas en lo referente a la protección de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja,



todo lo relativo a la normativa llamada a proteger a los servicios y personal de la protección civil sigue estando pendiente de divulgación⁹².

6. INSTITUCIONES INTERNACIONALES ESPECIALIZADAS EN EL CAMPO DE LA PROTECCIÓN CIVIL: LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Más allá de los orígenes históricos de la normativa internacional sobre protección civil asociados con el Derecho Internacional humanitario, lo cierto es que con el paso del tiempo la misma se ha ido consolidando gracias al papel desempeñado por algunas organizaciones internacionales. De entre todas ellas debemos prestar mayor atención a la Organización Internacional de la Protección Civil (OIPC), la única organización internacional especializada en la cooperación para el desarrollo de los sistemas de protección civil y el aseguramiento de la asistencia para aquellas poblaciones y sus bienes ante situaciones de conflicto o catástrofe.

El origen de la OIPC debemos situarlo inicialmente en la propuesta del General Médico del ejército francés Georges Saint-Paul sobre la creación en 1931 de la Asociación de los Lugares de Ginebra con sede inicialmente en París⁹³. El General Saint Paul tomaba como referencia a modo simbólico el nombre de la ciudad suiza donde había nacido Henry Dunant y en la que por entonces tenía su sede la misma Cruz Roja y la Sociedad de Naciones, para conformar una asociación, en principio de carácter privado, que defendía la creación, en cada país, de zonas neutralizadas y de ciudades abiertas. En las mismas determinadas categorías de personas no implicadas militarmente en eventuales conflictos podrían encontrar refugio durante la guerra. El objetivo era promover, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales auspiciados por la Sociedad de Naciones, ese tipo de zonas de seguridad bien delimitadas que deberían irse extendiendo por todos los países.

Años después la Asociación de los Lugares de Ginebra empezó a jugar un modesto papel en la escena internacional interviniendo en la guerra civil española y en la guerra chino-japonesa estableciendo algunas zonas neutralizadas y protegiendo a determinadas categorías de no combatientes en lugares como Madrid, Bilbao, Shangai y Nankin. En 1937 la Asociación se trasladó de París a Ginebra y cambió su nombre por el de la Asociación Internacional para la protección de la población civil y de los monumentos

92. Vid. STÉPHANE, J., «La protección civil de 1977 a 1997: del derecho a la práctica», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 148 (Ginebra, 1998) pp. 771-780.

93. Vid. OIPC, *L'Organisation Internationale de Protection Civile: de 1931 a nos jours* (Ginebra, 2002).



históricos cuya secretaría general fue asumida por Henri George colaborador del General Georges Saint-Paul.

La experiencia trágica de la II Guerra Mundial puso de manifiesto que el objetivo de la Asociación de establecer zonas neutralizadas de seguridad no había obtenido el respaldo de los países beligerantes. Pese a ello la Asociación siguió funcionando y con posterioridad sus máximos representantes y su ideario influyeron notablemente en la Conferencia Diplomática de 1949 que condujo a la revisión de las tres primeras convenciones de Ginebra y a la adopción de una cuarta, concretamente sobre protección de personas civiles en tiempos de guerra.

Será el artículo n.º 14 de la IV Convención la que recogerá una disposición específica sobre determinados lugares y zonas sanitarias y de seguridad organizados con el objetivo de salvaguardar de los efectos de la guerra a determinadas categorías de personas —tal y como se propuso desde los orígenes por la Asociación de los Lugares de Ginebra— como los heridos, los enfermos, las personas mayores, los niños menores de 15 años, las mujeres embarazadas y las madres de menores de siete años. Estas zonas de seguridad estarían protegidas por un nuevo emblema, distinto al de la Cruz Roja, que consistía en dos barras oblicuas de color rojo tal y como se recogía en el emblema original de la Asociación de los Lugares de Ginebra y se



ha recogido en el emblema de la Organización Internacional de la Protección Civil hasta la modificación sufrida en 1998⁹⁴.

Tras la inclusión de disposiciones específicas de la IV Convención de Ginebra, la Asociación siguió funcionando centrada en el estudio y el establecimiento y preparación de zonas de seguridad. En un contexto en el que la tensión Este-Oeste amenazaba con provocar un nuevo conflicto en suelo europeo y en el que los organismos de protección civil tendían a perfeccionar su preparación, se convocó en 1954 en Berlín una conferencia internacional⁹⁵ sobre el problema de la protección civil en tiempos de guerra y para la creación y el reconocimiento de zonas neutralizadas. A dicha conferencia asistieron diferentes responsables de la protección civil de distintos países así como autoridades municipales de diferentes ciudades europeas.

A partir de 1956, coincidiendo con el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de protección civil de los Estados, la Asociación evolucionará hacia un concepto mucho más amplio de protección civil que superaba, sin abandonarlo, las situaciones de conflicto y la atención a determinados grupos vulnerables y se encaminaba hacia las actividades de prevención y la asistencia general a la población en caso de catástrofes naturales y técnicas en tiempos de paz. Esta evolución en el trabajo de la Asociación fue consagrada en las resoluciones de la segunda conferencia internacional sobre la protección civil que tuvo lugar en Florencia en el año 1957.

Hubo que esperar hasta el año 1958 para que la Asociación, en principio de carácter privado, se transformase en la Organización Internacional de la Protección Civil. Se dotó de nuevos estatutos y se permitió la concesión de miembros de la misma a personas físicas y morales, así como a personas jurídicas, tales como asociaciones, sociedades especializadas y miembros de los gobiernos. Aquí encontramos realmente el origen de un organismo internacional. Los estatutos de la nueva organización incidían en los objetivos originales relacionados con la creación de lugares seguros en contextos de conflicto, pero regulaban igualmente un mandato específico y mucho más ambicioso relacionado con el favorecimiento de un marco de coordinación e intercambio de experiencias entre los organismos nacionales de protección civil en el ámbito de la prevención, la preparación y la intervención en caso de catástrofe.

94. Se distinguían así de las zonas y localizaciones sanitarias reservadas para los enfermos y heridos de guerra integrantes de las fuerzas armadas protegidos por el emblema de la Cruz Roja. Según se dispone en el artículo 23 de la Primera Convención de Ginebra.

95. Que con posterioridad sería reconocida por la OIPC como la primera conferencia mundial de la protección civil. Hasta la fecha se han celebrado 14 conferencias mundiales de carácter general sobre la protección civil. Además han tenido lugar otras conferencias y seminarios internacionales centrados en cuestiones específicas como la protección radiológica (Mónaco 1964 y 1966), sobre la protección de establecimientos especiales (Ginebra 1960, Nancy 1970, Beirut, 1975), sobre la medicina de catástrofes (Ginebra 1968, Mayence, 1977, Mónaco 1979) sobre el Derecho Internacional humanitario y la protección civil (Goillon, 1977), sobre el voluntariado en materia de protección civil (Túnez, 1999) o sobre el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil (Ginebra, 2002).

96. En un contexto no olvidemos en el que la guerra nuclear se vislumbraba como una amenaza real e inminente.

97. La Constitución está integrada por un breve preámbulo en el que se recoge «A fin de determinar y coordinar a escala mundial el desarrollo y perfeccionamiento de la planificación, de los métodos y de los medios técnicos que permiten prevenir y atenuar las consecuencias de las catástrofes naturales en tiempos de paz, o del empleo de armas en tiempo de guerra, los Estados contratantes han redactado de común acuerdo la siguiente constitución». Consta de una parte dispositiva principal que incluye las siguientes partes especiales: I. Institución, II. Finalidades, III. Miembros, IV. Órganos, V. Asamblea General, VI. Consejo Ejecutivo, VII. Secretaría, VIII. Conferencias, IX. Comisiones, X. Finanzas, XI. Documentación presentada por los Estados miembros, XII Condición jurídica, XIII. Enmiendas, XIV. Relación con otras organizaciones y XV. Entrada en vigor. En total la Constitución recoge 53 artículos repartidos en cada una de las 15 partes mencionadas.

98. La Constitución entró definitivamente en vigor el 1 de marzo de 1972, año en que se reunió por primera vez la Asamblea General de la organización. Siguiendo la práctica internacional tendente a consolidar este tipo de manifestaciones de carácter asociativo entre los Estados, la Constitución fue registrada en 1975 ante el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York. En 1976 se celebró el acuerdo de sede entre el Consejo Federal suizo y la OIPC regulándose el estatuto jurídico de la organización con Suiza así como las inmunidades y privilegios de sus funcionarios internacionales.

Sobre la base de este mandato la organización convocó una tercera conferencia internacional en mayo de 1958 en su sede de Ginebra centrada en temas como las intervenciones en caso de radioactividad atmosférica⁹⁶, la descentralización de los servicios de protección civil, la evacuación de las poblaciones en caso de guerra, la protección de los bienes culturales o el estatuto internacional del personal de la protección civil.

Finalmente será en Mónaco, durante el año 1966, en el marco de la segunda conferencia internacional sobre la protección radiológica, cuando los representantes de los Estados miembros, reunidos en Asamblea constitutiva, adoptarán la Constitución⁹⁷ o Tratado creador de la Organización Internacional de la Protección Civil que definitivamente la convierte en un organismo interestatal⁹⁸. Tal y como se recoge en su Constitución, la OIPC se conforma como un organismo especializado en la protección de los seres humanos y sus bienes ante las catástrofes de toda naturaleza que puedan acontecer y en la promoción de la cooperación internacional en ese campo.

A partir de aquellos momentos la OIPC juega un papel especialmente relevante en la ampliación de la protección internacional de los servicios de protección civil en el marco del Derecho Internacional humanitario. Concretamente la OIPC participará en las negociaciones diplomáticas que precedieron a la elaboración del Protocolo I de Nueva York, de 1977, a los Convenios de Ginebra en cuyo articulado, como ya hemos estudiado, se recogen disposiciones específicas sobre la materia.

Tras una década de menor actividad y en la que la OIPC atravesó por una crisis institucional y financiera que llevó a algunos Estados a abandonar la organización o desentenderse en la práctica de sus obligaciones con la misma, la década de los noventa, con un contexto internacional más favorable, se caracterizará por la reanudación a gran escala de la acción de esta organización internacional especializada.

En 1994 se convocó la décima conferencia internacional de la protección civil que concluirá con la Declaración de Amman en la que se puso el acento en el rol multiforme y multifuncional de la protección civil, entendiéndose que la misma constituía uno de los mejores mecanismos internacionales para intervenir en caso de catástrofe y reducir las consecuencias sobre la población. La propia Declaración de Amman aconsejaba a los gobiernos crear, en aquellos países que no existieran, sistemas eficientes de



protección civil con la ayuda de los países del norte y de los organismos multilaterales. De esta manera la cuestión de la protección civil se adentraba en el campo de la cooperación al desarrollo.

Fue en la 11.ª Conferencia mundial sobre la protección civil, que tuvo lugar en Pekín en 1998, en la cual se reforzó esta vinculación entre la cooperación internacional al desarrollo y la protección civil, adoptándose un Plan mundial para el desarrollo de los servicios de protección civil, centrado en la formación del personal y la mejora de los equipos de aquellos países con menos posibilidades⁹⁹.

En ese contexto en el que la solidaridad internacional fue asumida por la OIPC como uno de los elementos claves del reforzamiento internacional de la protección civil, el 22 de mayo de 2000 se adoptó, con el objetivo de asegurar y facilitar la colaboración entre los Estados en materia de protección civil el Convenio marco de asistencia¹⁰⁰. Este instrumento, sobre el que a continuación volveremos, es actualmente el referente de carácter convencional sobre la cooperación en este campo y del mismo emanan gran parte de las reglas generales que ya hemos estudiado en un epígrafe anterior en este mismo libro.

Unos meses después los ministros del ramo y responsables de la protección civil de más de 90 países reunidos en Ginebra en el marco de la conferencia ministerial convocada por la OIPC, reafirmaron la idea de que la protección civil era un instrumento de desarrollo perdurable y convinieron que era necesario reforzar la cooperación en este campo para mejorar la coordinación, hacer los sistemas más eficientes y asegurar su existencia en los países menos desarrollados¹⁰¹. Con posterioridad, también en Ginebra, responsables de los países miembros de la OIPC, subrayaron el papel de la protección civil como un instrumento de solidaridad internacional frente a las catástrofes¹⁰².

Los últimos años de actividad de la OIPC han estado centrados en la aplicación del Convenio marco, en la mejora de la colaboración con el sistema de las Naciones Unidas, en el que sus órganos de dirección han solicitado su inclusión como organismo especializado, la regulación del voluntariado internacional en el ámbito de la protección civil y finalmente en la centralización de información sobre los medios de asistencia en el campo de la protección civil.

99. Declaración de Beijing adoptada en la 11.ª conferencia mundial de la protección civil (26-28 de octubre de 1998) «Protección y asistencia para todos ante las catástrofes del siglo XXI y Plan de Acción Mundial para el desarrollo de la protección civil».

100. El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil fue registrado ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 19 de febrero de 2002, conforme al artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, con el número de registro 48525.

101. Declaración de Ginebra, Conferencia Ministerial «La protección civil, un instrumento de desarrollo perdurable», Ginebra, 30 de octubre-1 de noviembre de 2000.

102. 12.ª Conferencia Mundial de la Protección Civil: La protección civil: un instrumento de la solidaridad internacional frente a las catástrofes naturales o debidas a la acción humana. Declaración final, 25-27 de junio de 2001, Ginebra.

103. Vid. el documento *Repertoire international des moyenes d'assistance en protection civile*, 1.^a Conférence Internationale de suivi de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, Ginebra, 3 de octubre 2002.

104. A fecha de cierre de este artículo casi 49 Estados formaban parte de la OIPC. Destacan entre los países miembros la Federación Rusa, China y un gran número de países africanos. Muchas de las ratificaciones se han producido desde la década de los noventa hasta nuestros días. En su momento la OIPC arrancó su andadura con apenas una decena de Estados Parte.

105. Hasta la fecha 15 países han solicitado su condición de Estado observador.

106. Constitución de la OIPC, Parte V, Asamblea General, artículos 8-16.

A este respecto hay que mencionar que desde la OIPC se viene teniendo muy en cuenta que con el objetivo de asegurar un mejor aprovechamiento en la gestión de situaciones de emergencia a nivel internacional tanto desde la cooperación bilateral como multilateral, además de tener un marco normativo de referencia (como se pretendió con la Convención del año 2000) se requiere de la información necesaria y fiable que permita adoptar las mejores decisiones. Con ese objetivo la OIPC, en seguimiento a la aplicación del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, ha elaborado un repertorio internacional en el que se recoge la información de más de 100 Estados acerca de su normativa, misión, cadena de mando y organización de sus sistemas de protección civil, personal con el que se cuenta, formación, equipamientos y materiales, así como el presupuesto destinado y el Ministerio responsable¹⁰³.

La OIPC estructura su trabajo en torno a una Asamblea General, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría permanente que constituyen sus órganos principales a imagen y semejanza de lo que ocurre con el organigrama de muchas otras organizaciones internacionales.

En la Asamblea General están todos los Estados parte¹⁰⁴ representados por un delegado. La Asamblea se reúne una vez cada dos años de manera ordinaria y extraordinariamente tantas veces como sea necesario. Las sesiones extraordinarias se convocan a petición del Consejo ejecutivo o de la mayoría de los Estados miembros. Entre las funciones de la Asamblea General están: *a)* La elección de los miembros del Consejo, *b)* la elección del secretario general, *c)* la creación de todas aquellos órganos subsidiarios y comisiones que se consideren pertinentes, *d)* fijar la política presupuestaria de la organización, *e)* encargar investigaciones en el campo de la protección civil, *f)* invitar a los Estados observadores a participar en las sesiones de la Asamblea¹⁰⁵ y *g)* en definitiva establecer las medidas necesarias para que la organización alcance sus objetivos con planes y programas concretos de intervención en los campos que se consideren necesarios.

Las resoluciones se adoptan en la Asamblea General si se alcanza los dos tercios de los votos favorables y siempre es necesario el quórum para que puedan iniciarse las reuniones¹⁰⁶. Por su parte el Consejo es el órgano restringido y propiamente ejecutivo de la organización con un mandato de cuatro años. El Consejo se reúne al menos una vez al año y con carácter extraordinario tantas veces como sea necesario. Su misión fundamental es



fiscalizar la ejecución de las medidas adoptadas en las resoluciones de la Asamblea General, administrar los fondos de la organización (que se nutren de las cuotas de los Estados miembros y de las donaciones, legados o aportes de la cooperación internacional) y presentar un informe de gestión anual a la Asamblea. A su vez, está capacitado para adoptar medidas de urgencia y somete a la Asamblea un programa de acción. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple. No hay derecho de veto por parte de ningún Estado y no se requiere unanimidad¹⁰⁷.

Por último el Secretario permanente es el máximo representante a nivel oficial de la OIPC y se rodea de personal técnico y administrativo de apoyo. Es nombrado por la Asamblea General a propuesta del Consejo y debe presentar un informe de gestión y un informe financiero. Los secretarios generales de la OIPC son elegidos por un mandato de cuatro años sobre la base de criterios relacionados con la profesionalidad, la formación especializada en el campo de la protección civil, la experiencia y la rotación geográfica¹⁰⁸.

El personal de la OIPC tiene reconocido por los Estados miembros y particularmente por Suiza una serie de privilegios e inmunidades y su estatuto de funcionariado internacional debiéndose a la organización y sin que puedan recibir instrucciones de ningún Estado miembro.

La OIPC ha venido convocando desde su orígenes diferentes conferencias internacionales de orden general sobre la protección civil o sobre temas específicos que preocupan en este sector, acerca de muchas de las cuales ya hemos hecho mención en esta parte del libro bien en el texto o bien en las notas al margen. Con ello la OIPC ha generado un marco doctrinal de referencia sobre asuntos especialmente sensibles y ha logrado colocar en la agenda de la Comunidad Internacional la cuestión de la cooperación en el terreno de la protección civil.

A estas conferencias asisten los responsables de los ministerios en los que están incluidos los sistemas de protección civil de los Estados parte, los Estados con estatuto de observadores o los Estados invitados, así como los viceministros, secretarios de Estado o directores generales de la protección civil, defensa civil, seguridad civil o de la gestión de situaciones de urgencia. También son invitados a participar institutos y departamentos de investigación especializados así como entidades gubernamentales o no gubernamentales que tienen experiencia o interés especial por los asuntos tratados.

107. Ibidem, Parte VI, Consejo Ejecutivo, artículos 17-25.

108. Ibidem, Parte VII, Secretariado, artículos 26-32.

La OIPC regula su actividad en base a las disposiciones recogidas en su Constitución y también apoyándose en un reglamento de orden interno que fue adoptado en aplicación del artículo 14 de la Constitución y que se encuentra subordinado a la misma¹⁰⁹.

La organización está abierta a la participación de todos los Estados que se adhieran a la Constitución por lo que se trata de un organismo de participación universal. Cualquier Estado puede solicitar el estatuto de observador participando, si así lo aprueba la Asamblea General, en todas las actividades de la OIPC pero sin derecho de voto. El estatuto de observador se renovará cada dos años, si el Estado en cuestión ha demostrado interés en los programas y actividades de la organización. Por otra parte las entidades político-administrativas que forman parte de un Estado federal, confederal o autonómico podrán solicitar su admisión como miembros asociados, participando, únicamente, en la Asamblea General y sin derecho de voto.

Junto a los Estados miembros, los Estados con estatuto de observadores y los miembros asociados, las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como entidades privadas vinculadas con la protección civil, podrán solicitar su admisión como miembros afiliados.

En definitiva nos encontramos ante una organización única en el panorama internacional debido a su principio de especialización que está relacionado con la colaboración multilateral en el campo de la protección civil y una de cuyas realizaciones a mi juicio más importante ha sido la adopción de la Convención del año 2000 a la que a continuación nos referimos.

7. LA BASE CONVENCIONAL DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL: EL CONVENIO MARCO DE ASISTENCIA

La cooperación internacional en el ámbito de la protección civil tiene una base convencional que reposaría en los acuerdos bilaterales que han adoptado diferentes Estados a propuesta de la OIPC y fundamentalmente en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil.

Este Convenio ha venido a configurar un marco normativo mínimo sobre el que la OIPC pretende asegurar el cumplimiento de uno de sus mandatos fundacionales que pasa por reforzar las estructuras nacionales de protec-

109. El reglamento interno concreta toda una serie de cuestiones que la Constitución había dejado abiertas relativas a los miembros de la organización, los representantes permanentes de los Estados miembros, las sesiones de los órganos constitutivos y sus comités, la creación de grupos de trabajo, las elecciones, la conducción de los debates, la elaboración de documentos, las comisiones técnicas y el funcionamiento del secretariado, el consejo o la asamblea (entre otras). En total el reglamento integra 91 artículos.



ción civil y favorecer la asistencia y la cooperación entre los Estados miembros. El Convenio fue adoptado en la Conferencia de Ginebra celebrada en el año 2000 pero previamente se había aprobado un proyecto en la Conferencia de Pekín que se celebró un par de años antes.

En su versión final el Convenio se abre con un preámbulo en el que se recogen alusiones a la preocupación de los Estados parte por el aumento y la gravedad de las catástrofes, se reitera el rol fundamental que ha de jugar el Estado en su implicación como agente fundamental de la protección civil, se acentúan las consecuencias transfronterizas que pueden tener las catástrofes de nuestro tiempo y se reafirma la necesidad de articular mecanismos de cooperación para aunar en acciones coordinadas los esfuerzos de la protección internacional de la que se tienen diferentes concepciones dependiendo de los países.

El preámbulo reafirma uno de los ejes sobre los que se asienta el marco jurídico internacional de la protección civil en el sentido de que la cooperación en este campo debe fijarse no solo en las tareas de la intervención y atención a las víctimas de las catástrofes sino también en todo lo relacionado con la prevención, la previsión, la preparación y la rehabilitación tras la crisis¹¹⁰.

La parte dispositiva reúne un total de doce artículos, los cuatro primeros recogen cuestiones de fondo, mientras que el resto disponen sobre cuestiones procedimentales.

El primero de los artículos está destinado a proporcionar una definición de los términos que son utilizados en el Convenio, lo que ha supuesto un intento por clarificar algunos conceptos que están en la base del marco general de referencia en todo lo relativo con las normas internacionales de protección civil. De esta manera se proporcionan definiciones (entre otros conceptos), sobre:

- a) Servicios de protección civil: una estructura o cualquier otra entidad constituida con el objetivo de prevenir las catástrofes y atenuar las consecuencias sobre las personas, los bienes y el medioambiente;
- b) Catástrofe: una situación excepcional que pone en peligro la vida, los bienes o el medioambiente;

110. Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, Preámbulo.

- c) Asistencia: que designa toda acción llevada a cabo por los servicios de protección civil de un Estado en beneficio de otro con el objetivo de prevenir las catástrofes o atenuar sus consecuencias;
- d) Estado beneficiario: que es un Estado parte cuyo territorio se ve amenazado o se ha visto afectado por una catástrofe y que demanda ayuda exterior;
- e) Estado solidario: que es el Estado parte que realiza una asistencia a favor de un Estado beneficiario que ha demandado esa ayuda o al menos siempre con su consentimiento;
- f) Unidad de protección civil: que englobaría a las personas, el material y los bienes que forman parte de los servicios de protección civil que el Estado solidario aporta y que deben de estar identificados con el emblema de la protección civil¹¹¹.

Seguidamente el Convenio nos adentra en los objetivos que pasan por favorecer la cooperación entre servicios de protección civil de diferentes países, la formación de personal e intercambio de información y experiencias así como examinar todas las posibilidades de cooperación en materia de prevención, previsión, preparación, intervención y gestión poscrisis. Por supuesto también el Convenio asume como propio el objetivo de reducir los obstáculos en la asistencia y evitar los retrasos en la intervención¹¹².

El Convenio insta a los Estados a guiarse desde un espíritu de humanidad, solidaridad e imparcialidad y sin realizar discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política, origen nacional o social, o de cualquier otro tipo¹¹³.

El Convenio permite la formulación de reservas (art. 6) ya se sabe, siempre y cuando las mismas no atenten al espíritu y el objeto del tratado. Su entrada en vigor se produjo, según lo recogido en su artículo 8, sesenta días después de producida la decimosegunda ratificación, aceptación, aprobación o adhesión que son las fórmulas que preveía el Convenio (art. 7) para que los Estados formasen parte del mismo.

El único mecanismo de control que se recoge en el Convenio es la realización, como de hecho ya ha ocurrido, de conferencias o reuniones plenarias de los Estados parte, en seguimiento de sus obligaciones respectivas y aplicación real de las disposiciones de la Convención¹¹⁴. Este mecanismo no es equiparable desde luego a los comités de expertos de otro tipo de tratados, como por

111. Ibidem, art. 1.

112. Ibidem, arts. 2 y 4. El artículo 4 también recoge los denominados campos de aplicación que en gran medida están vinculados a las reglas generales de carácter convencional aplicables a la cooperación internacional en el campo de la protección civil a las que anteriormente en este mismo artículo hacíamos referencia.

113. Ibidem, art. 3. En este mismo artículo se hacen referencias a la obligación de los Estados solidarios de respetar en todo momento la independencia, la integridad territorial de los Estados beneficiarios, así como a la no intervención en los asuntos internos del Estado.

114. Ibidem. Artículo 9.



ejemplo los de derechos humanos, adoptados en el marco del sistema convencional de Naciones Unidas. Pese a ello supone un mecanismo que no debemos menospreciar pues a través del mismo, en el que pueden participar como observadores organizaciones de la sociedad civil o de ámbito privado o universitario, los Estados realizan una puesta en común de cuáles son los desafíos y los obstáculos reales con los que se han encontrado en su práctica internacional a la hora de implementar las disposiciones del Convenio.

El Convenio se cierra con sendos artículos (11 y 12) acerca de la denuncia del mismo y la labor que como depositario realiza el Secretario permanente de la OIPC.

En definitiva nos encontramos ante un tratado internacional modesto en su articulado y en los objetivos a alcanzar, bien fundamentado, que recoge en lo esencial la práctica internacional en este ámbito y que pretende generar una serie de normas que incluyen obligaciones más de comportamiento que de resultado, encaminadas a conformar un marco efectivo en la asistencia y la cooperación en el ámbito de la protección civil.

8. ACCIÓN HUMANITARIA, COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y PROTECCIÓN CIVIL

Acción o ayuda humanitaria (que en este libro utilizamos como sinónimos), cooperación al desarrollo y protección civil internacional se entrecruzan y se entremezclan en la práctica de muchas instituciones y organizaciones cuando intervienen en el terreno.

Ciertamente si atendemos en primer lugar a la acción humanitaria entendida esta, desde una definición clásica más o menos generalizada, como ese conjunto de acciones de ayuda a las víctimas de los desastres ya tengan un origen natural, tecnológico o sean producto de un conflicto civil o armado, encaminadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia y protegerlas no encontraríamos muchas diferencias con lo que realizan los equipos de protección civil en sus misiones internacionales.

Es más podemos adelantar que la acción humanitaria y la protección civil en su actividad de asistencia internacional, son dos ámbitos en la práctica,

en gran medida coincidentes pero que tienen marcos normativos e institucionales distintos, diferenciados.

Realmente los contenidos y objetivos de la acción humanitaria son similares a los de la protección civil internacional en asistencia a las víctimas de un desastre. En orden de prioridad en función de la urgencia hay que proveer de bienes y servicios de primera necesidad (abrigo, agua potable, alimentos, atención sanitaria), realizar labores de salvamento y frenar el proceso de vulnerabilidad y desestructuración de las comunidades. Es cierto que algunas agencias humanitarias, la mayoría en nuestro tiempo, además se adentran en otro tipo de actividades que tiene por objetivo la rehabilitación y la preparación ante potenciales catástrofes avanzando hacia una clara vinculación entre asistencia humanitaria de emergencia, reducción de la vulnerabilidad y desarrollo, en ese *continuum* del que ya hablábamos en la primera parte del libro. Esto último, en el ámbito de la asistencia en materia de protección civil, ya no lo suelen hacer los equipos desplazados al terreno que regresan inmediatamente después de que la situación se ha estabilizado y las operaciones de rescate se han dado por terminadas.

Los principios éticos y operativos de la acción humanitaria están claramente recogidos en diferentes instrumentos y códigos internacionales¹¹⁵ y tienen muchos puntos en común con los principios de la cooperación internacional en el campo de la protección civil que ya hemos estudiado, aunque lo cierto es que también manifiestan algunas peculiaridades, especialmente en todo lo relativo a la acción de las agencias humanitarias no gubernamentales comprometidas claramente con una neutralidad. Una neutralidad que en caso de conflicto es evidente que los equipos de protección civil, bajo un organigrama estatal no pueden garantizar. Además en el campo específico de la acción humanitaria se han elaborado reglas básicas para homogeneizar la práctica de las diferentes agencias en detalles tales como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la nutrición, la ayuda alimentaria, la construcción de refugios, los asentamientos o los servicios de salud, cuestiones que no han obtenido similar reglamentación en el marco de la protección civil internacional.

En las dos últimas décadas la acción humanitaria ha ganado un gran protagonismo internacional muy especialmente debido a la trascendencia que han tenido las denominadas *emergencias complejas* y la *injerencia humanitaria o el deber de proteger*.

115. Estatuto del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastres para el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y Carta Humanitaria del Proyecto Esfera. Estos instrumentos, especialmente el Proyecto Esfera, han supuesto un primer compromiso claro de cooperación entre los diferentes actores humanitarios, un compromiso real con la eficacia de la ayuda y con la rendición de cuentas y un establecimiento del alcance, límites y responsabilidad de los actores involucrados en las actividades humanitarias.





Las primeras se refieren a esas crisis humanitarias que son causadas por diferentes factores y múltiples causas y cuya complejidad requiere (también para las acciones de protección civil internacional) una coordinación más eficaz y un reparto de responsabilidades multifuncional entre los actores participantes. Son crisis que pueden estar asociadas a conflictos, catástrofes naturales, hambrunas... y que conllevan el desmoronamiento de la economía, éxodos de población, crisis sanitarias, la desaparición o debilitamiento extremo de las estructuras estatales, etc. Como ejemplo suelen citarse los casos de Somalia, Liberia, Ruanda o Afganistán.

Por otro lado, la injerencia humanitaria (asociada al principio emergente del deber de proteger siempre a la población civil) hace referencia a ese tipo de acciones desarrolladas por la Comunidad internacional que pueden (suelen)

116. La Resolución 1973 del Consejo de Seguridad, adoptada el 17 de marzo de 2011, recogía el establecimiento de la zona de prohibición de vuelos o zona de exclusión aérea «en el espacio aéreo de Libia a fin de ayudar a proteger a la población civil». A su vez, los Estados quedaban autorizados para adoptar «todas las medidas necesarias (...) para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en Libia (...) aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio». Con la expresión «todas las medidas necesarias» es indudable que el Consejo de Seguridad estaba autorizando el uso de la fuerza, ahora bien siempre para imponer la zona de exclusión aérea y proteger a la población civil, nunca para tomar partido en favor de uno de los dos bandos enfrentados en lo que constituía ya para entonces el comienzo de una guerra civil.

conllevar el uso de la fuerza y el despliegue de diferentes actores humanitarios (también podrían ser efectivos de protección civil) con el fin de proteger a las víctimas de un conflicto o una catástrofe. La diferencia entre una intervención humanitaria y una injerencia consiste en que la primera estaría autorizada por las autoridades del Estado mientras que la injerencia se llevaría a cabo en contra de la opinión del gobierno. El debate está en el aire. Situaciones como las vividas en Libia, conflicto durante el cual, la resolución del Consejo de Seguridad (único órgano internacional que puede autorizar el uso de la fuerza armada contra un Estado soberano) que, amparada en el deber de proteger, autorizaba una intervención para proteger a la población civil de las tropas de Gadafi¹¹⁶, fue ampliamente rebasada por la coalición militar, hacen que el asunto sea especialmente espinoso y no cuente con un respaldo unánime en la Comunidad internacional.

Más allá de estas disquisiciones lo que sí podemos concluir es que en gran medida las acciones de protección civil en el terreno internacional se engloban al menos en las primeras fases, dentro de la acción humanitaria. Y de hecho muchos de los actores se confunden y realizan tanto acción humanitaria en sentido estricto como asistencia urgente en el ámbito de la protección civil internacional (es el caso de la Unión Europea, algunas agencias humanitarias que se integran en los mecanismos de asistencia de protección civil, o determinadas unidades militares, como puede ser el caso de la UME que ha tenido presencia activa en Haití). Esta intersección se ha puesto claramente de manifiesto en el caso de ECHO, el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, que recientemente ha integrado en su estructura también las acciones de protección civil.

Pese a la confluencia apuntada lo cierto es que la protección civil tiene un marco particular institucional y normativo de referencia más desarrollado en el plano interestatal y gubernamental que la acción humanitaria, a pesar de que esta, en el plano no gubernamental, gracias a los instrumentos antes referidos a pie de página, ha avanzado en el establecimiento de consensos mínimos en el plano de los principios y en la conformación de reglas de carácter operativo.

Señalábamos anteriormente que los equipos de protección civil suelen regresar inmediatamente después de que la situación se ha estabilizado y se han dado por terminadas las acciones de rescate y que por lo tanto no participan en las labores de desarrollo posteriores a las acciones de emergencia. Pero lo



cierto es que desde los organismos gubernamentales responsables en cada Estado de las políticas de cooperación si se pueden diseñar y de hecho se diseñan programas tendentes a preparar a las poblaciones víctimas de un desastre para que en un ejercicio de *resiliencia* inducido y con las condiciones de financiación y asistencia técnicas adecuadas, puedan encarar en mejores condiciones eventuales desastres de origen natural o tecnológico.

Además desde la cooperación internacional para el desarrollo se pueden financiar programas de formación de recursos humanos, subvencionar la compra de materiales, vehículos y equipos de rescate y en definitiva promocionar, como integra la OIPC entre sus mandatos fundacionales, el desarrollo de los mecanismos de protección civil de los Estados más vulnerables y con menor nivel de desarrollo humano. Es en este ámbito donde aparecen las actividades que podemos relacionar con la cooperación al desarrollo internacional en el campo de la protección civil.

Las alternativas en el campo de la cooperación internacional al desarrollo de la protección civil son claras:

- a) Pueden mejorarse las estructuras de protección civil para que sean más eficientes, adecuando técnica y materialmente a sus equipos.
- b) Puede apoyarse la creación de sistemas de protección civil allá donde no existan.
- c) Se puede apoyar la formación y capacitación de recursos humanos.
- d) Garantizar la sostenibilidad financiera de las estructuras de protección civil en los países del Sur o
- e) Mejorar los protocolos de prevención y los sistemas de alerta temprana.

En España financiado por la AECID se ha puesto en marcha un Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada que tiene como objetivo la capacitación técnica de recursos humanos en las diferentes instituciones públicas iberoamericanas. En el marco de este programa, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio de Interior ha desarrollado diferentes actividades de formación para el fomento de una cultura preventiva en protección civil. Además en el marco de la cooperación bilateral diferentes colectivos profesionales de países latinoamericanos y africanos han recibido formación específica en la Escuela Nacional de Protección Civil y los gobiernos españoles han dedicado partidas a la mejora de las estructuras de protección civil (equipamientos) de diferentes países socios.

Pero no solo los Estados (a través de su administración central, y por supuesto autonómica, regional o local) pueden hacer cooperación en este campo, también las organizaciones gubernamentales o las asociaciones de profesionales comprometidos (bomberos, psicólogos, médicos, enfermeros, policías...) con la acción solidaria y de una u otra manera involucrados con la protección civil pueden desarrollar actividades de fomento de la protección civil en los países del sur. Por el momento ninguna organización no gubernamental española se ha especializado —como, sin embargo, sí ocurre en otros ámbitos— en la promoción del desarrollo de las estructuras de protección civil en los países más empobrecidos.

No solamente debemos hablar de la tradicional cooperación norte-sur (inspirada en nuestro tiempo en lo que conocemos como la *nueva arquitectura de la ayuda*)¹¹⁷ ya que en la actualidad gana cada vez más peso la cooperación Sur-Sur¹¹⁸ o la que conocemos como cooperación triangular que asocia en fórmulas renovadas de cooperación, a un país tradicionalmente donante con un país emergente y con un país con índice de desarrollo humano bajo según la clasificación del PNUD.

9. VOLUNTARIADO INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL

A pesar de que —tal y como hemos reiterado atendiendo a la normativa internacional de referencia y se recoge en múltiples documentos de carácter oficial— es al Estado al que le corresponde en primera y última instancia asegurar la atención a las víctimas de las catástrofes y reducir los daños en los bienes o el medioambiente, además de prevenir ese tipo de situaciones y rehabilitar a las sociedades afectadas, lo cierto es que muchas de las actividades de protección civil son realizadas por actores voluntarios que o bien se encuadran en los servicios gubernamentales o bien lo hacen alistados en alguna ONG o asociación civil especializada.

Estas personas, que muestran un grado de profesionalización desigual, dedican parte de su tiempo libre, fuera de los horarios de trabajo, a las actividades de protección civil y en ocasiones intervienen en catástrofes fuera de sus países de origen.

Esta constatación nos lleva a afirmar que no es posible entender la proyección internacional que viene teniendo la protección civil sin hacer referen-

117. La nueva arquitectura de la ayuda empezó a tomar forma a partir de varios encuentros y conferencias internacionales (Roma, 2003; París, 2005; Accra, 2008; Busan, 2011) en las que los diferentes actores de la cooperación internacional se han venido comprometiendo con nuevas formas de ayuda internacional más transparentes, eficaces y participativas.

118. Por ejemplo nos consta que entre los países del ALBA (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Cuba y otros Estados del Caribe) se han desarrollado programas de reforzamiento mutuo de las estructuras de protección civil.



cia a esa ética de la solidaridad, el compromiso social, el altruismo, la participación, la corresponsabilidad y la acción desinteresada que muestran decenas de miles de personas en su labor como voluntarios. De nuevo aquí, ahora aplicado a una normativa específica como la de la protección civil en el Derecho Internacional, como en otras tantas manifestaciones jurídicas, la vinculación entre valor y derecho, entre la dimensión axiológica y la estrictamente normativa, se pone claramente de manifiesto.

Ya en la Conferencia de Túnez, que tuvo lugar entre el 14 y el 16 de septiembre de 1999, la Organización Internacional de la Protección Civil quiso centrarse en este asunto, reconociendo el papel del voluntariado en el seno de la protección civil y valorando el trabajo voluntario como un acto de solidaridad y de civismo activo.

La conferencia sirvió para constatar las diferentes experiencias que los distintos países tenían en la integración de los voluntarios en los organismos de protección civil y se reafirmó en su declaración final que el voluntariado es un elemento indispensable en los sistemas de protección civil y que deberían generarse unos principios básicos tendentes a influir en el futuro en una regulación internacional en este campo.

Algunos de los aspectos que se recogieron expresamente en la Declaración final de Túnez¹¹⁹ fueron los relativos a la formación de los voluntarios, a la necesidad de que los Estados creen estructuras que encuadren adecuadamente a los voluntarios y a que se promueva el patrocinio y la colaboración entre el Estado, las ONGs y el sector privado. A su vez, se instó a los Estados a definir adecuadamente el estatuto, los derechos y deberes de los voluntarios.

Teniendo en cuenta esta Declaración y algunas de las recomendaciones allí recogidas la OIPC ha elaborado más recientemente una Carta Internacional que establece un conjunto de directrices llamadas a favorecer por parte de los Estados un marco jurídico y político para los voluntarios que desempeñan su labor en el ámbito de la protección civil, también la internacional.

En este documento, compuesto por un breve preámbulo y 8 artículos, adoptado con un fin orientativo, se parte de la premisa de que el voluntariado es un componente esencial para la eficacia de la protección civil. Ya en lo que constituye la parte dispositiva se nos proporciona una definición del volun-

119. Declaración de Túnez «El voluntariado en el seno de la protección civil», adoptada por la Conferencia Internacional organizada por la OIPC sobre «Voluntariado y formación en protección civil en los albores del siglo XXI», 14-16 de septiembre de 1999.

tario como toda aquella persona que se pone al servicio de la comunidad para participar en las actividades de asistencia y los servicios de rescate¹²⁰.

Por otro lado le corresponde al Estado organizar el reconocimiento social de los voluntarios en el servicio de protección civil, promover el espíritu de solidaridad y apoyar el desarrollo del servicio voluntario en la vida civil, aplicando una política de apoyo a través de programas de formación específicos¹²¹.

Quizás la disposición más relevante es aquella por la que los voluntarios deberán disponer de un régimen jurídico específico donde se definan las condiciones de admisión en el campo de la protección civil (edad, aptitudes, motivación), así como los derechos y obligaciones¹²². Según la Carta Internacional aprobada por la OIPC los voluntarios deberían ver asegurada su formación inicial y continua en su propio territorio y el Estado debería velar por la homogeneidad de la formación que reciben (art. 6).

Por último se insta al Estado a regular con el sector privado y público las condiciones de colaboración del voluntariado y se reconoce que el voluntario tiene derecho a una serie de prestaciones por su acción en el sector de la protección civil que deberían incluir la seguridad social, indemnizaciones, pensión de invalidez etc.¹²³

La Carta Internacional para el Servicio Voluntario en Protección Civil está abierta al apoyo que quieran prestarle los países miembros de la OIPC y otros Estados interesados en este campo. No constituye un convenio que pueda ser ratificado y genere obligaciones internacionales, ni siquiera una declaración solemne de una conferencia internacional. Por lo tanto su importancia habrá que valorarla desde la influencia que en el futuro pueda tener en el proceso de generación de normas sobre protección civil y voluntariado internacional. Por el momento se limita a situar unas directrices, llamadas a dinamizar el debate y guiar la práctica de los Estados.

10. EL MECANISMO EUROPEO PARA LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Si bien es cierto que en otros ámbitos de cooperación regional como el iberoamericano, la cooperación entre países árabes o la cooperación euro-mediterránea se han producido iniciativas tendentes a institucionalizar y

120. Carta Internacional para el Servicio Voluntario en Protección Civil, artículo 1.

121. *Ibidem*, artículos 2 y 3.

122. *Ibidem*, artículo 4. En España el título II de la Ley sobre voluntariado recoge el estatuto del voluntario (Ley 4/2001 de 19 de junio). A su vez, salvo Cantabria, el resto de Comunidades autónomas cuenta con leyes autonómicas relativas al voluntariado en las que se refuerza su estatuto particular adaptándolo a las realidades autonómicas. Si bien es cierto que no existe normativa que específicamente se refiera al voluntariado en el campo de la protección civil al menos la ley estatal y las leyes autonómicas sí han generado un marco básico en el que se definen derechos y obligaciones también aplicables a este ámbito.

123. Carta Internacional para el Servicio Voluntario en Protección Civil, artículos 7 y 8 respectivamente.



generar marcos normativos específicos sobre el campo de la protección civil¹²⁴, ha sido sin embargo —muy especialmente— al interior de la UE donde han tenido lugar los avances más significativos.

Estos avances están asociados al denominado mecanismo comunitario de protección civil que se estableció por parte del Consejo de la Unión el 8 de noviembre¹²⁵ de 2007 y del que actualmente forman parte los 27 países miembros de la Unión además de Islandia, Liechtenstein y Noruega. El mecanismo venía a sustituir al mecanismo de intervenciones de ayuda establecido en 2001¹²⁶. Ciertamente ya en el año 2002 el Consejo adoptó dos resoluciones que en la práctica reforzaban el mecanismo de intervenciones de ayuda y que tendían a ampliarlo¹²⁷.

Un año más tarde, en diciembre de 2003 el Consejo adoptó una nueva resolución relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en el ámbito de la investigación sobre protección civil y la Comisión la Decisión 2004/277/CE Euratom¹²⁸ que establecía disposiciones de aplicación de la Decisión con la que en 2001 había creado el mecanismo de ayuda.

En 2005 la Comisión envió una comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con la que proponía «mejorar el mecanismo comunitario de protección civil»¹²⁹. Finalmente en enero de 2006 la propia Comisión propuso reforzar el mecanismo de acuerdo a la experiencia adquirida y proporcionar la correspondiente base jurídica para las acciones futuras en este ámbito. Este reforzamiento era la respuesta necesaria al aumento de la frecuencia y de la gravedad de las catástrofes naturales y de origen humano por las que los países de la Unión Europea u otros países amigos podían verse afectados.

El objetivo general del nuevo mecanismo era mejorar la coordinación en las intervenciones de los servicios de protección civil en caso de emergencias graves, debidas a accidentes de carácter natural, tecnológico, radiológico o medioambiental (incluida la contaminación marina accidental), o actos terroristas que sucedieran o pudieran suceder tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

Como objetivos más específicos con el nuevo mecanismo se ha pretendido:

- a) Elaborar un inventario de los equipos de ayuda e intervención disponibles en los Estados miembros;

124. No es lugar este para detenernos en ellas, pero no podemos dejar de mencionar a la Asociación Iberoamericana de Defensa y Protección Civil creada en el marco de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que desde 1997 hasta la fecha ha realizado diez conferencias, aprobando declaraciones finales y poniendo en marcha programas concretos de cooperación, al Consejo Árabe de Protección Civil y Salvamento o los foros euromediterráneos sobre protección civil.

125. Decisión 2007/779/CE.

126. Establecido por la Decisión 2001/792/CE.

127. Nos estamos refiriendo a la Resolución del Consejo, de 28 de enero de 2002, relativa al fortalecimiento de la cooperación en materia de formación en el ámbito de la protección civil y a la Resolución del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, sobre ayudas específicas en materia de protección civil a regiones ultraperiféricas y aisladas, a regiones insulares, a regiones de acceso difícil, y a regiones escasamente pobladas de la Unión Europea.

128. 29 de diciembre de 2003.

129. COM (2005) 137 de 20 de abril de 2005.

- b) Generar un programa de formación destinado a los miembros de los equipos de intervención y ayuda;
- c) Organizar jornadas, seminarios y proyectos piloto sobre los principales aspectos de las intervenciones;
- d) Crear equipos de evaluación y coordinación;
- e) Crear un Centro de Control e Información (CCI) y un sistema común de comunicación e información;
- f) Establecer un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS) entre el Centro de Control e Información y los puntos de contacto de los Estados miembros;
- g) Ayudar a elaborar los sistemas de detección y alerta rápida;
- h) Facilitar el acceso a los recursos materiales y de medios de transporte suministrando información sobre los recursos disponibles en los Estados miembros;
- i) Poner a disposición medios de transporte complementarios.

El funcionamiento del Mecanismo está asociado en gran medida al denominado Centro de Control e Información con base en la Comisión Europea, en Bruselas. Se trata de un Centro que se encuentra operativo las 24 horas y de esa manera la Comisión puede facilitar la movilización de los medios de protección civil de los Estados miembros en caso de emergencia.

Para ello los Estados miembros deben determinar los equipos disponibles para intervenir dentro de las doce horas siguientes a la solicitud de ayuda y seleccionar a las personas que puedan participar en los equipos de evaluación y coordinación. La cooperación entre los Estados miembros se concreta también en la preparación de módulos interoperativos con equipos o recursos de varios Estados¹³⁰.

El mecanismo en la práctica funciona así:

1. Cualquier país afectado por una catástrofe grave o en riesgo de sufrirla —dentro o fuera de la UE— puede solicitar asistencia directamente a un Estado miembro o por medio del CCI. En ese caso el CCI remitirá inmediatamente la solicitud a una red de puntos de contacto nacionales, que indicarán según lo apuntado en el párrafo anterior si están en condiciones de proporcionar ayuda.
2. Con esa información, el CCI analiza qué respuesta se adecua mejor a las necesidades de intervención e informará al país solicitante quien deci-

130. Los Estados también deben prever la posibilidad de proporcionar asistencia suplementaria especializada en caso de emergencias especiales o emergencias complejas; proporcionar cualquier información pertinente para la aplicación del Mecanismo, indicar cuáles son los puntos de contacto a los efectos de la aplicación del mecanismo y proporcionar datos, si así los consideran oportunos, sobre la disponibilidad de medios militares en el momento en que se produzca una solicitud de ayuda.





dirá al respecto y ,en su caso, sus autoridades se pondrán en contacto con los países que ofrecen su asistencia. Tal y como ya ocurría con el Convenio marco de la OIPC y lo que constituye en definitiva una regla general en este ámbito de cooperación, es el país solicitante el que asumirá la dirección de las operaciones¹³¹.

3. El CCI ofrece apoyo técnico y realiza seguimiento sobre las acciones llevadas a cabo gracias a su intermediación.

Como se nos ha recordado varios son los pilares de Mecanismo: la existencia de una base de datos de expertos y equipos de intervención, los programas conjuntos de formación y capacitación, la existencia de un Sistema Común de Comunicación e Información (CECIS) y el funcionamiento efectivo del Centro de Información y Control (CCI)¹³².

En principio el mecanismo está abierto a los países miembros, los países candidatos a la adhesión a la UE y a terceros Estados. En caso de que la intervención de ayuda se produzca con un tercer país que no está integra-

131. Los detalles de la ejecución serán responsabilidad de los coordinadores del país que aporta la asistencia. El Estado solicitante puede delegar la dirección de las operaciones a los equipos de intervención.

132. Vid. el Documento «El Mecanismo europeo de coordinación ante catástrofes», de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior, Gobierno de España, sin fecha.

do en el mecanismo, es la presidencia del Consejo la que desempeña el rol de coordinador político y estratégico de las operaciones, mientras que la Comisión es el coordinador operativo manteniendo la comunicación y el diálogo con los puntos de contactos nacionales y las autoridades del Estado afectado. La coordinación mundial (de todos los actores implicados en la intervención) le corresponderá a las Naciones Unidas cuando tenga servicios suyos sobre el terreno. El mecanismo cuenta con recursos propios tras la decisión del Consejo por la que se estableció un Instrumento de financiación de la Protección Civil para las actividades orientadas hacia la prevención, la preparación y la intervención efectiva, especialmente para todo lo relacionado con el mecanismo entre los años 2007 y 2013¹³³.

En diciembre de 2011 la Comisión presentó la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un Mecanismo de Protección Civil de la Unión¹³⁴, que fusiona en un instrumento jurídico único las dos Decisiones vigentes en estos momentos (la Decisión que establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil y la Decisión que establece un Instrumento Financiero de Protección Civil, ambas de 2007), a las que pretende sustituir.

Ciertamente «los principios básicos en los que se fundamenta la propuesta consisten en pasar de un sistema europeo meramente reactivo, basado en una coordinación *ad hoc*, para dar respuesta a las necesidades que se presentan ante desastres sobrevenidos a un sistema más coherente y previamente planificado, cuyo funcionamiento será, por tanto, más predecible. Para ello la UE trabajará en la elaboración de escenarios de referencia, en mapas de recursos y del equipamiento que los Estados de la Unión tienen disponibles para responder ante los desastres, así como en la elaboración de planes de contingencia. Además, se acentúa la importancia de la prevención dentro del ciclo de gestión de los desastres (prevención, preparación, respuesta y recuperación), elemento o fase un tanto diluida anteriormente, puesto que tradicionalmente la acción de la UE ha puesto más el foco en la preparación y en la respuesta a las catástrofes»¹³⁵.

Tal y como se ha destacado «como novedades más reseñables, aparte del cambio conceptual del modelo de coordinación europea en la protección civil, cabe señalar la constitución del Centro de Respuesta de Emergencia (ERC) y de la Capacidad de Respuesta ante Emergencias. El ERC se está creando partiendo del actual CCI para convertirlo en un auténtico centro con capacidad de respuesta a través del cual la respuesta de protección civil y de ayuda humanitaria de la UE se preste conjuntamente»¹³⁶.

133. Decisión del Consejo 2007/162/CE por la que se estableció un instrumento de financiación de la protección civil que sustituyó al programa de acción comunitaria a favor de la protección civil, que entró en funcionamiento tras la aprobación de la Decisión 1999/847/CE.

134. COM (2011) 934 final. 20 de diciembre de 2011.

135. Vid el documento de trabajo «Propuesta de mecanismo de protección civil y de instrumento financiero. Aproximación general parcial», *JAIJUST mecanismo europeo protección*. Sin fecha. Nos hemos servido del mismo para enunciar los cambios propuestos para la mejora del mecanismo europeo.

136. *Ibidem*.



No debemos olvidar que un viejo objetivo en el marco de la Unión es asegurar una adecuada coordinación entre la protección civil, la Oficina Europea de Acción Humanitaria (ECHO) y las autoridades militares que tienen competencia en la asistencia a víctimas de desastres y catástrofes.

La denominada Capacidad de Respuesta ante Emergencias pretende constituir un mapa realista de medios y de equipamiento de protección civil disponibles gracias a la aportación voluntaria por parte de los Estados Miembros. Estos medios y equipamientos se registran y quedan a disposición de la Comisión en caso de que ello sea necesario.

Como también se nos ha recordado «la propuesta se completa con otras novedades como la posibilidad de identificar y posteriormente cubrir posibles carencias de medios, el incremento de la tasa de cofinanciación del transporte de la asistencia o la obligación de los Estados de comunicar a la Comisión, antes del final de 2016, sus planes de gestión de riesgos»¹³⁷.

Más allá de la existencia de este mecanismo comunitario —actualmente con la propuesta de la Comisión en proceso de mejora y renovación— lo cierto es que muchos son los Estados miembros que a través de sus agencias de cooperación y acción humanitaria tienen reservadas unidades de emergencia integrados por equipos de protección civil para actuar en caso de que terceros Estados soliciten ayuda. Además existen diferentes programas de cooperación o de formación en este ámbito¹³⁸.

En definitiva podemos concluir que la acción de la Unión Europea y sus países miembros en el campo de la protección civil se asienta a día de hoy en una base normativa que se ha ido perfeccionando con el tiempo en un marco institucional volcado en la práctica que pretende ante todo configurar mecanismos de intervención rápidos y eficientes. El mecanismo estudiado ya se ha puesto en marcha con éxito dentro y fuera de la UE, como ejemplo baste citar las intervenciones conjuntas en los incendios de Portugal, en las inundaciones de los Balcanes o fuera de territorio europeo la asistencia a las víctimas de los terremotos de Haití, Chile o Japón o de los tifones acaecidos en Filipinas o Indonesia.

* * *

137. Ibidem.

138. Como ejemplo baste mencionar el Programa de Formación Técnica especializada que dirige la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en colaboración con la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio de Interior.

Como hemos intentado demostrar, el objetivo principal del marco jurídico internacional de la protección civil está relacionado con la generación de unas reglas básicas tendentes a conformar una estrategia de confianza en el campo de la cooperación para prevenir las situaciones de catástrofes y asegurar una actuación eficaz y coordinada entre los Estados y las organizaciones internacionales. Indirectamente también involucra a los actores no gubernamentales especializados que incorporan a voluntarios o profesionales especializados y que prestan su apoyo a los sistemas oficiales de protección civil.

Tal y como hemos puesto de manifiesto este marco jurídico tiene sus orígenes en el Derecho Internacional humanitario, con el que comparte algunos fundamentos y principios inspiradores. Pero como demuestra la práctica internacional con el tiempo se ha ido ampliando y yendo más allá de la regulación de las situaciones de conflicto y la protección que en los mismos debe otorgarse a los equipos de protección civil, se ha centrado fundamentalmente en generar una normativa de referencia que asegure una colaboración eficiente ante casos de catástrofes o amenaza de las mismas.

Diferentes instituciones internacionales de ámbito universal, entre las que destaca la Organización Internacional para la Protección Civil han jugado un papel destacado adoptando convenios específicos, influyendo en la generación de valores internacionales y principios operativos sobre la protección civil y otorgando un lugar propio a este ámbito de acción estatal entre las normas de Derecho Internacional. A su vez, desde diferentes ámbitos de asociación y cooperación regional, especialmente desde la Unión Europea, se ha reforzado este proceso adoptando normas particulares e instituciones propias pero que tienen proyección internacional y de las que pueden beneficiarse países no miembros.

Ponemos punto y final a este recorrido por el marco jurídico internacional relativo a las catástrofes/desastres y por las normas e instituciones internacionales y europeas destinadas a la cooperación en el campo de la protección civil. No hemos pretendido, ni mucho menos, agotar en este pequeño libro la temática estudiada. Confiamos no obstante en que hayamos proporcionando elementos de clarificación sobre una normativa y un marco institucional que tienen una clara proyección en la práctica internacional y que debe ser conocido por todos los actores que tanto desde el plano gubernamental como el no gubernamental están de una u otra manera implicados en las acciones relacionadas con la cooperación en el campo de la protección civil.





Caso práctico



SUPUESTO DE HECHO

En una región sureña de un Estado norteafricano (que es miembro de la Organización Internacional de la Protección Civil y Parte en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil) se ha producido un gravísimo accidente nuclear que ha afectado a decenas de miles de personas. El pánico generado en la región ha provocado un desplazamiento masivo de población que se calcula en al menos dos millones de personas que han abandonado sus lugares de origen y que intentan llegar por sus propios medios hacia las ciudades costeras del norte que dan al mar Mediterráneo. También centenares de miles de personas están traspasando las fronteras de los países limítrofes en un intento desesperado por huir de los efectos de la radiación. ACNUR ha activado todos sus mecanismos de emergencia y ha instalado varios campos de refugiados en los países vecinos.

Las autoridades locales se han visto totalmente desbordadas por la situación, las vías de comunicación están absolutamente colapsadas, y varias decenas de miles de personas, muchas de ellas de nacionalidad europea, se agolpan en los aeropuertos con el objetivo de salir cuanto antes del país. Varios países europeos han fletado aviones con el objetivo de asegurar la salida rápida de sus nacionales.

La economía está paralizada y las instituciones apenas funcionan. Ya han aparecido focos de violencia ante la desesperación de la población. Gran parte de las fuerzas de seguridad han abandonado sus puestos y solamente algunos sectores del ejército nacional altamente disciplinados se mantienen en sus puestos. El servicio de salud nacional está desbordado y aunque muchos médicos y enfermeras continúan trabajando otros muchos han huido con sus familias. Hay problemas de abastecimiento de agua potable y alimentos en gran parte del territorio nacional.

La situación de caos es generalizada y ha permitido que grupos terroristas islamistas vinculados a Al Qaeda en el Magreb de los que actuaban en el país y otros llegados desde los países vecinos hayan tomado el poder en diferentes localidades aplicando la ley islámica con rigurosidad extrema complicando más aún las condiciones de vida de los habitantes de aquellas zonas donde se están produciendo violaciones masivas de los derechos humanos.



El gobierno de uno de los países vecinos, tradicional enemigo del Estado en el que ha acontecido la catástrofe nuclear, con el pretexto de atender a la población civil, garantizar su seguridad nacional y actuar en legítima defensa preventiva contra los grupos terroristas que han tomado varias ciudades limítrofes, ha ordenado a sus tropas de élite cruzar las fronteras llegando a ocupar militarmente varias provincias y localidades del país vecino. Este hecho ha provocado los primeros enfrentamientos con las escasas unidades del ejército nacional todavía operativas en la zona. Además varias columnas de blindados y unidades especiales del ejército del país ocupante se dirigen hacia los campos de refugiados del desierto del Sahara que vienen reclamando su derecho a la libre determinación sobre un territorio que desde mitad de los años setenta el país ocupante también tiene bajo su control.

Ante esta situación las autoridades nacionales del Estado en el que ha acontecido la catástrofe nuclear han solicitado —además de la condena por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de lo que consideran una agresión del país vecino— ayuda a la Organización Internacional de la Protección Civil. Concretamente lo han hecho a través del Convenio Marco solicitando la asistencia con carácter de urgencia de la Federación Rusa y de la República Popular China y el envío de materiales y equipos especializados. Paralelamente y ante la gravedad de la situación el gobierno nacional ha solicitado la colaboración del mecanismo europeo de protección civil.

PREGUNTAS:

1. ¿Considera que estamos ante una emergencia compleja? Razone la respuesta
2. ¿A quién le corresponde planificar la misión de asistencia de Rusia y China?
3. ¿Quién deberá asumir la dirección de las operaciones?
4. ¿Qué compromiso debe asumir y qué condiciones debe asegurar Argelia para la realización de las operaciones?
5. ¿Qué equipos de protección civil deben enviar Rusia y China?
6. ¿En qué momento finalizará la asistencia?
7. ¿Considera que la injerencia humanitaria del país vecino y su actuación en el marco de una supuesta legítima defensa preventiva está justificada?
8. ¿Cuál sería la respuesta del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ante un caso como este? Valore las diferentes posibilidades.

9. ¿Debe respetar el Estado ocupante la actividad de los servicios de protección civil del Estado que ha sufrido la catástrofe nuclear?
10. Debido a la situación de inseguridad ¿podrán ir armados los equipos de protección civil internacional? ¿Qué tipo de armamento podrán portar?
11. ¿Qué papel han de jugar los Estados vecinos en este caso?
12. ¿Pueden las agencias humanitarias no gubernamentales participar en este caso?
13. ¿Deberán actuar necesariamente incorporadas a los equipos de protección civil o podrán actuar de manera autónoma?
14. ¿Deberán contar para ello con la autorización de las autoridades del Estado?
15. ¿Qué tipo de acciones podrán llevar a cabo?
16. ¿Es admisible la participación de unidades militares extranjeras especializadas en el campo de la protección civil?
17. ¿Cómo deberían ir identificadas?
18. ¿Qué derechos y obligaciones les corresponden a los voluntarios que participan en las actividades de asistencia en el marco de la protección civil internacional?
19. ¿Es posible que el mecanismo previsto por el Convenio marco de la OIPC y el mecanismo europeo se pongan en marcha simultáneamente?
20. ¿En su caso qué papel debería jugar el Centro de Control e Información del mecanismo europeo?
21. ¿Y la presidencia del Consejo Europeo?
22. ¿Y la Comisión Europea?
23. ¿En el caso de que el mecanismo europeo también se pusiera en marcha a quien les correspondería la dirección de las operaciones?
24. ¿Y los detalles de la ejecución?
25. Teniendo en cuenta la propuesta de reforma y mejora del mecanismo europeo ¿qué cambios sustanciales conllevaría su activación en un caso como el referido?





GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA GENERAL
TÉCNICA

DIRECCIÓN GENERAL
DE PROTECCIÓN CIVIL
Y EMERGENCIAS