

CAPÍTULO X: COMPONENTES INTERNACIONALES EN LA PROTECCIÓN CIVIL

Juan Manuel Rodríguez Barrigón¹
Universidad de Extremadura

Sumario: 1. La internacionalización de la protección civil. 1.1. Las definiciones de catástrofe en el ámbito internacional. 1.2. Las catástrofes en el Derecho Internacional. 1.3. Principios en la cooperación en materia de protección civil. 2. La protección civil en el marco de las organizaciones internacionales. 2.1. La protección frente a desastres en Naciones Unidas. 2.2. La Organización Internacional de Protección Civil (OIPC). 2.3. La protección en el marco de otras Organizaciones regionales. 3. La protección civil en la Unión Europea: El Mecanismo Europeo de Protección Civil. 4. La protección civil en la cooperación bilateral. Bibliografía.

1. La internacionalización de la protección civil.

La relevancia que tienen las catástrofes en las sociedades queda fuera de toda duda, y es difícil rebatir en nuestros días su trascendencia como problema en la Comunidad Internacional. Ahora bien, debe tenerse presente que, aunque las manifestaciones de fenómenos catastróficos acompañan a la humanidad desde sus orígenes, no existe una acción concertada general frente a los mismos hasta tiempos relativamente recientes²; ello sin desconocer que algunos acontecimientos han podido impulsar respuestas institucionalizadas orientadas a la prevención e intensificar la colaboración tanto técnica como de asistencia a los Estados afectados³.

No obstante, hay que recordar, como se ha puesto de manifiesto en el Capítulo dedicado a analizar el concepto de protección civil, que éste toma su fundamento primigenio en la protección de la población civil en tiempos de guerra y en la gestión de catástrofes. A este respecto, y con carácter amplio, se puede apreciar que las notables realizaciones que en el plano normativo se han ido alcanzando para la protección de las poblaciones en situaciones de conflicto armado, particularmente a través de los Convenios de Ginebra y los principios del Derecho Internacional Humanitario, contrastan con la ausencia de un consenso de alcance universal que garantice su protección también en tiempos de paz. La aparente paradoja que esto representa se hace más evidente en aquellos conflictos cuyos orígenes pueden encontrarse en la ausencia de protección de las poblaciones en tiempos de paz. Incluso los ordenamientos internos, como el español, reflejan esta evolución reciente si se advierte que la ausencia de

¹ Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Extremadura. Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto *ODS, derechos humanos y Derecho internacional* (PGC2018-095805-B-I00).

² Así lo subraya Thouvenin, J.M., que ilustra con ejemplos remotos esta aseveración ("L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle", *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 102, 1998-2, pp. 327-363).

³ Como ejemplos pueden evocarse en la práctica de la Asamblea General de las Naciones Unidas la reacción ante el terremoto sufrido en Irán que ocasionó más de 12000 muertes en 1962 (A/RES/1753(XVII), de 5 octubre 1962) o el desastre que un huracán produjo en Cuba, Haití, Jamaica, la República Dominicana y Trinidad y Tobago en 1963 (A/RES/1888(XVIII), de 01 noviembre 1963).

menciones a los componentes internacionales no queda corregida hasta 2015 con la Ley reguladora del Sistema Nacional de Protección Civil, en la que se incorporan las disposiciones necesarias para organizar la contribución de España al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea y a las diversas y complejas misiones internacionales de cooperación que se vienen organizando sobre esta materia⁴.

Con todas las limitaciones que se apuntarán, se advierte que desde la década de los 80 existe un notable impulso en la formación de una conciencia que se generaliza para reaccionar frente a las catástrofes, así como para disponer los medios destinados a proteger a las personas, los bienes o, incluso, el medio ambiente. En ello ha influido claramente la asunción de nociones avanzadas como la seguridad humana o la creciente relevancia que se les ha otorgado en el marco de conferencias internacionales y en el sistema propio de algunas organizaciones internacionales, que han contribuido a percibir la necesidad de actuar colectivamente frente a ciertas catástrofes. Pero ha de admitirse también que en todo esto hay un influjo de los medios de comunicación social y su impacto sobre las opiniones públicas, por más que pueda comprobarse que existe cierto selectivismo que condiciona, en ocasiones, las voluntades de los sujetos llamados a colaborar⁵.

Bajo esta premisa, son variadas las formulaciones que se han propuesto para establecer una noción de catástrofe a lo largo de la historia y desde diferentes instancias. Su vinculación desde los orígenes con el Derecho Internacional Humanitario para la protección de las poblaciones en situaciones de conflicto armado facilitó la generación de mecanismos de protección específicos, pero en su evolución se ha percibido que los desastres vinculados a la violencia no pueden ser equiparados de forma general con los que se generan por fenómenos naturales o por otros que accidentalmente puedan producirse con la intervención humana. Por este motivo, la regulación internacional de carácter humanitario no resultaba adaptable a las situaciones derivadas de calamidades de origen natural, por más que algunas consecuencias pudieran presentar similitudes⁶.

Ya en nuestros días, la importancia de los riesgos catastróficos queda inmersa en la conformación de un modelo de desarrollo sostenible que imbrica la participación de todos los Estados, comprometidos a cumplir un conjunto de objetivos que se han incorporado en la Agenda 2030⁷. Bien es cierto que no es ésta la primera manifestación de la vinculación de los desastres con el desarrollo en instrumentos de carácter universal, del que se vienen produciendo numerosos ejemplos desde la Declaración de Río de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo⁸, pero tal vez sea el que confiera a aquéllos una relevancia mayor y especialmente intensa por vincularlos expresamente a la pobreza, la disponibilidad de alimentos, la salud, el acceso al agua potable, las infraestructuras, las transformaciones medioambientales y la preservación de ecosistemas.

⁴ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE, núm. 164, de 10 de julio de 2015).

⁵ Fernández Liesa, C.R., "Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales", *Anuario Español de Derecho Internacional*, N° 27, 2011, p. 210.

⁶ Leben, C., "Vers un droit international des catastrophes?", en Caron, D., Leben, C. (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Martinus Nijhoff publishers, The Hague, 2001, p. 34.

⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*" (Doc. A/RES/70/1).

⁸ Adoptada en seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su Principio 18 se establece el deber de los Estados de notificar a otros los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos en su medio ambiente, siempre que tengan un carácter súbito, así como el deber de la Comunidad Internacional de ayudar a los Estados afectados.

Como puede apreciarse al analizar la Agenda 2030, el riesgo de desastres afecta distintas dimensiones del desarrollo. De este modo, en 9 de los 17 ODS de la Agenda 2030 se registran 17 metas directamente relacionadas con la gestión del riesgo de desastres y otras relaciones indirectas que denotan la relevancia de la gestión de desastres como elemento clave para alcanzar el desarrollo. Por su relación expresa, pueden traerse a título indicativo, los objetivos de “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” (Objetivo 1)⁹, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo 11)¹⁰ o “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Objetivo 13)¹¹.

Este renovado interés por atender de forma particular las catástrofes se ha visto acompañado de ciertas transformaciones sobre la percepción del riesgo que tienen las sociedades; la expansión que se ha producido debe ser comprendida ya en un contexto globalizado que ha impulsado el creciente interés que se toma sobre las medidas que se toman para actuar frente a los desastres y la evolución para atender con más eficacia los riesgos sistémicos en el futuro¹². En estas condiciones es significativo que se haya introducido con cierta intensidad en la agenda internacional esta materia, que tiene una de sus expresiones más completas en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030¹³. Se produce un cambio de perspectiva que propugna una atención más intensa a la gestión del riesgo de desastre, más que de la gestión del desastre en sí mismo considerado. Para ello se han propuesto un conjunto de objetivos destinados a evitar que se produzcan nuevos riesgos, que se reduzcan los ya existentes y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores que parten de la responsabilidad de cada Estado de prevenir y reducir el riesgo de desastre, para lo que requerirá la cooperación no sólo a nivel internacional sino de toda la sociedad en su conjunto, incluidas todas las instituciones del Estado.

No cabe duda de que son los Estados los principales implicados en la gestión de los riesgos, y son éstos los principales destinatarios de estas actuaciones que se acuerdan, pero ello no impide observar que la internacionalización de esta materia se produce bajo la consideración de la necesaria protección de las personas, sus bienes, la salud y medios de subsistencia. No obstante, la caracterización programática de tales planteamientos contrasta con las dificultades que se comprueban para ser trasladadas al plano normativo.

1.1. Las definiciones de catástrofe en el ámbito internacional.

Aproximarse a los aspectos normativos que están presentes en las catástrofes requiere la especificación de una definición del propio término, pues se hace necesaria la delimitación de sus componentes fundamentales para facilitar la aplicación de normas, predeterminar un ámbito específico para la cooperación internacional y precisar las obligaciones de los actores que participan en ella. Esto presenta importantes

⁹ Véanse las metas 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3 y 1.5.4.

¹⁰ Véanse las metas 11.5.1, 11.5.2, 11.b.1. y 11.b.2.

¹¹ Véanse las metas 13.1.1, 13.1.2 y 13.1.3.

¹² Vid. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022 - Our World at Risk: Transforming Governance for a Resilient Future*, 2022.

¹³ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Resolución 69/283, aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015). Debe recordarse que este documento constituye una continuación del denominado Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, adoptado durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (18 a 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón).

consecuencias de orden práctico, especialmente cuando se comprueba que la calificación de una situación como catástrofe es percibida desde el exterior con mayor intensidad que el propio sujeto afectado directamente.

A estos efectos hay que precisar también que confluyen diferentes expresiones para identificar tales situaciones, existiendo una diversidad de términos resultantes de las lógicas diferencias lingüísticas existentes (catástrofes, desastres, calamidad, tragedia...); pero otros resultan recurrentes para caracterizar el fenómeno o, incluso, se observa con frecuencia la adjetivación de las catástrofes para poner de manifiesto sus singularidades frente a otras, ya sea por su origen, las causas, las consecuencias o las actuaciones subsiguientes que llevan aparejadas (catástrofe natural, catástrofe medioambiental, catástrofe humanitaria, catástrofe ecológica...).

Asimismo, hay que tener presente que el estudio de estos fenómenos no queda reservado a una única rama del saber, lo que facilita que los métodos analíticos y los elementos que permiten la configuración de una definición pueden aparecer con amplias diferencias. Aun así, en la práctica de Estados con lengua española y en la doctrina puede entenderse generalizado el uso de los términos catástrofes o desastre para referirse a estas situaciones. A pesar de que sobre ambos se han hecho notar aspectos diferenciadores que permitirían reservar su empleo para conceptos diversos¹⁴, en el uso habitual se suelen admitir como sinónimos. Por esta razón, en este capítulo se utilizarán de forma indistinta los términos catástrofe y desastres para referirse a los mismos fenómenos.

Puede admitirse que el término “desastre” no es un término jurídico¹⁵, toda vez que aparece asociado a situaciones fácticas en las que se ponen de manifiesto las vulnerabilidades de los seres humanos ante amenazas de diferente origen y con una amplia variedad de consecuencias. Pero ello no obsta para que pueda advertirse la existencia de nociones contenidas en normas y otros instrumentos internacionales que ponen de relieve la importancia que estos fenómenos tienen en el orden jurídico internacional, pero, sobre todo, permiten abstraer los problemas que pueden ser entroncados dentro del mismo¹⁶.

El punto de partida para abordar una definición es, en todo caso, la constatación de la inexistencia de un concepto generalmente aceptado de catástrofe que pueda ser de aplicación universal y aplicable en todo tipo de circunstancia. Aparece así una dificultad inmediata al comprobarse que existe una dispersión de normas y otros instrumentos de variada naturaleza jurídica en los que se aportan elementos de conceptos que, por otra parte, se encuentran especializados en ciertos ámbitos o sectores particulares para los que surgen. Además, debe tenerse presente que en los ordenamientos de los Estados también se han dispuesto definiciones que introducen perfiles y matizaciones adecuadas para sus sistemas, que condiciona la intervención de los poderes en la protección de las personas. Puede traerse como ejemplo la que se contiene en la Ley 17/2015, del Sistema

¹⁴ Sobre este particular, Pérez de Armiño subraya las diferencias entre ambos al entender que la “catástrofe es un evento natural (sequía, inundación, huracán) o humano (conflicto armado, accidente nuclear) que actúa como detonante de una crisis”. Este autor define, por otra parte, el desastre como “el impacto de esa crisis, en sus perniciosas consecuencias humanas, sociales y económicas, tales como: el hundimiento de los sistemas de sustento, las hambrunas, las epidemias, el incremento de la mortalidad, las migraciones forzosas (con el consiguiente abandono de las casas y las actividades económicas, y con la fragmentación de comunidades y familias), la desestructuración de la sociedad, la alteración de sus normas éticas y sociales, etc.” (*Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, 3ª ed., Icaria, Hegoa, Bilbao, 2008, voz Desastre).

¹⁵ Como ha destacado Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, en su *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre*, de 5 de mayo de 2008 (Doc. A/CN.4/598), par. 46.

¹⁶ Leben, C., “Vers un droit international des catastrophes?”, *op. cit.*, p. 33.

Nacional de Protección Civil, en la que se precisa qué ha de entenderse por catástrofe, disponiéndose que se trata de “una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad”¹⁷.

No es éste el lugar adecuado para abordar esta materia de forma pormenorizada, pero baste acudir a algunos ejemplos relevantes para poner de manifiesto los componentes que están presentes en el concepto de desastre.

El mejor exponente de lo antedicho lo constituye el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes*, norma convencional abierta a todos los Estados, en la que se contempla la siguiente definición de catástrofe:

“una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo”¹⁸.

Buena parte de los aspectos más relevantes de éste se encuentran reflejados también en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (en lo sucesivo, C.D.I.), que han optado por generar una definición de desastre dotada de una suficiente amplitud para comprender todo tipo de situaciones, con independencia de su causa, centrando sus caracteres principales en la lesividad que ocasiona el evento determinante de la situación y las consecuencias que se desprenden de él. Así, se ha propuesto que se entienda por “desastre” lo siguiente:

“un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, desplazamientos o daños materiales, económicos o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”¹⁹.

Esta elaborada definición no está exenta de elementos que pueden suscitar críticas, y fueron objeto de intensos debates durante los trabajos de la C.D.I., pero contiene una amplitud apreciable de las consecuencias que el evento desencadenante de la catástrofe, lógicamente incuantificadas, y su vinculación con la alteración grave de las normales actividades que se desarrollan en el seno de la sociedad afectada. Este aspecto ha estado presente también en la labor de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de los Riesgos de Desastres, pero introduciendo un importante matiz sobre las perturbaciones en el funcionamiento de la sociedad, pues determina su gravedad en relación con las capacidades para atender las necesidades provocadas. Así, viene entendiéndose por desastre

¹⁷ Art. 2, apartado 6.

¹⁸ Art. 1, par. 6 del *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes*, hecho en Tampere el 18 de junio de 1998 (Instrumento de Adhesión de España, de 10 de febrero de 2006, BOE, núm. 81, de 5 de abril de 2006).

¹⁹ Octavo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, presentado por Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, marzo de 2016 (Doc. A/CN.4/697, par. 46).

“una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”²⁰.

Éstas no son más que algunas de las realizaciones y propuestas de definición que existen, que no pretenden obviar la relevancia de otras que tienen un carácter funcional para las entidades de las que emana²¹, enfatizan dimensiones habitualmente no contempladas como la vinculación de las catástrofes a la necesidad de colaboración de otras entidades nacionales o internacionales²², o quedan perfiladas para marcos convencionales regionales o bilaterales que establecen objetivos particulares de cooperación²³. La ausencia de consensos al respecto pone de relieve que estamos ante conceptos que no son neutros, como ocurre con otros asociados estrechamente al de catástrofe como son las emergencias, la asistencia o la propia protección civil. Las disparidades que se han apuntado están vinculadas a las Organizaciones internacionales en que se despliegan tales fórmulas, a los fines perseguidos con ellas y también a la caracterización de los efectos jurídicos que están llamados a desplegar; pero, sobre todo, pueden estar poniendo de manifiesto los diferentes valores sobre los que se sustenta la acción de protección de las poblaciones y en qué medida pueden entenderse compartidos.

Aun con todo, puede hacerse notar la existencia de algunos elementos que configuran los rasgos fundamentales de las catástrofes bajo una perspectiva estrictamente jurídica. Entre ellos, el evento resultante de la amenaza que está en el origen de las posibilidades de que se produzcan daños, al que debe seguirse una producción efectiva de daños sobre las personas, los bienes o el medioambiente que tengan una entidad suficiente para generar, como consecuencia, una perturbación del funcionamiento normal de una sociedad. Las situaciones excepcionales que de ello se desprenden impulsan la adopción de medidas de respuesta de carácter extraordinario, necesarias para abordar el desbordamiento de los medios normales de reacción y solicitar, en su caso, la asistencia de otros sujetos desde el exterior. Ello permite

²⁰ UNISDR, Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, 2009, pp. 13-14.

²¹ Así, puede evocarse la noción que han establecido la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, que identifican los desastres como “acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto gran sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material” (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 (ONG), Anexo VI, Tomado de Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección; XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 al 7 de diciembre de 1995).

²² Como la perfilada por el Centro de investigaciones de la Academia de Derecho internacional de la Haya en 1995, que la define como “Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación duradera, 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 y/o internacional” (Leben, C. y Caron, D., Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996).

²³ Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil, de 22 de mayo de 2000, (UNTS, vol. 2172, núm. 38131, disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202172/v2172.pdf>).

concluir con Bautista Hernáez que *“una catástrofe es el resultado de un proceso en el que intervienen un evento, acción o la situación resultante de ambos, que produce una serie de consecuencias tales como la interrupción del funcionamiento normal de la sociedad y daños en las personas, los bienes o el medioambiente, y que implica, dada su gravedad, la incapacidad de los medios ordinarios de la sociedad afectada para hacerle frente y requiere la adopción de medidas especiales de ámbito nacional o internacional”*²⁴.

1.2. Las catástrofes en el Derecho Internacional.

Como se ha apuntado anteriormente, la organización de medios y el establecimiento de normas relacionadas con las catástrofes ha sido un ámbito sobre el que los Estados han operado tradicionalmente; pero esta actividad ha sido orientada a prevenirlas y reaccionar frente a ellas dentro del ámbito en el que ejercen sus funciones jurisdiccionales. Esta realidad se constata en el ordenamiento español y se confirma con la comparación con otros sistemas.

No obstante, el interés sobre esta materia en el plano internacional ha sido creciente desde hace varias décadas, especialmente a partir del momento en que la Asamblea General de las Naciones Unidas acuerda proclamar el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”²⁵. Su objetivo fundamental era recurrir a la concertación internacional para actuar frente a los desastres de este origen, porque ocasionan pérdidas de vidas, daños materiales y alteraciones sociales y económicas, especialmente cuando tienen lugar en los Estados menos desarrollados. Para ello impulsó la adopción de medidas que habrían de completarse a través de las políticas nacionales, pero también promoviendo la actuación de la Organización a través de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, cuya intervención se juzga necesaria²⁶. Estas ideas motrices han tenido continuidad mediante la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, que proponía la continuidad de la cooperación entre los diferentes actores, ya sean internacionales o nacionales, gubernamentales o no gubernamentales, para “aplicar y seguir perfeccionando una estrategia amplia orientada a lograr la máxima cooperación internacional posible en la esfera de los desastres naturales, sobre la base de una división eficaz del trabajo, desde la prevención a la alerta temprana, la respuesta, la mitigación, la rehabilitación y la reconstrucción, incluso mediante el fomento de la capacidad en todos los planos y el establecimiento y fortalecimiento de enfoques mundiales y regionales, en que se tengan en cuenta las circunstancias y necesidades regionales, subregionales, nacionales y locales, así como la necesidad de fortalecer la coordinación de los organismos nacionales que prestan asistencia de emergencia en caso de desastres naturales”²⁷.

Ciertamente, no pueden señalarse estos momentos como los orígenes de regulaciones internacionales en este campo, sobre el que existen algunos antecedentes relevantes asociados fundamentalmente al Derecho Internacional Humanitario, como se

²⁴ Definición propuesta por Bautista Hernáez, A., *Derecho Internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes*, Tirant lo Blanch, 2021, p. 95.

²⁵ Resolución 44/236, por la que se proclama el Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales (A/RES/44/236, de 22 diciembre 1989).

²⁶ Establecida mediante la Resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971.

²⁷ Resolución 54/219 de la Asamblea General, Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones, de 3 de febrero de 2000 (Doc. A/RES/54/219), par. 7.

ha señalado. Pero también se comprueba que la internacionalización de la actuación frente a las catástrofes sufridas en los Estados se produce con la participación operativa de actores que no tienen esta naturaleza estatal, y que adquieren un protagonismo sobresaliente como es el caso de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja²⁸ o un abundante número de organizaciones no gubernamentales que se fueron constituyendo durante el siglo XX.

No obstante, los principales impulsos en la formación de normas sobre esta materia han sido generados en el Sistema de Naciones Unidas, que han pretendido introducir una evolución significativa para la Comunidad Internacional al pretender estructurar respuestas frente a los desastres de una manera colectiva, permeabilizando el orden jurídico internacional a una mayor humanización²⁹.

En nuestros días, y a pesar de estos intentos, se comprueba que la regulación sobre las catástrofes en el plano internacional carece de una regulación universal sistematizada; pero esto no impide apreciar la existencia de instrumentos jurídicos relevantes en los se plasma el desarrollo progresivo del Derecho Internacional en materia de desastres³⁰.

Ha habido diversos proyectos muy desarrollados destinados a disponer normas sobre este ámbito, algunos de los cuales aparecen muy tempranamente. Puede recordarse que ya en 1927 se instituyó la Unión Internacional de Socorros, que aparece como el primer intento por establecer un conjunto normativo de carácter convencional para regular el socorro en situaciones de catástrofe, y llevaba aparejada la creación de una Organización internacional destinada a prestarlo³¹. Se trata de un modelo avanzado, pues contemplaba en su objeto proporcionar asistencia frente a las catástrofes, reunir fondos económicos para atender estas necesidades, promover el estudio y la investigación sobre las catástrofes y coordinar la ayuda de las organizaciones internacionales que prestaran asistencia. Estos ambiciosos objetivos, sin embargo, no llegaron a cumplirse por diferentes causas, pero éstas no son más que la expresión de las dificultades para alcanzar a nivel universal acuerdos sobre esta materia y especializarlo en el marco de una Organización internacional abierta a todos los Estados. En esta perspectiva puede evocarse también la breve existencia de la *Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Reconstrucción* (U.N.R.R.A.), que estuvo operativa entre los años 1943 y 1947 para asistir en la repatriación de las personas desplazadas durante la Segunda Guerra Mundial³², pero sus funciones fueron finalmente asignadas al A.C.N.U.R. y a la Organización Mundial de la Salud. Sólo ha

²⁸ La Liga fue fundada en 1919 poco después de la Primera Guerra Mundial, pasando a denominarse en 1983 Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y en la actualidad, desde 1991, se establece como Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC).

²⁹ Petit de Gabriel, E.W., "Les actions d'urgence dans les catastrophes: évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales", en Leben, C. y Caron, D., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996, p. 537.

³⁰ Fernández Liesa, C.R., "Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales", *loc. cit.*, p. 217.

³¹ La Convención de la Unión Internacional de Socorros se aprobó en el seno de la Conferencia internacional para la creación de una Unión Internacional de Socorros, celebrada en Ginebra entre el 4 y el 12 de julio de 1927 (Publication de la SDN, Questions juridiques, 1927, V. 17).

³² Sus siglas en inglés se corresponden con la *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, cuyo acuerdo fundacional se concluyó el 9 de noviembre de 1943, por representantes de 44 Estados, a los que se adicionaron posteriormente 4 más hasta su disolución en 1947.

pervivido, aunque con un limitado número de miembros, la Organización Internacional de Protección Civil, sobre la que se hará una exposición detallada más adelante.

Aún en nuestros días se aprecian estas dificultades, y ello a pesar de la meritoria labor desempeñada por parte de la Comisión de Derecho Internacional (C.D.I.) que ha realizado una importante labor de estudio y análisis en torno a la regulación internacional existente sobre los desastres, suscitando los principales problemas presentes para su sistematización y desarrollo progresivo³³. Estos trabajos concluyeron con la aprobación en 2016 de un Proyecto de artículos (18) sobre la protección de las personas en caso de desastre, sometido a consultas con diferentes actores y los gobiernos, que llevó a la Comisión a recomendar que se elaborase una Convención tomando como base el mismo³⁴. Estos resultados, sin embargo, no se han plasmado aún en iniciativas que permitan aventurar una pronta conclusión de este tratado. Ni siquiera las extraordinarias situaciones de vulnerabilidad de los sistemas estatales que se han vivido como consecuencia de la pandemia asociada a la COVID-19, que ha puesto de manifiesto gravísimas consecuencias para la vida y la salud de las personas, han generado un impulso a este respecto. La iniciativa adoptada en noviembre de 2020 para promover la convocatoria de una Conferencia internacional que permitiera la negociación y, eventualmente, la conclusión de una norma convencional sobre esta materia, ha sido finalmente descartada.

Si una concepción general y universal para las catástrofes no ha podido alcanzarse, estos antecedentes señalados no han impedido, incluso podría afirmarse que lo han propiciado, que el tratamiento de las catástrofes se haya reconducido de forma sectorializada a normas particulares sobre los desastre, principalmente de origen antrópico³⁵; pero también ha impulsado la introducción de disposiciones específicas relacionadas con las catástrofes en otros tratados que contemplan ciertas obligaciones para los Estados³⁶. Esta dispersión de regulaciones se acentúa por la proliferación de

³³ La Comisión incorporó el tema “Protección de las personas en caso de desastre” en su programa de trabajo en 2007 y nombró a Eduardo Valencia Ospinosa como Relator Especial, de lo que tomó constancia la Asamblea General de Naciones Unidas (Doc. A/RES/62/66). En los siete períodos de sesiones sucesivos se examinaron otros tantos informes presentados por el Relator que se complementaron con un Memorando de la Secretaría y diferentes manifestaciones particulares expresadas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR).

³⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, 71º período de sesiones, Sexta Comisión. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 68º período de sesiones (Doc. A/71/100).

³⁵ A modo de ejemplo, pueden señalarse el *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Bruselas el día 29 de noviembre de 1969 (instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 49, de 26 de febrero de 1976); la *Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares y la Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica*, hechas en Viena el 26 de septiembre de 1986 (instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 1989); el *Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989 (instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 227, de 22 de septiembre de 1994); el *Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos*, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990 (instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 133, de 5 de junio de 1995).

³⁶ Pueden citarse, entre otros, el *Convenio aduanero relativo a la importación temporal de material profesional* (instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 175, de 23 de julio de 1963); el *Convenio relativo a la Importación Temporal*, hecho en Estambul el 26 de junio de 1990 ((instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 246, de 14 de octubre de 1997); el *Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional*, hecho en Londres el 9 de abril de 1965 (instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 231, de 26 de septiembre de 1973); el *Protocolo Facultativo a la Convención sobre la*

instrumentos en ámbitos regionales, especialmente relevantes en Europa, América y Asia.

Por todo, no es acertado afirmar que la Sociedad Internacional carece de normas destinadas a la regulación de los desastres. En las últimas décadas se puede observar que se ha incrementado notablemente el número de directrices, convenios multilaterales y bilaterales en materia de desastres y crisis humanitarias; incluso se puede apreciar el influjo de estos impulsos en los sistemas jurídicos estatales, que han ido progresivamente introduciendo regulaciones particulares y sistemáticas sobre la protección civil.

Pero debe tenerse presente que la caracterización de los diferentes instrumentos internacionales sobre esta materia presentan una variada naturaleza y eficacia regulatoria.

Centrándonos en el plano universal, las normas convencionales son escasas, teniendo sus principales manifestaciones en el *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes*, de 1998³⁷ y el *Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil*, de 2000³⁸. Aunque éstas no representan una regulación general, se ha advertido que “hay varias normas pertinentes que han sido codificadas en algunos tratados multilaterales (fundamentalmente sectoriales), tanto a nivel mundial como regional, y en más de 150 tratados bilaterales y memorandos de entendimiento”³⁹.

La limitada voluntad por asumir obligaciones por parte de los Estados en este campo, por otra parte, ha reconducido a que buena parte de los esfuerzos por impulsar la internacionalización de la acción ante los desastres se haya producido a través de instrumentos cuya eficacia jurídica no sea vinculante. Esto ha provocado que el análisis del conjunto normativo relativo a las catástrofes se observe frecuentemente como disperso y no resulte tarea fácil detectar la formación de normas consuetudinarias. Ello no obsta para apreciar, como ha hecho notar la C.D.I., la relevancia que tiene en nuestros días la existencia de numerosas resoluciones de órganos principales de Naciones Unidas o de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, algunas declaraciones políticas, códigos de conducta, directrices...⁴⁰ Puede traerse, a modo de ejemplo, la especial significación que tienen en la actualidad actos como la Resolución 46/182 de la Asamblea General de N.U.⁴¹, la Resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional⁴² o el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de

seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, hecho en Nueva York el 8 de diciembre de 2005 (instrumento de ratificación de España en BOE, núm. 189, de 5 de agosto de 2010).

³⁷ Instrumento de adhesión de España, de 10 de febrero de 2006 (BOE, núm. 81, de 5 de abril de 2006).

³⁸ Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil, de 22 de mayo de 2000, *United Nations Treaties Series*, Vol. 2172, núm. 38131. Debe advertirse que este Convenio se ha concluido en el marco de una Conferencia convocada por la Organización Internacional de Protección Civil

³⁹ Comisión de Derecho Internacional, 60º período de sesiones, Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008. Protección de las personas en casos de desastre. Memorando de la Secretaría (Doc. A/CN.4/590, de 11 de diciembre de 2007).

⁴⁰ *Ibíd.* par. 5.

⁴¹ Resolución 46/182, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas*, adoptada el 19 de diciembre de 1991.

⁴² Resolución 6 de la XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1977 sobre “Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales”. En ella se formulan ciertas recomendaciones de orden práctico destinadas a reducir las demoras que se producen al prestar la asistencia como la entrada de personal humanitario o material destinado al socorro.

Desastres⁴³, al que podrían añadirse un copioso conjunto de documentos emanados de otras organizaciones u organismos.

Ahora bien, aunque desde el punto de vista jurídico formal, el alcance de las obligaciones internacionales en el campo de las catástrofes presenta apreciables carencias y debilidades, no puede desconocerse el influjo que ha tenido esta labor en el desarrollo de normas en los Estados. Bien es cierto que, en todo caso, han de considerarse estas normas nacionales como expresión de autoorganización frente a las situaciones críticas que se puedan producir en su territorio, lo que ha llevado a que estas regulaciones hayan prescindido con frecuencia de regular los componentes de cooperación necesarios⁴⁴. Sin embargo, progresivamente se han ido introduciendo no sólo los criterios definitorios de actuación frente a las catástrofes en sus dimensiones más completas que se han propugnado a través de instrumentos internacionales, sino que también se han completado las disposiciones orientadas a facilitar y hacer efectiva la cooperación.

En el caso de España, estas consideraciones pueden observarse ya en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en la que se han introducido disposiciones destinadas a estructurar la cooperación con terceros Estados, así como con Organizaciones internacionales. Con independencia de las competencias que sobre la materia tengan las Comunidades Autónomas o las entidades locales, la celebración de acuerdos internacionales entroncados en la materia protección civil queda reservada al Gobierno, lo que constituye un reflejo de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales y las que ostenta en materia de seguridad pública⁴⁵. E igualmente, se atribuye al Gobierno las funciones principales relacionadas con la cooperación internacional, siguiendo la estructura organizativa que se ha establecido a nivel nacional que las centraliza de forma general en el Ministerio del Interior, que también tendrá atribuciones para utilizar los recursos incardinados en el Sistema Nacional de protección civil para prevenir y afrontar situaciones de catástrofe sufridas en otros Estados⁴⁶. Además, acorde con la evolución en los procesos de institucionalización progresiva que se viene perfilando en el marco de algunas Organizaciones internacionales, se organizan las funciones de la estructura orgánica dispuesta para la protección civil en España para orientarlas en este campo de cooperación. Así, se dispone que sea el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil el órgano de contacto para la comunicación e intercambio de información con la Unión Europea y otros organismos internacionales, así como otros órganos homologables de Estados con los que España mantenga Acuerdos sobre esta materia⁴⁷. También contempla que la Escuela Nacional de Protección Civil colabore en la formación que se contemple en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea u otras acciones de formación que se acuerden con Estados u organismos internacionales. Y, finalmente, identifica al Consejo Nacional de Protección Civil como “Comité español” dentro del modelo de

⁴³ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas el 18 de marzo de 2015.

⁴⁴ Buen ejemplo de ello puede ser el caso español, como se aprecia en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil (BOE, núm. 22, de 25 de enero de 1985).

⁴⁵ Art. 33 de la Ley 17/2015.

⁴⁶ Para ello, el art. 42 de la Ley 17/2015 le atribuye estas funciones en todo caso, bien sea para dar cumplimiento a acuerdos internacionales o convenios bilaterales en los que España es parte, o cuando el Gobierno lo acuerde así a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio del Interior, y de cualquier otro Departamento que vea afectadas sus competencias.

⁴⁷ Art. 18 de la Ley 17/2015.

cooperación dispuesto en la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas⁴⁸.

En suma, a la luz de lo expuesto, ha de subrayarse que los avances en la implantación de normas internacionales relacionadas con las catástrofes presentan aún indudables limitaciones. Es un marco incipiente que no está consolidado, aunque se aprecian esfuerzos al respecto durante las últimas décadas, lo que ha facilitado que se generalice una conciencia que favorezca la generación de normas, ya sean universales o regionales, y cierto nivel de institucionalización de las entidades que participan en la protección de poblaciones frente a las catástrofes⁴⁹. En buena medida, se encuentra aún pendiente de una sistematización y desarrollo que evite la confusión que en ocasiones produce la dispersión de instrumentos que han ido proliferando bajo impulsos variados, lo que ocasiona la concurrencia de los mismos sin aportar suficiente claridad. Pero quizás lo más significativo sea avanzar para superar las dificultades que existen para implementar de manera efectiva lo que se viene perfilando de forma consensuada y, sobre todo, impedir vacíos regulatorios que se asocian a las limitaciones que pesan para alcanzar objetivos tan básicos como determinar los derechos de las personas afectadas por las situaciones catastróficas o precisar el alcance de las obligaciones que han de asumir los Estados, afectados o no, en relación con la protección y la cooperación.

1.3. Principios en la cooperación en materia de protección civil.

El conjunto de normas sobre el que se ha ido construyendo la regulación internacional de la actuación frente a los desastres han permitido ordenar ciertos principios sobre los que se sustenta en buena medida la cooperación en la lucha contra sus efectos. A este respecto, debe tomarse como referencia fundamental la existencia de principios particulares que son de aplicación a las situaciones de catástrofe, pero que no pueden ser disociados de los principios fundamentales del ordenamiento internacional que, lógicamente, presentan un carácter general e interactúan sobre los particulares⁵⁰.

Para entroncar el conjunto de normas que se han generado sobre esta materia, la soberanía continúa siendo el elemento central que posibilita la comprensión y el alcance de las mismas. Sin adentrarnos en la compleja fundamentación histórica y la evolución que sobre esta noción se ha producido, puede seguirse la tradicional formulación de la misma soportada sobre la independencia de los Estados para ejercer las funciones que le son propias con exclusión de otros, de modo que en su territorio regirá su exclusiva competencia⁵¹. Sobre la base de estos poderes, resulta fundamental que su respeto conlleve también la responsabilidad de las entidades soberanas para ejercer sus poderes sobre las situaciones de catástrofe, de modo que sólo a él corresponda reaccionar frente a las emergencias que ocurran dentro de su ámbito de jurisdicción, fundamentalmente para dar protección y asistencia a su población y minimizar los daños asociados a ella.

⁴⁸ Art. 39 de la Ley 17/2015.

⁴⁹ Oliva Martínez, J.D., “Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 14, 2010, p. 609.

⁵⁰ Principios que se admite generalmente que se contienen en la Resolución 2625 (XXV), de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970. Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

⁵¹ Sentence arbitrale, Cour Permanente d'Arbitrage, Affaire de l'Île de Palmas, Les États-Unis c. Les Pays-Bas, 4 avril 1928, Arbitre: M. Max Huber.

Así lo han reflejado los diferentes instrumentos internacionales que han abordado esta materia, siendo de destacar los términos en que se recoge en la Resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que se subraya 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”. De aquí que resulte consecuente la exigencia de que la prestación de asistencia humanitaria debe estar condicionada por el previo consentimiento del Estado afectado, así como que corresponda a éste “el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio”⁵².

Cabe entender, por lo señalado, que el punto de partida para el inicio de cualquier actividad destinada a hacer efectiva la asistencia a un Estado afectado por una catástrofe es el consentimiento en que ésta se preste en su territorio. Tal consentimiento se manifiesta en la solicitud de asistencia que se formule, tal y como se comprenden en diferentes instrumentos que explicitan este requisito⁵³, o cuando menos deberá quedar suficientemente constatada la aceptación del ofrecimiento de asistencia que se le haga. Pero ha de añadirse que este requisito contiene igualmente una limitación intrínseca, toda vez que obliga a los sujetos que prestan su asistencia a restringir su participación a los términos en que se produzca la autorización que se les otorga⁵⁴, y que claramente se encuentra detallada en el Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil al subrayar que “solo podrá prestarse la asistencia que haya solicitado el Estado Beneficiario o la que haya propuesto el Estado Solidario con el consentimiento del Estado Beneficiario”⁵⁵.

En suma, se afirma con carácter general que es expresión de su condición soberana la capacidad de los Estados para decidir bajo un amplio margen de discrecionalidad la existencia de una situación de emergencia. Y bajo una perspectiva internacional, ello conlleva la decisión de determinar si la respuesta a esta emergencia desborda sus capacidades, así como la necesidad de solicitar asistencia desde el exterior, el tipo de ayuda que se requiere para atenderla, los actores que podrán participar en la misma y la forma en que se hará efectiva⁵⁶.

Estos aspectos se concretan normativamente en el derecho que ostentan los Estados para dirigir, controlar y supervisar el conjunto de operaciones que se inicien con

⁵² Resolución 46/182, *cit.*, p. 3 y 4.

⁵³ Como expresamente se contiene en el art. 4.5 del Convenio de Tampere, “los Estados Partes no proporcionarán ninguna asistencia de telecomunicaciones en aplicación del presente Convenio 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”. En la misma línea, el art. 13 del Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la protección de las personas en caso de desastre de 2016.

⁵⁴ Venturini, G., “International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law”, en de Guttry, A., Gestri, M., Venturini, G. (eds.), *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012, p. 49.

⁵⁵ Art. 3.a).

⁵⁶ Estos poderes del Estado en que se sufre la catástrofe se ven reflejados de forma genérica en algunos acuerdos sectoriales también, como la Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, hechas en Viena el 26 de septiembre de 1986 (instrumento de ratificación de España, BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 1989), el Convenio de Tampere de 1998. También se han visto contemplados en los Principios rectores sobre el derecho a la asistencia humanitaria (1993), los principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en caso de desastre (1995), el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (1995), la Resolución sobre Asistencia Humanitaria (2003) y las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (2011).

asistencia externa frente a las catástrofes. No es éste un derecho asociado estrictamente a los desarrollos habidos en torno a esta materia, sino que cabe entender que históricamente se ha admitido que es el Estado afectado el que dispone de una mejor posición para evaluar el alcance de las emergencias que se proyectan en su territorio y las formas en que han de ser afrontadas⁵⁷. Se refleja esta situación en diferentes instrumentos que expresamente lo contemplan como un derecho propio del Estado en cuyo territorio se produce la emergencia⁵⁸, pudiéndose encontrar también la especificación de este derecho por su vinculación con la soberanía⁵⁹. También se ha contemplado en el Proyecto de artículos de la C.D.I., en cuyo art. 10.2 se ha incorporado que “el Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicha asistencia para el socorro”. Hay que hacer notar en la redacción propuesta la evitación de la consideración expresa de tal derecho, que no por ello queda desvirtuado, sino más bien la reproducción de los términos contenidos en la Resolución 46/182, en la que se deduce la atribución de esta función primordial de la responsabilidad que tienen los Estados sobre la atención a las víctimas en situaciones de desastre u otras emergencias que se produzcan en su territorio⁶⁰.

En esta línea de asociación de atribuciones con las potestades soberanas, no puede desconocerse la eficacia que presenta al respecto las obligaciones dimanantes del principio de no intervención o de no injerencia en los asuntos de la exclusiva jurisdicción de los Estados⁶¹. Es evidente que los desastres pueden ocasionar en las sociedades perturbaciones de todo orden que pueden colocar el funcionamiento de sus instituciones y la efectividad de sus sistemas organizativos en situación crítica, y puede ser suficiente para que queden expuestos a alteraciones por la intervención de potencias extranjeras. El respeto por el mismo constituye, sin duda, una garantía de que los diferentes modelos de cooperación que se puedan articular para facilitar la asistencia frente a las emergencias no serán obstaculizados *a priori* por la ausencia de una decisión del Estado que la sufre, y que puede estar condicionada por estos temores. Pero también debe tenerse presente que la prestación de ayuda de carácter humanitario no puede entenderse como una intervención ilícita si resulta acorde con los fines consagrados en la práctica de la Cruz Roja en situaciones de conflicto armado y se otorga sin discriminación⁶².

⁵⁷ En este sentido, se apunta a una cierta aproximación consuetudinaria en la formación de este derecho, como subraya Valencia Ospina en su tercer informe sobre desastres naturales, pág. 83.

⁵⁸ Así aparece en el art. 4.8 del Convenio de Tampere, que establece que “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”.

⁵⁹ Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2011).

⁶⁰ Más concretamente, señala que “corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio” (Resolución 46/182, *cit.*, pág. 4).

⁶¹ Sirva recordar que la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General recoge este principio señalando que “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional”.

⁶² Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 27 de junio de 1986, Asunto de las Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta (Nicaragua c. EE.UU.), pág. 239-245. No obstante, el Tribunal constata la vulneración por parte de Estados Unidos de este principio por el apoyo financiero, el entrenamiento, el suministro de armas e información y el apoyo logístico a las fuerzas

Ahora bien, en relación con estas cuestiones sobre el respeto de la soberanía cabe suscitar si la prestación de consentimiento por parte del Estado afectado por una catástrofe puede ser sorteada, siquiera de forma excepcional. A este respecto, se ha planteado la oportunidad de que bajo la denominada responsabilidad de proteger pueda habilitarse la posibilidad de intervención por parte de la Comunidad internacional en situaciones de catástrofe⁶³. Son controvertidos de forma general los términos en que puede invocarse esta responsabilidad, incluso aunque se pudiera fundamentar de forma amplia sobre la necesidad de dar protección efectiva a los derechos humanos; pero la exigencia de una estricta interpretación del principio de soberanía en materia de catástrofes parece estar consolidada a través de los diferentes instrumentos internacionales que la han abordado, y no parece existir práctica que permita una evolución inmediata aunque pueda considerarse deseable en ciertas circunstancias⁶⁴. En consecuencia, hay que entender que esta responsabilidad de proteger queda extendida a los crímenes que especificara el Secretario General de Naciones Unidas en 2009, esto es, el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad⁶⁵. En consecuencia, tan sólo puede ser planteada una hipotética intervención, sin contar con la voluntad del Estado afectado, soportada sobre las medidas que pueden adoptarse al abrigo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Se trataría de medidas de carácter coercitivo que podría adoptar el Consejo de Seguridad, pero exclusivamente cuando la situación de desastre y sus consecuencias constituyeran una amenaza para la paz y seguridad internacionales o sea resultante de un acto de agresión, sin que pueda contrastarse al respecto una práctica que respalde tal conjetura⁶⁶.

También es expresión de un principio estructural en el orden internacional la cooperación. El *principio de cooperación* constituye, en relación con esta materia, un elemento vertebrador de las principales manifestaciones de la regulación internacional sobre los desastres. Su definición como principio fundamental del ordenamiento internacional toma su fundamento en la propia Carta de las Naciones Unidas, en cuyo

contrarrevolucionarias que combatían contra el régimen de Nicaragua. En esta línea se inscribe el art. 3.a) del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil.

⁶³ Esta responsabilidad de proteger se ha planteado de forma general en los siguientes documentos emanados de Naciones Unidas: ONU, Asamblea General, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, 12 Enero 2009 (Doc. A/63/677); Resolución Asamblea General 63/308, La responsabilidad de proteger, aprobada el 14 de septiembre de 2009 (Doc. A/RES/63/308).

⁶⁴ El amplio debate que existe en la doctrina a este respecto ha sido expuesto, entre otros, por López-Jacoiste Díaz, M.E., "La responsabilidad de proteger reflexiones sobre su fundamento y articulación", *Anuario Español de Derecho Internacional*, N° 22, 2006, pp. 285-315; PRANDLER, A., "The Concept of 'Responsibility to Protect' as an Emerging Norm Versus 'Humanitarian Intervention'", en Buffard, I. et al. (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation, Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Brill, Leiden, 2008, pp. 711-728; DAVIES, S.E., "Natural Disasters and the Responsibility to Protect", *German Yearbook of International Law*, vol. 55, 2012, pp. 150-174.

⁶⁵ Informe del Secretario General, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, *cit.*, que señala que cualquier intención de extender esta responsabilidad a situaciones como los desastres naturales podría estar desviándose del consenso alcanzado en 2005 en la Cumbre Mundial, que se refleja en la Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, doc. NN.UU. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005 (pár. 138-140).

⁶⁶ Cuestión diferente es que, una vez implementada una operación de mantenimiento de la paz, se atribuya a las mismas ciertas funciones destinadas a atender las consecuencias de los desastres. Esta situación se produjo durante el despliegue de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que fue establecida en 2004 por la Resolución del Consejo de Seguridad Resolución 1542 (2004) (S/RES/1542 (2004)), y que fue reforzada en enero de 2010 como consecuencia del terremoto sufrido en este país a fin de "apoyar la labor inmediata de recuperación, reconstrucción y estabilidad" (Resolución del Consejo de Seguridad 1908 (2010), de 19 de enero de 2010 (S/RES/1908 (2010))).

art. 1, párrafo 3, se fija como propósito de la Organización la realización de “la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”⁶⁷. El carácter claramente inconcreto e indeterminado que presenta esta formulación tan genérica se proyecta en el marco de las catástrofes con especificaciones adecuadas a los fines que persiguen estas normas. Y así, se puede observar que se implementa tanto en los aspectos relacionados con la prevención⁶⁸ como en la asistencia y la reconstrucción⁶⁹.

Ciertamente, la cooperación internacional constituye un aspecto esencial para afrontar las situaciones de emergencia, especialmente en aquellas circunstancias en que las capacidades que puedan desplegar los Estados afectados se vean desbordadas por la magnitud o la duración que tienen en ocasiones las catástrofes⁷⁰. Con manifestaciones particulares en las diferentes normas, ya sean multilaterales o bilaterales, la C.D.I. ha perfilado una suerte de deber de cooperar de los Estados que se extiende al amplio conjunto de actores que participan en la acción frente a los desastres, señalando el proyecto de artículos de 2016 que se hará efectiva entre los Estados, pero también con las Naciones Unidas, los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia⁷¹. Para la respuesta a las catástrofes, se señala asimismo que esta cooperación se hará operativa fundamentalmente a través de “la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones, y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos”⁷².

Ahora bien, en la conformación de deberes sobre la cooperación no puede circunscribirse la misma exclusivamente sobre los sujetos o actores que puedan ser requeridos para atender las necesidades derivadas de una situación de desastre, sea para la prevención, la respuesta o la reparación de daños, sino que debe comprenderse que los mismos incluyen también al Estado afectado cuando sus capacidades se vean

⁶⁷ Los arts. 55 y 56 de la Carta especifican en mayor medida el alcance de esta cooperación. Igualmente, la Resolución 2625 (XXV) evoca la obligación de los Estados de cooperar entre sí de conformidad con la Carta y propugna el deber de todos los Estados de “cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias”.

⁶⁸ En esta línea, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres señala entre sus principios rectores que “Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral. La reducción del riesgo de desastres es un problema común de todos los Estados y la medida en que los países en desarrollo puedan mejorar y aplicar eficazmente las políticas y medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres, en el contexto de sus respectivas circunstancias y capacidades, puede mejorar aún más por medio de la cooperación internacional sostenible” (pár. 19, a).

⁶⁹ Así lo evoca, por ejemplo, el Preámbulo del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 2000 al señalar la “necesidad de fomentar la cooperación internacional en materia de protección civil tanto en los ámbitos de la prevención, la previsión, la preparación, la intervención y la gestión tras la crisis en beneficio de las víctimas de las catástrofes”.

⁷⁰ Resolución 46/182, *cit.*, pár. 5.

⁷¹ Art. 7 del Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la protección de las personas en caso de desastre de 2016. En esta línea, la Resolución

⁷² Art. 8 del Proyecto de artículos de la C.D.I.

superadas por la entidad de la emergencia⁷³. De este modo, si un desastre supera las capacidades propias del Estado que las sufre deberá buscar la asistencia necesaria para atender las necesidades sobrevenidas, ya sea de otros Estados, de la ONU u otros actores con medios adecuados⁷⁴.

Junto a los principios señalados, hay que destacar la existencia de ciertos principios particulares que se han definido de forma particular para las catástrofes. Es de destacar que en buena medida éstos han sido inspirados por el Derecho Internacional Humanitario y la práctica de ciertas Organizaciones internacionales, ya sean intergubernamentales o no gubernamentales. Para su determinación general, pueden evocarse los términos contenidos en la Resolución 46/182, en la que se señala que “la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los *principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad*”⁷⁵, que se contemplan también en otros instrumentos y documentos en términos similares en los que se puede observar que se completan con la adición de que la ayuda prestada quede sometida al principio de no discriminación⁷⁶. Además, también pueden observarse que en algunos se ha añadido de forma específica el principio de solidaridad, que en buena medida podría servir de fundamento inspirador de la ayuda de carácter humanitario en las situaciones de catástrofe⁷⁷.

El *principio de humanidad* está presente en el sistema internacional desde tiempos relativamente remotos y sobre él se han construido algunas normas que son de aplicación en situaciones de conflicto armado, pero que en la actualidad ha de entenderse como el componente fundamental de la protección de las personas en este ordenamiento. Y así ha extendido su presencia en otros sectores como el relativo a las catástrofes. Este principio, de forma general, se encuentra destinado a “prevenir y aliviar el sufrimiento, proteger la vida y la salud, y garantizar el respeto de la persona”⁷⁸.

El *principio de neutralidad*, aunque fuertemente enraizado en el Derecho de los conflictos armados, también despliega sus efectos en la asistencia de carácter humanitario en situaciones de catástrofe. La finalidad que persigue es la conservación de la confianza de todos⁷⁹, especialmente necesaria para quienes requieren la asistencia para atender las necesidades vinculadas al desastre. Y esto lleva aparejada la exigencia de que la misma se preste independientemente de cualquier contexto político, religioso,

⁷³ Fernández Liesa, C.R., “Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *loc. cit.*, p. 227.

⁷⁴ Art. 11 del Proyecto de artículos de la C.D.I.

⁷⁵ Resolución 46/182, *cit.*, pár. 2.

⁷⁶ Así lo ha reiterado la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 57/150, Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas, de 27 de febrero de 2003 (Doc. A/RES/57/150); también se ha recogido en el Proyecto de artículos de la C.D.I., en cuyo art. 6 se contempla que “la respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables”. En similar sentido se contempla en los Principios Rectores de los desplazamientos internos (principio 24) (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, de 11 de febrero de 1998).

⁷⁷ Así, el art. 3.d) del Convenio marco de asistencia en materia de protección civil dispone que “la Asistencia se proporcionará en un espíritu de humanidad, solidaridad e imparcialidad”.

⁷⁸ Pictet, J., *The Fundamental Principles of the Red Cross proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross*, Vienna, 1965, pp. 21 a 27.

⁷⁹ *Mutatis mutandis*, es lo que se propugna en la participación de la Cruz Roja en relación con los conflictos armados, tal y como se contempla en el Preámbulo de los *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* (XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 1986, modificados en 1995 y 2006).

étnico o ideológico, toda vez que la respuesta organizada que se dé a las catástrofes debe quedar desvinculada de cualquier otra finalidad que no sea hacer frente a las mismas. Esto coloca en una posición central la atención de las personas que sufren en estas circunstancias al evitarse que los requerimientos de ayuda del exterior del Estado se vean distorsionados por ocupaciones ajenas a la eficacia de esta ayuda⁸⁰.

El *principio de imparcialidad* y el *principio de no discriminación* completan este listado de principios, y ambos guardan una estrecha relación aunque su significado no sea equivalente. El principio de imparcialidad obliga a que la respuesta a los desastres no haga distinciones de carácter subjetivo entre las personas, de modo que sea dedicada de forma exclusiva a socorrer a las mismas de forma generalizada sin otras distinciones que las que se deducen de la proporcionalidad. Así, cuando la ayuda no puede alcanzar a toda la población afectada, serán necesarios criterios predeterminados para la elección de los destinatarios basados en el alcance del sufrimiento padecido, lo que permite, lógicamente, que se disponga una priorización de las necesidades más apremiantes y las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Pero es sólo la consideración de la necesidad lo que debe guiar la asistencia que se brinda. Por su parte, el principio de no discriminación, aunque presente cierta proximidad, está fundado sobre la igualdad de las personas tal y como se entiende en los diferentes instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos. Consecuentemente, no puede establecerse una distinción entre los receptores de la ayuda fundada en motivos de origen étnico, el sexo, la nacionalidad, las convicciones políticas, la raza, la religión o la discapacidad. Ahora bien, aunque sea un aspecto difícil de concretar en abstracto, la existencia de esta prohibición no debe constituir un obstáculo para que puedan aplicarse ciertas discriminaciones positivas que se extiendan a grupos (niños, mujeres, discapacitados, pobres...) sobre los que pesa una situación de especial vulnerabilidad, y que pueden requerir la satisfacción de necesidades de una forma más intensa o diferente para evitarles su mayor exposición al sufrimiento.

2. La protección civil en el marco de las organizaciones internacionales.

La protección civil ha sido objeto de una especial atención en el marco de las Organizaciones internacionales y sobre la acción de ellas se ha soportado, en buena medida, algunas de las consecuciones más significativas en la promoción de medios y mecanismos orientados a dotar de protección a personas y bienes frente a las catástrofes. Bien es cierto que, a excepción de la Organización Internacional de Protección Civil, no constituye éste el objeto principal de la cooperación que se institucionaliza a través de estas Organizaciones, pero algunas consecuciones significativas deben ser objeto de atención para comprender la progresiva implementación de reglas y, sobre todo, la atención que se presta a la fragilidad de las sociedades frente a las amenazas y la respuesta que se da ante ellas. Por esta razón, siquiera someramente, hay que hacer mención a algunas de las principales manifestaciones de este fenómeno de internacionalización de la protección civil.

⁸⁰ Como se subraya en el comentario de la C.D.I. al art. 6 de su Proyecto de artículos, coherentemente con el art. 2 del mismo texto, que establece el objeto del Proyecto para atender las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos.

2.1. La protección frente a desastres en Naciones Unidas.

Naciones Unidas, como es bien sabido, aparece en la Sociedad Internacional de post Guerra Mundial como un marco general de cooperación cuya relevancia queda marcada por la amplia participación de Estados en la misma, llegando ya en la actualidad a comprender prácticamente todos los existentes. Como en otros muchos ámbitos, las catástrofes también han sido objeto de tratamiento dentro de su actividad, y puede subrayarse su relevante papel en el señalamiento de las principales necesidades que se detectan tanto a nivel nacional como internacional para promover una cooperación dentro de su sistema. Pero el punto de partida inexcusable es que esta materia no se encuentra contemplada expresamente en sus normas fundacionales, sino que ha sido incorporada a su acción a través de una interpretación amplia de sus propósitos, particularmente el de realizar la cooperación internacional humanitaria y al desarrollo genéricamente contenidas en el art. 1.3 de la Carta⁸¹. Por esta razón, los elementos centrales de su función en este campo quedan comprendidos en la coordinación de las políticas de los Estados y su actuación frente a las catástrofes, así como a promover y coordinar la asistencia que pueda prestarse con una finalidad humanitaria. Para ello se ha dispuesto la voluntad de otorgar a las Naciones Unidas “un papel central y singular que desempeñar en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los países afectados”⁸².

En esta perspectiva, para comprender la contribución de esta Organización en este sector es necesario hacer una distinción entre los aspectos referidos a la adopción de normas, reglas y principios que se aplicarán en las situaciones de catástrofe y la acción de la misma en la generación de fórmulas y mecanismos de respuesta y coordinación ante ellas. En relación con la primera faceta, a lo largo de este trabajo se han puesto de relieve las principales realizaciones que se han producido al respecto. Por ello, conviene centrarse aquí en los componentes institucionales que se han generado y la labor que desarrollan.

La estructura de las Naciones Unidas no ha contemplado desde sus orígenes un modelo en el que pueda comprenderse específicamente las cuestiones referidas a las catástrofes, motivo por el que habrá de esperarse a que la Organización inicie su actividad sobre esta materia para empezar a perfilar algunos atisbos de institucionalidad específica. La situación de partida viene determinada por el hecho de que corresponde a los Estados afectados por los desastres dar una respuesta inmediata a los mismos; pero la gravedad que adquieren en ocasiones impulsa a los gobiernos a requerir a las organizaciones y entidades enmarcadas en el sistema de las Naciones Unidas para que presten su ayuda, coordinando la llegada de la asistencia que se presta, fundamentalmente por parte de otros Estados. Esta labor se asigna en 1971 a un Coordinador del Socorro para Casos de Desastre (UNDRO), que designará el Secretario General de las Naciones Unidas, que mantendrá relaciones con todas las Organizaciones internacionales interesadas en esta materia, orientará y coordinará las actividades de las Organizaciones del sistema de Naciones Unidas en la repuesta a una solicitud de asistencia por el Estado afectado, así como la que presten otras organizaciones no gubernamentales en la misma situación; además, recabará los medios que se pongan a

⁸¹ Torroja Mateu, H., “La Organización de las Naciones Unidas ante los desastres naturales”, en J. Requena Hidalgo y M.M. Campins Eritja (coords.), *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana: la gestión de la seguridad y el riesgo, II Coloquio hispano-Canadiense de Barcelona*, Universitat de Barcelona, Servicio de Publicaciones, 2000, p. 75.

⁸² Resolución 46/182, *cit.*, p. 12.

disposición para actividades de socorro, cooperará con el Estado afectado por la catástrofe a evaluar las necesidades y establecer prioridades entre ellas y, de forma general, reunirá información sobre la planificación y la coordinación de los socorros en casos de catástrofe⁸³. Las funciones y el funcionamiento de este Coordinador fueron objeto de revisión en diferentes momentos para adecuarse a los requerimientos crecientes de asistencia. Sin embargo, ya en la última década del siglo XX se optó por reconformar el modelo dentro de la ONU para crear dos estructuras que asumieran de forma general y amplia la asistencia humanitaria de la Organización, creándose para ello el Comité Permanente entre Organismos (IASC) y la Oficina de Coordinación de Naciones Unidas de Asuntos Humanitarios (UNOCHOA).

Esta Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se estableció mediante la Resolución 46/182 de la Asamblea General en 1991, y se sostiene sobre el liderazgo general que se atribuye al Secretario General, al que refuerza para que mejorar la preparación frente a las catástrofes y coordinar una acción rápida y coherente⁸⁴. Su función principal es apoyar a los Estados miembros y a las organizaciones que desarrollan su actividad en el campo humanitario para asegurar una preparación adecuada para las emergencias de modo que resulte efectiva la intervención en situaciones de desastre, actuando de forma coordinada y oportuna.

Las labores que desarrolla UNOCHOA presentan una notable variedad, lo que resulta acorde con la amplitud de las situaciones de emergencia en que puede ser requerida su intervención. Esto implica la asunción de capacidades para poder desplegar personal con gran rapidez ante emergencias, bien con recursos propios o también con expertos externos incardinados dentro de los diferentes programas con los que colabora. Sirva como ejemplo el apoyo que presta al Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG), red en la que participan 90 Estados que fue constituida con la finalidad de enviar equipos de búsqueda y rescate en entornos urbanos⁸⁵; o también al Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC), orientado a atender con rapidez las necesidades de información en las etapas de la intervención sobre los desastres y coordinar a nivel nacional y sobre el terreno la ayuda internacional que se recibe.

Por su parte, el Comité Permanente entre Organismos (IASC) también tiene su origen en la Resolución 46/182⁸⁶, y sobresale como herramienta que aglutina en la toma de decisiones a todas las organizaciones con operaciones sobre esta materia dentro del Sistema de Naciones Unidas, incluyendo las Agencias de la ONU, el Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y en la que participan otras organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), así como numerosas Organizaciones no gubernamentales. De este modo, dentro del IASC quedan comprendidas las principales organizaciones con funciones en materia humanitaria y de modo efectivo representan a las entidades que de forma mayoritaria atienden estas necesidades a nivel internacional. En suma es un instrumento de coordinación de gran relevancia, en combinación con el UNOCHOA, que también

⁸³ Resolución 2816 (XXVI), de 14 diciembre 1971, Asistencia en caso de desastre naturales y otras situaciones de desastre (A/RES/2816(XXVI)).

⁸⁴ Resolución 46/182, *cit.*, pág. 33.

⁸⁵ La Resolución 57/150, de 27 de febrero de 2003, Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas (A/RES/57/150), constituye para la INSARAG un importante apoyo en la labor de complemento sobre las capacidades de los Estados que sufren las catástrofes a que se orienta su actividad.

⁸⁶ Resolución 46/182, *cit.*, pág. 38.

opera al modo de un foro para la promoción de políticas entre los diferentes actores que participan en la prestación de ayuda humanitaria.

La estructura expuesta queda perfilada bajo la dirección del Secretario General, como se ha señalado, lo que permite dotar a la respuesta a las catástrofes de un soporte institucional sólido que podría facilitar la asunción de un papel principal por las Naciones Unidas en las intervenciones en estas situaciones. Sin embargo, las características de los objetivos asignados conlleva que las labores queden circunscritas a la coordinación en el plano internacional de la acción ante los desastres, encauzadas de forma general a través de UNOCHOA y el IASC en sus campos de actuación, que facilita la mejora de la coherencia y eficacia de la ayuda prestada por los diferentes actores cooperantes en estas situaciones críticas. Ahora bien, sin minusvalorar tales atribuciones, ha de tenerse presente que la formulación general de la ayuda humanitaria imbrica a un conglomerado de organizaciones y entidades dentro del Sistema de Naciones Unidas que dispersa las funciones centrales de estos órganos de coordinación⁸⁷, otorgando a otras organizaciones y agencias un protagonismo más sobresaliente que le corresponde por los ámbitos especializados en que desarrollan su actividad. Así ocurre, por ejemplo, con las emergencias humanitarias asociadas a movimientos migratorios, en las que pierde relevancia la coordinación de UNOCHOA frente a las actuaciones de ACNUR o de la OIM, directamente implicadas en la gestión de las actuaciones de ayuda y dotadas de recursos económicos y medios personales propios que permiten una coordinación con otros actores.

En estas condiciones, y a pesar de los problemas políticos que ello suscita, el reforzamiento en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación parece conveniente. Las acciones requeridas exigen estructurar de forma más coherente el modelo para dotarle de la agilidad necesaria y que la afluencia de asistencia siga criterios de eficiencia, lo que se hace conveniente en un contexto en el que aumentan las solicitudes de ayuda y los recursos disponibles son siempre limitados.

2.2. La Organización Internacional de Protección Civil (OIPC).

La Organización Internacional de Protección civil (OIPC) es la única Organización internacional que, hasta ahora, ha centrado su objeto en esta área con carácter principal y exclusivo. Sus orígenes se remontan al año 1931, cuando se funda la Asociación “Les Lieux de Genève” en París a iniciativa del General-médico jubilado Dr. George Saint-Paul, para proteger a los civiles y a los bienes históricos en situaciones de conflicto armado⁸⁸. Resulta claramente progresiva esta idea de dotar de protección a la población civil, toda vez que la regulación de los conflictos armados sólo contemplaban la misma para las fuerzas contendientes en determinadas circunstancias; y para ello se proponía el establecimiento de territorios neutralizados o áreas que sirvieran de refugio a la población inmersa en los conflictos o para proteger su patrimonio histórico o cultural. La entidad que se crea para estos fines es una entidad de Derecho privado y así se mantiene desde sus orígenes hasta 1958, año en que transforma su status para conformar un verdadero Comité Internacional que implicaría a los

⁸⁷ Bautista Hernández, A., “Seguridad humana y catástrofes: La labor de las Naciones Unidas en materia de gestión y regulación de las catástrofes”, *Ius et Scientia: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, Vol. 3, Nº 2, 2017, pp. 209-210.

⁸⁸ Una detallada evolución de esta Organización puede verse en Organización Internacional de Protección Civil, *90 años al servicio de la población*, OIPC, 2021. Disponible en: <https://icdo.org/files/Publications/90-years/90-years-Spanish.pdf>

organismos nacionales de protección civil, atribuyéndoles derechos y obligaciones, y extendió sus misiones más allá de la evacuación de civiles para comprender todas las medidas de protección, desde la prevención hasta la preparación y la intervención en situaciones de catástrofe. Esta Organización de naturaleza no gubernamental no conformaría una auténtica Organización internacional intergubernamental hasta 1966, cuando se adopta la Constitución de la OIPC, cuya entrada en vigor no se produciría hasta 1972⁸⁹.

Es significativo que esta Organización haya dispuesto un conjunto de fines detallados en el art. 2 de su Constitución, que no importa reproducir seguidamente para comprender la amplitud con que se conciben las funciones y objetivos que persigue la protección civil, al menos en los términos en los que actualmente se entiende la misma. Así, la finalidad de la OIPC incluye:

- a) Establecer y mantener una relación estrecha con las organizaciones dedicadas a la protección y salvamento de personas y bienes.
- b) Promover el establecimiento y fomento de un organismo de protección civil en aquellos países en los que no existe, principalmente en los países en vías de desarrollo, y asistir a las autoridades nacionales, a petición de éstas, a crear y promover el organismo de protección y salvamento de personas y bienes.
- c) Establecer y mantener una colaboración efectiva con las instituciones especializadas, los organismos gubernamentales, las agrupaciones profesionales y demás organizaciones que se juzgue convenientes.
- d) Fomentar el intercambio de informaciones, experiencias e incluso de expertos entre los diferentes países, acerca de la protección y salvamento de personas y bienes.
- e) Proporcionar, a solicitud de los Estados miembros, la asistencia técnica apropiada, como planes de organización, instructores, expertos, equipos y material necesario.
- f) Establecer y mantener los servicios técnicos que se juzgue necesarios, inclusive los centros de documentación, de estudios, de investigación, de equipo, etcétera.
- g) Recopilar y difundir informaciones relativas a la prevención, protección e intervención contra los peligros que pueden amenazar a los núcleos de población como consecuencia de inundaciones, terremotos, aludes, grandes incendios, tempestades, roturas de embalses u otros cataclismos, a consecuencia de la contaminación del aire o del agua, o a causa de ataques mediante artefactos modernos de guerra.
- h) Compilar y dar a conocer las labores, investigaciones, estudios y documentación especializada, relativos a la protección y salvamento de personas y bienes.
- i) Recoger y difundir informaciones acerca del equipo y material adecuados para la intervención contra los peligros enumerados en el apartado g).
- j) Ayudar a los Estados miembros a crear en todos los pueblos una opinión pública bien informada en lo que atañe a la necesidad vital de la prevención, protección e intervención en caso de catástrofe.
- k) Estudiar y fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre las medidas prácticas que deben tomarse a fin de prevenir los daños que pudiere causar cualquier catástrofe.
- l) Contribuir a intensificar en caso de graves catástrofes, los esfuerzos realizados por los diversos organismos y agrupaciones de salvamento y de socorro.
- m) Tomar iniciativas de intervención necesaria en zonas devastadas y ayudar a organizar los socorros en caso de catástrofe de gran envergadura.

⁸⁹ Constitución de la Organización Internacional de Protección Civil, adoptada el 17 de octubre de 1966. Disponible en https://icdo.org/files/documents/constitution_regulation_2018_sp.pdf

n) Estudiar y difundir los conocimientos necesarios para la instrucción, formación y equipo de los dirigentes y personal de los organismos especializados en la protección y salvamento de personas y bienes.

o) Estimular las investigaciones en el campo de la protección y salvamento de personas y bienes, mediante la información, la publicación de estudios o cualquier otro medio apropiado”.

A pesar de que el número de miembros de esta Organización se viera incrementado desde sus orígenes (entre los 22 que ratificaron el acto constitutivo hasta los 59 con los que cuenta en la actualidad)⁹⁰, hay que hacer notar que en la trayectoria seguida desde sus antecedentes como Asociación ha dejado su impronta en la Sociedad Internacional. No sólo se ha producido ésta mediante las relevantes intervenciones que mantuvo en la primera mitad del siglo XX durante conflictos armados como la guerra civil española en la protección de la población civil⁹¹, sino también a través de la participación en las reuniones de expertos que contribuyeron a la formación de las nuevas normas del Derecho Internacional Humanitario que se adoptaron a través de los Protocolos de 1977, en los que se reconocen las funciones de la protección civil en situaciones de conflicto armado⁹².

Además, es obligado destacar que en el seno de la OIPC se ha adoptado el Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil, de 2000, en el que se contiene una regulación pormenorizada de la cooperación entre entidades nacionales de protección civil de los Estados parte⁹³. La relevancia de esta norma debe ser destacada, no sólo por el número de Estados que la han ratificado, sino por verse reflejado en ella buena parte de los avances que se han producido en relación con la cooperación en materia de desastres. Para ello parte de una definición de catástrofe como “una situación excepcional que puede perjudicar a la vida, los bienes o el medio ambiente” (art. 1, c), que parece contemplar dentro de la misma la potencialidad de los daños como situación excepcional que no siempre se producirían, lo que puede suscitar algunas consideraciones sobre su aceptación general. No obstante, puede entenderse dentro de los objetivos perseguidos por el Convenio, orientados fundamentalmente a favorecer la cooperación entre los servicios de protección destinados a la formación de personal y el intercambio de informaciones y experiencias, así como para reducir los obstáculos que puedan interponerse en la prestación de asistencia entre los servicios que cooperan.

En suma, la OIPC puede considerarse en la actualidad la Organización más especializada en este ámbito de la protección civil, cuya labor se hace especialmente perceptible en las últimas décadas no sólo por su labor de promoción de la cooperación orientada a la prestación de asistencia entre los Estados, sino también por haber asumido un importante papel en el reforzamiento de las estructuras nacionales de protección civil, la formación de personal en la prevención y gestión de situaciones de catástrofe,

⁹⁰ A ello han de añadirse los Estados observadores (17) y los miembros asociados (23). España no es miembro en la actualidad de esta Organización Internacional.

⁹¹ Como refieren Fernández Liesa, C.R. y Oliva Martínez, J.D., *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012, p. 59.

⁹² Su acción queda reflejada asimismo en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo adicional I), adoptado el 8 de junio de 1977, en cuyo art. 64 se incorpora a los “organismos internacionales competentes” el conjunto de facilidades necesarias para cumplir sus funciones en relación con la protección civil.

⁹³ Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil, de 22 de mayo de 2000, United Nations Treaties Series, Vol. 2172, núm. 38131. Este Convenio fue adoptado en una Conferencia internacional celebrada en 2000 bajo los auspicios de la OIPC.

desarrollo de programas de asistencia técnica sobre equipamientos, así como a la sensibilización sobre la seguridad en materias vinculadas a los desastres.

2.3. La protección en el marco de otras Organizaciones regionales.

La situación deducida de una catástrofe genera impactos en multitud de sectores. Ello ha animado a diversas Organizaciones internacionales, con diferentes objetos y ámbitos de actuación, a desarrollar una labor destacable en relación con la prevención y protección. Con esta actividad se pone de manifiesto que, a diferencia de lo que ocurre en el marco universal, los componentes de solidaridad que existen a escala regional o subregional tienen una intensidad mayor. Esto facilita alcanzar acuerdos dotados de una caracterización bastante completa, como lo ha venido a reconocer Naciones Unidas al considerar necesaria la intensificación de la cooperación y asistencia internacionales a nivel regional tanto para la prevención de riesgos como para la actuación en situaciones de catástrofe⁹⁴.

Los resultados alcanzados hasta ahora en los ámbitos regionales permiten poner de manifiesto su relevancia creciente, no sólo por la proliferación de los mismos, sino también porque están contribuyendo a dotar de eficacia a la cooperación en la gestión integral de las catástrofes, dotándoles de una sistematización amplia concordante con las características de los Estados participantes y unos niveles de institucionalización en ocasiones elevados que garantizan una estabilidad y eficacia mayor. Sin embargo, tampoco puede pasarse por alto que, en ocasiones, esto puede estar generando algunas distorsiones derivadas de la superposición de acuerdos aplicables a situaciones concretas que pueden contener regulaciones dispares o incluso discordantes. Aun así, es evidente el benéfico efecto que puede tener la adopción de normas particulares sobre esta materia en diferentes sistemas regionales, que se extienden por América⁹⁵, Asia⁹⁶, África⁹⁷ o Europa⁹⁸.

Siendo muy diferentes las mismas, se limitarán este epígrafe a señalar algunas de las más relevantes con incidencia sobre el modelo español de protección civil.

⁹⁴ Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005 (Doc. A/CONF.206/6).

⁹⁵ Pueden señalarse, entre otros, la *Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre* (adoptada en Santiago, Chile, el 7 de junio de 1991); el *Convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica* (CEPRENAC, ciudad de Guatemala, de 29 de octubre de 1993, sustituido por el Nuevo Convenio celebrado el Belice el día 3 de septiembre de 2003); el *Acuerdo constitutivo de la Agencia de Manejo de Desastres y Emergencias del Caribe* (establecida en 1991 como CDERA (Caribbean Disaster Emergency Response Agency), pasó a denominarse en 2009 CDMA para incluir Comprehensive Disaster Management); el *Comité Andino para la Prevención y la Respuesta a los Desastres* (Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de 7 de julio de 2002); el *Protocolo adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales* (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 14/04, de 2004).

⁹⁶ Cabe destacar los siguientes: *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER, 2005), *SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters* (Malé, 25-26 de mayo de 2011), *Agreement between the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan on cooperation in the field of prevention and elimination of emergencies* (Cholpon-Ata, Kyrgyz Republic, de 17 de julio de 1998).

⁹⁷ Entre otros, el ECOWAS Mechanism for Disaster Management (adoptado en el seno de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental en 2006).

⁹⁸ Además de los que se analizarán más adelante, pueden señalarse el *Nordic Mutual Emergency Assistance Agreement in Connection with Radiation Accidents* (de 17 de octubre de 1963), el *Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters* (1992).

1) El tratamiento de las catástrofes en el Consejo de Europa.

La actividad del Consejo de Europa en relación con las catástrofes se ha venido desarrollando desde los años 70, impulsando que las autoridades de los Estados miembros adoptasen las medidas de planificación necesarias para que sus estructuras se encuentren preparadas ante eventuales desastres que pudieran producirse en sus territorios, para lo que propugna la preparación de sus órganos de toma de decisiones y disponer de los equipos que puedan ser suficientes para afrontarlas⁹⁹. Avanzó sus actuaciones estableciendo un grupo para proceder al examen de las formas en que podría desarrollarse una cooperación relacionada con la prevención, la protección y la organización de la asistencia frente a los riesgos naturales y tecnológicos de gran alcance¹⁰⁰. La creación de este Grupo para realizar un estudio de los métodos de cooperación para la prevención, protección y organización del socorro en grandes desastres naturales y tecnológicos. Su funcionamiento se desarrolla a través de reuniones a nivel ministerial, si bien cuenta con la relación que se genera a través de corresponsales permanentes.

Las realizaciones más significativas que se han llevado a cabo en el marco de esta Organización parten del establecimiento en 1987 del *EUR-OPA Major Hazards Agreement*, que agrupa a un nutrido grupo de Estados miembros del Consejo de Europa y a otros Estados no europeos que se han incorporado al mismo¹⁰¹. El objetivo principal de este Acuerdo del Consejo de Europa es aproximar la cooperación entre los Estados miembros a fin de garantizar que la prevención y protección en caso de desastre mejore progresivamente; a ello debe añadirse el desarrollo de nuevas metodologías y herramientas para que la gestión del riesgo sea más eficiente. A partir de este acuerdo se ha tejido una red de Centros especializados que se destinan a la investigación y a la concienciación sobre los riesgos, así como a proporcionar la participación en los conocimientos científicos y técnicos adquiridos para reducir los riesgos, prepararse para afrontarlos y dotarse de medios de respuesta. Los directores de los Centros se reúnen anualmente junto al Comité de corresponsales permanentes y pueden acordar resoluciones en las que se adoptan algunas posiciones de carácter programático y se adoptan planes para ser desarrollados, si bien éstos precisan de la confirmación en ulteriores reuniones a nivel ministerial. A pesar de que la actividad desarrollada en esta línea no sea muy frecuente, estas resoluciones de alcance recomendatorio pueden tener cierta significación para determinar los riesgos, fundamentalmente a través de la identificación de los mismos¹⁰².

⁹⁹ Resolution (72) 6 on Precautions against Natural and other Disasters and the Planning and Provision of Disaster Relief (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 1972).

¹⁰⁰ Résolution (87) 2 instituant un groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs (adoptée par le Comité des Ministres le 20 mars 1987).

¹⁰¹ Se trata de los siguientes Estados europeos: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Georgia, Grecia, Luxemburgo, Malta, República de Moldova, Mónaco, Macedonia del Norte, Portugal, Rumania, San Marino, Serbia, República Eslovaca y Ucrania. A ellos se han unido dos Estados del sur del Mediterráneo como son El Líbano y Marruecos.

¹⁰² Las más recientes son la Resolución 2016-1 del Comité de Corresponsales Permanentes “Construir sociedades más resistentes a los desastres en Europa y la región del Mediterráneo: Prioridades para la acción” (adoptada en la 13.ª Sesión Ministerial del Acuerdo Europeo y Mediterráneo sobre Grandes Riesgos (EUR-OPA), Lisboa, Portugal, 26 de octubre de 2016) y la Resolución revisada 2020-1 del Comité de Corresponsales Permanentes que reconoce la inclusión de amenazas biológicas, peligros y riesgos que causan desastres naturales y tecnológicos en el Acuerdo Parcial EUR-OPA (adoptada en la

Entre ellas hay que destacar la adoptada para establecer los “Principios éticos para la reducción de los riesgos de catástrofe y la resiliencia de las personas”¹⁰³. Se trata de un documento que se concibe como una especie de compilación de principios éticos que ya existentes en relación con la reducción del riesgo de desastres. Aunque no tiene un carácter normativo, se pretende que el mismo constituya el soporte para evoluciones futuras aunque está plagado de cautelas destinadas a generar un consenso mínimo entre Estados que parecen no estar dispuestos a asumir obligaciones en este marco. Aun así, su denominación parece demasiado sutil si observamos que en su contenido se han incorporado principios que tienen su origen en normas jurídicas, a los que se adicionan otras cuestiones de carácter ético y algunas buenas prácticas que son recomendadas.

Esto vuelve a poner de manifiesto las dificultades para generar acuerdos sobre las cuestiones fundamentales relativas a las catástrofes y la protección de las personas en estas circunstancias. Si esto en el ámbito universal parece bastante evidente, en un marco regional de integración como el Consejo de Europa los obstáculos también quedan reproducidos y se hacen más tangibles en la incapacidad hasta el momento de establecer una vinculación sólida entre catástrofes y Derechos Humanos. Tal vez sea ésta una cuestión pendiente en el conjunto de la Sociedad Internacional, pero que el Consejo de Europa habrá de abordar no sólo porque pueda entenderse como un marco idóneo para el debate sobre la protección de estos derechos en circunstancias críticas como los desastres, sino también por la coherencia sistemática de las normas que son de aplicación en estos contextos.

2) Las labores de la OTAN en la reacción frente a catástrofes.

Es de interés observar que entre las Organizaciones internacionales que desarrollan funciones asociadas a la protección civil, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tal vez sea una de las menos reconocidas. *A priori*, la caracterización de sus funciones dentro de un modelo de defensa colectiva puede apuntar que estas materias le puedan resultar ajenas. Sin embargo, hay que tener presente como punto de partida la frecuente asociación que históricamente se ha producido entre las estructuras militares con la protección de la población civil frente a los desastres. A pesar de que ésta se ha hecho evidente con la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones vinculadas a la lucha contra la pandemia, de forma generalizada en los Estados en que se ha padecido de forma especialmente grave, constituye una larga tradición recurrir a las mismas en operaciones de carácter internacional para prestar ayuda de carácter humanitario.

Tal es así que desde la última década del siglo XX se viene sistematizando y reglamentando el empleo de medios militares para apoyar el desarrollo de actividades de carácter humanitario. Muy relacionadas con los principios que se han establecido de forma general en relación con la regulación internacional de las catástrofes, las Directrices de Oslo constituyen las reglas más importantes sobre la participación de fuerzas militares en las actividades de carácter humanitario y en apoyo de las

76ª reunión del Comité de los Corresponsales permanentes, Estrasburgo, Francia, 16 de septiembre de 2021).

¹⁰³ Resolución 2011-1 del Comité de Corresponsales Permanentes sobre Principios Éticos relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres y la contribución a la Resiliencia de las Personas ante los Desastres (adoptada en la 60ª Reunión del Comité de Corresponsales Permanentes, Estrasburgo, Francia, 15 de abril de 2011).

mismas¹⁰⁴. Su objetivo está centrado exclusivamente en la utilización de medios militares y de defensa civil (RMDC) en situaciones de emergencias naturales, tecnológicas o ambientales, pero referido de forma exclusiva a tiempos de paz¹⁰⁵, definiendo ciertos principios y procedimientos para solicitar y coordinar recursos militares y de defensa civil cuando se consideren necesarios y apropiados, así como para interactuar con fuerzas militares extranjeras que cumplen misiones que repercuten en actividades humanitarias de las Naciones Unidas. Aunque los entornos en los que el despliegue de estos recursos militares son variados, lo cierto es que constituyen una herramienta de indudable eficacia en el desempeño de actividades de naturaleza humanitaria, pero su relevancia debe entenderse vinculada fundamentalmente a las características organizativas que tienen y la disponibilidad de medios, sin que deban entenderse necesariamente como elementos de seguridad o defensa¹⁰⁶.

En este contexto, la participación de una organización de defensa como la OTAN cobra importancia. Bien es cierto que la visión primaria de esta organización sobre las catástrofes está en buena medida relacionada con la intervención en crisis que comprometen de alguna manera a la seguridad nacional de los Estados miembros. En buena medida ello se corresponde con la asunción por parte de éstos de la obligación de disponer de los medios para ser resistente y poderse recuperar después de haber sufrido un desastre natural, un fallo en infraestructuras críticas o un ataque híbrido o armado¹⁰⁷. Para ello deben implementarse medidas que se corresponden tanto con el ámbito militar como civil que reduzca vulnerabilidades en las sociedades nacionales, lo que constituye también una expresión de solidaridad entre miembros en la medida en que el fortalecimiento de la resiliencia individual de cada uno de ellos contribuye a reducir las vulnerabilidades del conjunto¹⁰⁸.

La creciente complejidad de las sociedades y su exposición a riesgos difíciles de afrontar de manera individual también ha estado presente en la evolución de las actividades desarrolladas por la OTAN, que se ha convertido en una herramienta cooperativa recurrente en situaciones críticas vinculadas a catástrofes, como ocurriera en 2005 cuando Estados Unidos requirió su ayuda para afrontar las consecuencias del huracán Katrina. La experiencia acumulada entre los miembros en la coordinación de operaciones facilitó que se adoptara un concepto de “planeamiento civil de emergencias” dentro de la Organización, que presenta una estructura organizativa adaptada a los requerimientos que ello exige, a cuyo frente está el Alto Comité de Planes de Emergencia dependiente del Consejo del Atlántico Norte. Pero en todo caso, la participación de los componentes militares en situaciones de emergencia propias de la

¹⁰⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre* (Directrices de Oslo, Revisión 1.1, noviembre de 2007).

¹⁰⁵ Para situaciones de conflicto armado se adoptaron 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*, marzo de 2003 - Revisión I, enero de 2006.

¹⁰⁶ Vega Fernández, E., "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias", en *La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp. 13-34.

¹⁰⁷ Hay que recordar que el art. 3 del Tratado del Atlántico Norte dispone que “A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado”.

¹⁰⁸ Aunque con un sesgo marcadamente defensivo, esta percepción amplia de la seguridad está presente en el *Compromiso para mejorar la resiliencia*, emitido por los Jefes de Estado y de Gobierno que participan en la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Varsovia, 8 y 9 de julio de 2016.

protección civil sólo se producirá cuando la situación presente una intensidad suficiente para desbordar las capacidades que tengan disponibles tanto las agencias gubernamentales como no gubernamentales, ya sean nacionales o internacionales.

Aunque ya desde los años 50 se pusieron en marcha procedimientos relacionados con la defensa civil y la atención de emergencias, la expresión más completa desde el punto de vista organizativo se ha concretado a través del Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuesta a Desastres (EADRCC), que se concibe como el principal mecanismo civil de respuesta frente a las emergencias. Su funcionamiento permanente imbrica a todos los Estados miembros, así como a los Estados asociados a la OTAN, de modo que opera como un sistema para el intercambio de información que coordina las solicitudes de asistencia que se formulen y las ofertas que se dirijan ante ellas, especialmente en lo que respecta a los desastres naturales y de origen humano. Pero es de destacar que no se trata de un mecanismo que se superponga a otros de origen internacional, toda vez que su labor se desarrollará en cooperación con la UNOCHA, que en todo caso tendrá la función principal de asumir la coordinación de todas las operaciones de coordinación internacional de la asistencia que se preste en casos de catástrofe. Su funcionamiento, de este modo, será el propio de un mecanismo regional de coordinación complementario de otros de ámbito universal (los establecidos en el marco de la ONU y también de los propios de la Unión Europea).

Además, debe tenerse en cuenta que aunque su funcionamiento queda entroncado en el marco de la OTAN, el Centro Euroatlántico está inserto en un modelo ampliado de cooperación en el ámbito de las catástrofes, lo que implica que haya extendido sus labores no sólo a los Estados miembros, sino también a territorios tan alejados como Afganistán¹⁰⁹. También se ha acordado que puedan tener acceso a este Centro los Estados que participan en el Diálogo Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez), así como los que se encuadran en la Iniciativa de Cooperación de Estambul (Bahrein, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos) y otros sobre los que existen acuerdos particulares (como Afganistán, Australia, Colombia, Irak, Japón, la República de Corea, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán).

3) La Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil.

Aunque en sentido estricto no estemos ante una Organización internacional, cabe señalar también esta fórmula de cooperación asentada entre los Estados de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Fue creada en julio de 1996 con el objetivo de fomentar la cooperación en el campo científico y técnico relacionado con la gestión de catástrofes, además de mejorar el intercambio de informaciones y experiencias¹¹⁰. La actividad en el marco de esta Asociación, en la que España mantiene un papel fundamental, ha permitido el acuerdo sobre algunas iniciativas que se han visto en buena medida sometidas a grandes limitaciones por la ausencia de voluntad política de dar continuidad a las mismas. Entre ellas puede señalarse el mecanismo ARCE (Aplicación en Red para Casos de Emergencia) para facilitar un intercambio de información rápido y garantizar la asistencia a través de medios integrados entre todos los Estados miembros como respuesta ante situaciones de emergencia.

¹⁰⁹ Lo que fue acordado en 2004 por el Consejo Atlántico como respuesta a la petición del Gobierno afgano de asistencia frente a catástrofes naturales.

¹¹⁰ Se acordó su establecimiento en la reunión celebrada entre el 1 y 5 de julio de 1996 en Santiago de Chile, por la Secretaría Pro-Tempore de la Conferencia Espacial de las Américas y la ONEMI de Chile, relativa a la aplicación de la tecnología espacial en la prevención y mitigación de desastres.

3. La protección civil en la Unión Europea: El Mecanismo Europeo de Protección Civil.

Las cuestiones referidas a la gestión de crisis en el sistema de la Unión Europea no constituyen, *stricto sensu*, elementos que estén asociados de forma necesaria a la protección civil, toda vez que sobre ella se ciernen diferentes aspectos que requieren tratamiento singular. Partiendo en todo caso de que buena parte de los componentes fundamentales de la seguridad permanecen entre las competencias retenidas por los Estados, se comprueba que es creciente la intervención de la Unión en esta materia bajo las diferentes perspectivas que incluye las múltiples dimensiones de la seguridad. Baste recordar, como exponente de ello, la regulación contenida en el Reglamento 178/2002, en la que se da un tratamiento particularizado a la seguridad alimentaria y se señala la protección de la salud de las personas y de los animales, así como del medio ambiente, frente a los riesgos derivados de la gestión de los alimentos¹¹¹.

Ahora bien, la protección civil *stricto sensu* es una materia en la que los Estados asumen las funciones fundamentales de prevención y protección general, y articulan los medios para su aplicación en sus territorios. Así lo refleja también la limitada alusión que a ella se hace en los Tratados, que contemplan para la Unión Europea una competencia complementaria en virtud del art. 6, f) TFUE. Esta competencia específicamente queda desarrollada a través del art. 196 TFUE, que reconoce a la Unión unas potestades de fomento de la cooperación entre los Estados miembros para mejorar los sistemas de prevención de catástrofes y protegerse frente a ellas. La caracterización de esta competencia limita el alcance de las medidas normativas, que no podrán incluir la armonización de las legislaciones nacionales. Los objetivos que ha de seguir la acción de la Unión queda así tasada en el apoyo y complemento a las acciones de los Estados para la prevención de riesgos, la formación de su personal asignado a la protección civil y la intervención en situaciones de catástrofe. Además, fomentará que la cooperación entre los servicios nacionales sea rápida y eficaz y propiciará que haya coherencia con las acciones que se emprendan a escala internacional.

En estas condiciones, hay que hacer notar que en el sistema de integración europea la protección civil ha ocupado un lugar que debe ser destacado. Aunque con limitaciones que la diferencian de otros ámbitos de la construcción de la Unión, la entidad de los resultados alcanzados debe ser en todo caso enfatizada si la comparamos con otros modelos regionales de cooperación en este sector. Sin perjuicio de la relevancia que esta materia pueda tener en materias ordenadas dentro del sistema de los Tratados, la consecución más sobresaliente en este campo es el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea¹¹². Éste nace con el objetivo declarado de “reforzar la cooperación entre la Unión y los Estados miembros y facilitar la coordinación en el ámbito de la protección civil con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes naturales o de origen humano”¹¹³. Además, especifica que la aplicación habrá de ir destinada con carácter

¹¹¹ Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO núm. 31, de 1 de febrero de 2002).

¹¹² Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DO L 347, de 20.12.2013).

¹¹³ Art. 1 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

prioritario a las personas, pero queda extendida al medioambiente y a los bienes, entre los que señala particularmente los que forman parte del patrimonio cultural.

De forma coherente con el amplio concepto de catástrofe que se contempla¹¹⁴, hay que subrayar que la actuación soportada sobre este Mecanismo comprenderá todo tipo de catástrofe, ya sea natural o de origen humano, para incluir también las consecuencias de los actos de terrorismo, las catástrofes de carácter tecnológico, radiológico o medioambiental, la contaminación marina, el desequilibrio hidrogeológico y las emergencias sanitarias graves que se produzcan dentro o fuera de la Unión. Debe advertirse, sin embargo, que no todas las cuestiones relativas a estas situaciones catastróficas quedan comprendidas en el ámbito de actuaciones, pues queda excluida la prevención en materia de terrorismo o de accidentes radiológicos, y también se exceptúan algunos campos de actividad muy conectados con la protección civil como son la seguridad marítima y otras afectadas por la regulación de la Unión sobre la salud y asuntos de justicia e interior, componentes sobre los que ya dispone la UE de competencias e instrumentos particulares. Una mención particular puede hacerse a este respecto de la ayuda humanitaria, sobre la que existe una práctica muy sobresaliente desde hace décadas, pero que queda fuera del Mecanismo. Con independencia de las bases normativas sobre las que ambas se sustentan y su diversa configuración evolutiva, la diferencia más perceptible entre la ayuda humanitaria y la asistencia prestada a través de este mecanismo tiene un carácter organizativo, toda vez que la ayuda humanitaria será prestada en todo caso fuera del territorio de los Estados de la Unión y la asistencia del Mecanismo puede brindarse tanto a Estados miembros como desplegarse fuera de éstos¹¹⁵. A este respecto, puede servir de ejemplo las actuaciones recientes que se desarrollan en relación con el conflicto bélico que se desarrolla en Ucrania, sobre el que se ha desplegado la operación más amplia que hasta ahora ha puesto en marcha en la Unión. En ella se está proporcionando asistencia material directa a los servicios de protección civil de Ucrania, pero también se está desplegando la misma en Eslovaquia, Chequia, Moldavia, Polonia y se coopera con gran intensidad con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En todo caso, ha de tenerse presente que el Mecanismo de la Unión establece un modelo de cooperación y de coordinación que implica a los Estados miembros y a la propia Unión Europea; pero debe partirse en todo caso del hecho de que son los Estados los que deben desarrollar las actividades fundamentales entroncadas en la protección civil relacionada con las catástrofes que amenazan o se producen en su territorio. Bajo esta premisa, se han establecido un conjunto de objetivos específicos que se concretan en el art. 3.1 de la Decisión nº 1313/2013/UE:

a) lograr un elevado nivel de protección frente a las catástrofes mediante la prevención o la reducción de sus posibles efectos, el fomento de una cultura de prevención y la mejora de la cooperación entre los servicios de protección civil y otros servicios competentes;

b) mejorar la preparación a nivel de los Estados miembros y de la Unión para reaccionar ante las catástrofes;

¹¹⁴ El art. 4 en su apartado 1 define la catástrofe como “toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes, incluido el patrimonio cultural”.

¹¹⁵ Potyka, G. y Beeckman, K., *The regulatory framework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection*, Austrian Red Cross & IDRL Programme. Disponible en https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/idrl-eu-study.pdf

- c) en caso de catástrofe o de catástrofe inminente, facilitar una respuesta rápida y eficaz, también adoptando medidas para mitigar sus consecuencias inmediatas y alentando a los Estados miembros a que trabajen para eliminar obstáculos burocráticos;
- d) aumentar la sensibilización y la preparación de los ciudadanos ante las catástrofes;
- e) aumentar la disponibilidad y la utilización de los conocimientos científicos sobre catástrofes; y
- f) reforzar las actividades de cooperación y coordinación a escala transfronteriza y entre los Estados miembros expuestos a los mismos tipos de catástrofes.

La operatividad del Mecanismo se despliega en las diferentes situaciones para las que se ha concebido, disponiendo una regulación particularizada tanto para la prevención como para la preparación y respuesta.

La adopción de medidas de prevención requiere una participación de la Comisión muy completa que le obliga a adoptar medidas destinadas a mejorar el conocimiento sobre las catástrofes y la puesta en común del mismo para afrontar los riesgos, apoyará y fomentará las tareas de evaluación y la elaboración de cartografías de los riesgos, favorecerá la difusión de buenas prácticas entre los Estados miembros, promoverá el uso de los recursos financieros de la Unión para la prevención de desastres, entre otras. La adopción de medidas de prevención también se extiende a los Estados en relación con la gestión de riesgos, disponiéndose un conjunto de ámbitos en los que se habrá de promover la participación de las autoridades estatales o subestatales implicadas y el acceso de la Comisión a la información que se genere¹¹⁶.

Por lo que respecta a la preparación, sobresale el establecimiento de un Centro de Coordinación de Respuestas de Emergencias que funcionará de forma continuada coordinando, supervisando y apoyando las respuestas a las emergencias a escala de la Unión, siempre en contacto con las autoridades nacionales con competencias en materia de protección civil. A pesar de que las atribuciones de la Unión sobre esta materia son limitadas, es importante esta función no sólo por el establecimiento de sistemas de información y comunicación avanzados bajo la responsabilidad de la Comisión, sino también por el establecimiento de fórmulas de coordinación completas que permiten promover con una alta eficacia la cooperación y la coordinación de las actuaciones que desarrollarán los Estados. Para ello se contempla un conjunto de medidas que han de ser aplicadas por la Comisión y otras que han de ser adoptadas por los Estados, como la formación voluntaria de módulos para dar respuesta a las necesidades prioritarias de ayuda o intervención en el marco del Mecanismo. Igualmente, se prevé la formulación de situaciones hipotéticas y la planificación de la gestión de catástrofes e incluso la formación de una reserva de protección civil a nivel europeo que aglutinará las capacidades de respuesta que los Estados voluntariamente puedan comprometer para la atención a las catástrofes para las que puedan ser requeridos¹¹⁷.

En relación con la respuesta, se han dispuesto dos tipos de notificaciones que responden a finalidades diferentes. Por una parte, se prevé que los Estados que se vean amenazados por una catástrofe inminente o ésta se haya producido y ocasione o pueda ocasionar efectos de carácter transfronterizos en otros Estados miembros, se lo comunique de forma urgente a éstos y, cuando sean potencialmente importantes, lo hará también a la Comisión. También procederá notificarlo a la Comisión cuando se prevea que la situación de catástrofe pueda requerir la intervención de asistencia a través del

¹¹⁶ Arts. 5 y 6 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

¹¹⁷ Arts. 7 a 13 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

Centro de Coordinación, a fin de que pueda informar oportunamente a los Estados que puedan ser requeridos para prestar ayuda¹¹⁸.

Por otra parte, también habrán de notificar la solicitud de asistencia cuando un Estado miembro se vea inmerso en una catástrofe o amenazado de forma inminente por ella. Sin otros requisitos formales que la necesidad de que sea lo más concreta posible, esta solicitud podrá mantener una vigencia de 90 días¹¹⁹. Pero también cabe la posibilidad, de carácter excepcional, de que si los riesgos se ven incrementados y las probabilidades de que se desencadene una catástrofe lo requieran por su gravedad, se solicite el posicionamiento previo temporal de capacidades de respuesta, lo que supone una reacción anticipada a la generación de la misma¹²⁰.

En cualquier caso, una vez comunicada la solicitud de asistencia por parte del Estado afectado, la Comisión será la encargada de transmitirla al resto de Estados miembros a través de los puntos de contactos predeterminados, recabará y analizará la información sobre la situación junto al Estado afectado para difundirla directamente entre los demás Estados de la Unión. Seguidamente formulará recomendaciones para la prestación de la ayuda a través del Mecanismo invitando a los demás miembros a desplegar las capacidades específicas que se requieran y realizará las labores de coordinación necesarias a este respecto y sobre cualquier otra medida que precise la coordinación de la respuesta¹²¹. Los Estados requeridos para prestar la asistencia, por su parte, habrán de determinar con celeridad si están en condiciones de prestarla; de ser positiva la respuesta, también deberán comunicar el alcance de la ayuda que pueden prestar, las condiciones en que se realizará y, en su caso, los costes que lleva aparejada la misma¹²².

Aunque la labor asignada a la Comisión sea muy importante, queda limitada a estas funciones de coordinación señaladas, de modo que no asumirá ninguna responsabilidad directa sobre las operaciones ni los medios empleados. Corresponderá al Estado solicitante de la asistencia la labor de dirección de las operaciones y podrá determinar las directrices y límites con que se desarrollará la ayuda, ello sin perjuicio de que pueda requerir, como parte de esta asistencia, la presencia de expertos de apoyo¹²³; pero los medios prestados por otros Estados quedarán sometidos exclusivamente al superior jerárquico del Estado miembro que los proporcione.

En relación con la disponibilidad de medios, hay que señalar que la Unión se ha dotado de medios especialmente avanzados que son puestos también al servicio de la protección civil, como son los mapas satelitales que prepara el Servicio de Gestión de Emergencia de Copernicus¹²⁴. Además, el Mecanismo de Protección Civil de la UE cuenta con una reserva europea de protección civil, que se ha constituido como una reserva común que se nutre de medios aportados voluntariamente por los Estados para

¹¹⁸ Art. 14 de la Decisión nº 1313/2013/UE. No obstante, estas notificaciones particulares a los Estados serán necesarias cuando se haya hecho ya en aplicación de otras obligaciones contempladas en el Derecho de la Unión u otros Convenios internacionales aplicables a la situación de catástrofe.

¹¹⁹ Art. 15.1 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

¹²⁰ Art. 15.2 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

¹²¹ Art. 15.3 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

¹²² Art. 15.4 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

¹²³ Art. 15.5 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

¹²⁴ Se trata de un sistema de información que proporciona una red de satélites que, fundamentalmente, están diseñados para la recogida de datos medioambientales. La Comisión es la encargada de coordinar y gestionar este programa, si bien en su ejecución participan tanto los Estados miembros como otras entidades y agencias.

poder ser desplegados de forma inmediata si fuera requerido, tanto dentro como fuera de la Unión Europea¹²⁵.

4. La protección civil en la cooperación bilateral.

Entre los marcos de cooperación en los que la protección civil despliega una importancia significativa se encuentran los que se desarrollan entre Estados vecinos, incardinada ya en nuestros días en el amplio espectro de actuaciones de cooperación que en algunos casos contiene componentes de la cooperación transfronteriza. Bien es cierto que no todos los acuerdos de carácter bilateral quedan referidos a Estados que tienen una proximidad geográfica, pero interesa destacar aquí aquellos en los que España participa y que de forma general presentan unas formas de cooperación más completa cuando existe contigüidad territorial o una cercanía que facilite su despliegue.

En este ámbito de cooperación hay que subrayar que la cooperación bilateral o multilateral desarrollada por los Estados miembros de la Unión no se ve alterada ni condicionada por la existencia de una regulación particular a través del Mecanismo de Protección Civil, con independencia de que ésta se encuentre plasmada en acuerdos internacionales celebrados entre Estados miembros o con terceros¹²⁶. Pero ello no obsta, por no interferir en la coordinación que el Mecanismo dispone, que exista una incidencia del Derecho de la UE sobre la operatividad de las actuaciones de los medios de protección civil en el territorio de un Estado miembro, especialmente en lo referente al tránsito de personas, vehículos y otros medios materiales a través de las fronteras. Esto se verá reflejado en los acuerdos bilaterales entre Estados miembros, que se han visto impulsados desde las propias Instituciones europeas¹²⁷ y, en general, en la regulación que sea de aplicación; pero también se observa que esta cooperación como herramienta de solidaridad presenta una entidad diferenciada en función de si se sigue entre Estados miembros o con terceros.

Para España este sector también ha tenido una notable relevancia que es anterior a la participación en el sistema de integración europea y a los importantes avances que en el Continente se han venido alcanzando en relación con la cooperación transfronteriza. Baste recordar que desde 1959 se ha mantenido una estrecha relación con Francia en relación con la asistencia mutua que se prestarían los servicios de lucha contra incendios y otros servicios de socorro vinculados a la atención de accidentes graves y otros siniestros importantes¹²⁸, sobre el que se operaron adaptaciones ulteriores para progresar en los ámbitos de cooperación que ponen de manifiesto el interés de ambos Estados sobre esta materia¹²⁹. También en este ámbito de la lucha contra los incendios y la cooperación entre los servicios de socorro se celebró en 1980 un

¹²⁵ Arts. 11 a 13 de la Decisión nº 1313/2013/UE.

¹²⁶ Como subraya el art. 16.9 de la citada Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹²⁷ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 8 de julio de 1991, sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o tecnológicas (DO C 198, 27.7.1991).

¹²⁸ Convenio de asistencia mutua entre los Servicios contra Incendios y de Socorro franceses y españoles (BOE, núm. 81, de 4 de abril de 1960).

¹²⁹ Adaptaciones y modificaciones que se operaron a través del Acuerdo Complementario del Convenio sobre Asistencia Mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles, firmado en Madrid el 14 de julio de 1959, hecho en Madrid el 8 de febrero de 1973 (BOE, núm. 94, de 19 de abril de 1974) y del Acuerdo complementario al Convenio de Asistencia Mutua entre los servicios contra incendios y de socorro españoles y franceses, hecho en París el 19 de junio de 1978 (BOE, núm. 74, de 27 de marzo de 1979).

Convenio con Portugal de carácter específico¹³⁰. A pesar de que ambos ya no están en vigor, es de destacar que con cierta prontitud se introdujeron estos elementos relacionados con la protección civil en las relaciones con Estados con los que se comparte fronteras. Esto pone de manifiesto la relevancia que se le confiere, por más que las características de los eventos frente a los que se prevé la activación de la cooperación y la amplitud que se puede otorgar a la misma presente las limitaciones propias de una etapa incipiente, que incluso está presente en los propios sistemas internos en buena medida pues se encuentran en proceso de conformación continua.

En esta línea, el ámbito de aplicación de la cooperación hispano-francesa ha quedado extendido en virtud del Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil de 2001 a “la previsión y prevención de los riesgos naturales y tecnológicos graves, a la formación de los agentes de protección y seguridad civil y a la asistencia mutua en caso de catástrofes o de accidentes graves”, que conlleva una notoria ampliación respecto de los acuerdos antecedentes¹³¹. Es de interés comprobar que la situación de urgencia que se define en el Convenio contempla las catástrofes como el evento, sea de origen natural o tecnológico, que tiene consecuencias graves desde el punto de vista humano o puede tener impacto fuerte en el medioambiente, lo que acredita la ausencia de un concepto uniforme en el ámbito internacional como se ha señalado con anterioridad¹³².

La asistencia que se compromete a ser prestada queda condicionada, lógicamente, por la disponibilidad de equipos de socorro y las necesidades actuales o previsibles que la parte requerida. Pero en todo caso, se precisará una solicitud de asistencia que se cursará por vía diplomática, y las operaciones en las que se plasme esta actuación quedan bajo la dirección del Estado requirente, si bien los equipos que participen en la misma estarán siempre sometidos a la autoridad del responsable designado por la parte requerida¹³³. En relación con los costes de la operación, su financiación general correrá a cargo de la parte requirente, salvo común acuerdo; y éstos serán asumidos con independencia de que la legislación del requirente prevea la repercusión de estos costes sobre el beneficiario directo de la acción¹³⁴. Un régimen particular se ha previsto para las indemnizaciones derivadas de los daños sufridos, renunciando de forma general el Estado requerido a ejercer su derecho de reembolso para satisfacer los pagos por los daños causados durante una misión de asistencia, bien sean sufridos por personas o por bienes empleados en ella; igualmente, los daños causados a un tercero por el personal o bienes del Estado requerido en el territorio del requirente no obligarán a satisfacer las indemnizaciones correspondientes por parte del causante, salvo que haya voluntad de causarlo o no estuviera justificado para el desarrollo de la misión¹³⁵.

Este marco convencional hispano-francés se ve complementado mediante un Acuerdo ulterior de 2009, en el ámbito de las situaciones de emergencia y de protección y seguridad civiles¹³⁶, que se refuerza la cooperación y la interoperabilidad entre

¹³⁰ Convenio de 31 de marzo de 1980 de Asistencia Mutua entre los Servicios contra Incendio y de Socorro Portugueses y Españoles, firmado en Lisboa (BOE, núm. 123, de 22 de mayo de 1980).

¹³¹ Art. 1 del Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil, hecho en Perpiñán el 11 de octubre de 2001 (BOE, núm. 159, de 4 de julio de 2003).

¹³² Art. 2 del Convenio.

¹³³ Art. 6 y 8 del Convenio.

¹³⁴ Art. 15 del Convenio.

¹³⁵ Art. 14 del Convenio.

¹³⁶ Décret n° 2015-642 du 9 juin 2015 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne dans le domaine des situations

unidades militares especializadas en el campo de las emergencias, como son la Unidad Militar de Emergencias (UME) y el Commandement des Formations Militaires de la Sécurité Civile (COMFORMISC). Además, tal y como se previó en el Convenio de 2001, se han celebrado otros acuerdos administrativos para su desarrollo en ámbitos como, por ejemplo, el empleo de medios aéreos en la lucha contra incendios¹³⁷.

Con una perspectiva que puede ser asimilada, las relaciones entre España y Portugal en materia de protección civil se encuentran ya en nuestros días consolidadas en el marco general de las relaciones de amistad y cooperación acordadas en 1977, y sobre las que se ha concluido el Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia Mutua en materia de Protección Civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992¹³⁸. Éste se ha visto completado por el Protocolo adicional entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre ayuda mutua en zonas fronterizas de 2018, que introduce ciertas especificaciones y avanza en el régimen jurídico de la cooperación adaptándolo en algunos aspectos a ciertos progresos sustentados sobre el sistema de la Unión Europea¹³⁹.

Lo acordado no se asienta sobre un concepto preconcebido de catástrofe, quedando abierto a las situaciones en las que una de las partes solicite asistencia a la otra. Esta asistencia se prestará en régimen de reciprocidad, pero su aplicación queda limitada a los territorios continentales de ambos Estados, comprometiéndose a facilitar el tránsito de personas, equipos, vehículos y aeronaves con la mayor celeridad posible. Además, las operaciones quedarán bajo la dirección de las autoridades del Estado en cuyo territorio tenga lugar el siniestro, si bien las diferentes unidades que participen en la intervención quedarán sometidas a sus jefes¹⁴⁰. Sin embargo, en relación con la gestión de emergencias en las zonas fronterizas, se han establecido ciertas particularidades a través del Protocolo adicional que afectan de un modo especial a los incendios que se produzcan a una distancia inferior a veinticinco kilómetros de la frontera. En aquellas situaciones en las que se produzca un incendio a esta distancia, si el Estado en cuyo territorio se produce no ha activado sus medios para controlarlo y facilitar su extinción, siempre que exista la amenaza de que con alta probabilidad se extienda al territorio del Estado vecino en un período corto de tiempo, no será requerida necesariamente una solicitud de asistencia, sino que la autoridad competente de este último podrá decidir una intervención inmediata para contenerlo. No obstante, deberá comunicar previamente a las autoridades del Estado en que se originó tal intervención

d'urgence, de la protection et de la sécurité civiles, signé à Madrid le 28 avril 2009 (JORF n°0133 du 11 juin 2015).

¹³⁷ Décret n° 2017-1287 du 21 août 2017 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à l'emploi de moyens aériens bombardiers d'eau en cas d'assistance mutuelle lors d'incendies de forêts (ensemble une annexe), signé à Malaga le 20 février 2017 (JORF n°0196 du 23 août 2017).

¹³⁸ BOE, núm. 175, de 23 de julio de 1993. Este Protocolo se enmarca en el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977 (Instrumento de ratificación publicado en BOE,» núm. 128, de 30 de mayo de 1978).

¹³⁹ Protocolo adicional entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre ayuda mutua en zonas fronterizas, hecho en Valladolid el 21 de noviembre de 2018, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992 (BOE, núm. 217, de 10 de septiembre de 2019).

¹⁴⁰ Art. 3 del Protocolo. Hay que apreciar que se produce una ampliación a 25 kilómetros desde la frontera por comparación a los 15 kilómetros que se contemplaron en el ya inaplicable Protocolo Adicional sobre ayuda mutua en caso de incendios forestales en zonas fronterizas, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia mutua en materia de protección civil hecho en Évora el 9 marzo 1992, firmado en Figueira da Foz el 8 de noviembre de 2003.

para que tenga conocimiento de ello y pueda disponer los medios propios necesarios desde su propio país¹⁴¹.

En relación con el régimen financiero dispuesto para esta cooperación en materia de protección civil, de forma general los gastos ocasionados como consecuencia de la prestación de asistencia no podrán ser reclamados por la parte requerida, ni los daños ocasionados durante el desarrollo de la intervención sobre bienes perdidos, dañados o destruidos de su titularidad, salvo los aprovisionamientos necesarios de los equipos de socorro, que correrán a cargo del requirente. Igualmente, los daños ocasionados a terceros serán asumidos por la parte asistida si tienen lugar durante el desarrollo de las operaciones; si se produjeran durante el desplazamiento de ida o vuelta al lugar del siniestro, correrán a cargo de la parte en cuyo territorio se hayan producido¹⁴².

Este marco convencional particular de la cooperación hispano-lusa se ve completado con otros acuerdos de carácter administrativo que ponen en marcha algunos objetivos compartidos en materia de formación¹⁴³ o ciertos procedimientos especiales para el intercambio de información en relación con los riesgos sísmicos¹⁴⁴.

Las relaciones hispano-marroquíes en relación con la protección civil también han sido objeto de regulación, asentándose fundamentalmente sobre el Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 1987¹⁴⁵. Tampoco en él se encuentra un concepto particular de catástrofe, estableciéndose un modelo de ayuda en régimen de reciprocidad que se activa mediante solicitud, y que para ser prestada las partes se obligan a reducir las formalidades en el cruce de las fronteras para agilizar la misma¹⁴⁶. En relación con los gastos derivados de estas intervenciones, la parte requerida podrá solicitar a la receptora de la ayuda el reembolso de los gastos deducidos de la misma; igualmente, la sustitución o reparación de los medios aéreos o terrestres, así como del material empleado, que resultare dañado o destruido correrá a cargo de la Parte que requiera la ayuda. Respecto a los daños a terceros ocasionados durante la prestación de la ayuda en el territorio del Estado que la solicita, las indemnizaciones serán asumidas por el requirente; sin embargo, las reparaciones a las víctimas que pudieran producirse entre el personal de socorro, se renuncia expresamente a establecer cualquier reclamación a la parte requirente¹⁴⁷.

También en este caso se ha previsto la celebración de acuerdos administrativos particulares para abordar algunas cuestiones de un relieve especial que requieren un tratamiento detallado y particularizado, como el requerimiento de medios vinculados a los servicios de búsqueda y salvamento o la asistencia mutua en materia de emergencias

¹⁴¹ Art. 5 del Protocolo adicional.

¹⁴² Art. 4 del Protocolo.

¹⁴³ Acuerdo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio de Administración Interna de la República de Portugal sobre Cooperación en materia de formación entre la Escuela Nacional de Protección Civil de la DGPCE del Reino de España y la Escuela Nacional de Bomberos de la República portuguesa, firmado en Oporto el 9 de mayo de 2012.

¹⁴⁴ Procedimientos operacionales para el intercambio de información en materia de episodios sísmicos, firmado por los Directores Generales de Protección Civil de ambos países en Lisboa el 18 de diciembre de 2013.

¹⁴⁵ Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat el 21 de enero de 1987 (BOE, núm. 45, de 22 de febrero de 1993).

¹⁴⁶ Art. 2 del Convenio.

¹⁴⁷ Art. 4 del Convenio.

o catástrofes de origen nuclear o por contaminación marítima¹⁴⁸, o también en ámbitos habituales de cooperación como es la formación¹⁴⁹.

La práctica de acuerdos bilaterales en las que España participa no se ha circunscrito exclusivamente con aquellos Estados limítrofes con los que existe una relación de vecindad, sino que se ha extendido también a otros ámbitos en los que la impronta de la cooperación en este ámbito de la protección civil es patente, pero que queda sometida a las condiciones de distancia geográfica entre las Partes. Aun así, hay que hacer notar el completo régimen de asistencia que se ha dispuesto en el Convenio de cooperación entre España y Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, de 1988¹⁵⁰ o en el Convenio entre España y Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, de 2001¹⁵¹.

Asimismo, hay que destacar la existencia de Acuerdos de naturaleza administrativa que, enmarcados en relaciones bilaterales estables, han perfilado modelos de cooperación en el ámbito de la protección civil centrándose en el ámbito técnico. Pueden servir de ejemplo los acuerdos celebrados sobre estas materias con Argelia¹⁵² y con Túnez¹⁵³.

BIBLIOGRAFÍA

* Bautista Hernández, A., “Seguridad humana y catástrofes: La labor de las Naciones Unidas en materia de gestión y regulación de las catástrofes”, *Ius et Scientia: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, Vol. 3, Nº 2, 2017, pp. 190-213.

* Bautista Hernández, A., *Derecho Internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes*, Tirant lo Blanch, 2021.

* DAVIES, S.E., “Natural Disasters and the Responsibility to Protect”, *German Yearbook of International Law*, vol. 55, 2012, pp. 150-174.

* Fernández Liesa, C.R., "Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres / catástrofes internacionales", *Anuario Español de Derecho Internacional*, Nº 27, 2011, pp. 211-242.

¹⁴⁸ Sobre esta materia se concluyó el Acuerdo de cooperación en materia de lucha contra la contaminación y salvamento marítimo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho “ad referendum” en Rabat el 6 de febrero de 1996. (BOE, núm. 253, de 22 de octubre de 1999).

¹⁴⁹ Acuerdo Administrativo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio del Interior del Reino de Marruecos sobre Cooperación en materia de Formación entre la Escuela Nacional de Protección Civil de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Reino de España y la Escuela Nacional de Protección Civil del Reino de Marruecos, firmado el 17 de septiembre de 2010.

¹⁵⁰ Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina, para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, firmado «ad referendum» en Madrid el 3 de junio de 1988 (aplicación provisional) (BOE, núm. 181, de 30 de julio de 1991).

¹⁵¹ Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, hecho "ad referendum" en Madrid el 14 de junio de 2000 (BOE, núm. 153, de 27 de junio de 2001).

¹⁵² Acuerdo Administrativo de Cooperación Científica y Tecnológica en materia de Protección Civil entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio del Interior y de las Colectividades Locales de la República Democrática y Popular de Argelia (10 de enero de 2013).

¹⁵³ Acuerdo de Cooperación Técnica en materia de Protección Civil entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio del Interior de la República de Túnez firmado el 26 de febrero de 2018 en Túnez.

* Fernández Liesa, C.R. y Oliva Martínez, J.D., *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012.

* López-Jacoiste Díaz, M.E., “La responsabilidad de proteger reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Nº 22, 2006, pp. 285-315.

* Leben, C. y Caron, D., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996.

* Leben, C., “Vers un droit international des catastrophes?”, en Caron, D., Leben, C. (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Martinus Nijhoff publishers, The Hague, 2001, pp. 31-91.

* Oliva Martínez, J.D., “Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 14, 2010, pp. 605-634.

* Pérez de Armiño, K., *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, 3ª ed., Icaria, Hegoa, Bilbao, 2008.

* Petit de Gabriel, E.W., “Les actions d’urgence dans les catastrophes: évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales», en Leben, C. y Caron, D., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales de l'Académie de Droit International de La Haye/ Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Londres, 1996, pp. 537-589.

* Pictet, J., *The Fundamental Principles of the Red Cross proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross*, Vienna, 1965.

* Potyka, G. y Beeckman, K., *The regulatory framework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection*, Austrian Red Cross & IDRL Programme.

* PRANDLER, A., "The Concept of ‘Responsibility to Protect’ as an Emerging Norm Versus ‘Humanitarian Intervention’", en Buffard, I. et al. (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation, Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Brill, Leiden, 2008, pp. 711–728.

* Thouvenin, J.M., "L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle", *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 102, 1998-2, pp. 327-363.

* Torroja Mateu, H., “La Organización de las Naciones Unidas ante los desastres naturales”, en J. Requena Hidalgo y M.M. Campins Eritja (coords.), *De las catástrofes ambientales a la cotidianidad urbana: la gestión de la seguridad y el riesgo, II Coloquio hispano-Canadiense de Barcelona*, Universitat de Barcelona, Servicio de Publicaciones, 2000, pp. 73-86.

* Vega Fernández, E., "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias", en *La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp. 13-34.

* Venturini, G., “International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law”, en de Guttry, A., Gestri, M., Venturini, G. (eds.) *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012, pp. 45-64.