

LA OBLIGACIÓN GENERAL DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE 2016

THE GENERAL OBLIGATION TO REDUCE THE RISK OF DISASTERS: A CRITICAL ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION'S PROPOSAL OF 2016

HELENA TORROJA MATEU*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO JURÍDICO: EL PROYECTO SOBRE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASO DE DESASTRE DE LA CDI DE 2016. III. EL ARTÍCULO 9 DEL PROYECTO DE 2016. CONCEPTOS PREVIOS SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. IV. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA OBLIGACIÓN DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. V. DELIMITACIÓN JURÍDICA DE LA OBLIGACIÓN DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.

RESUMEN: Ante los daños sufridos por los particulares en casos de desastres naturales y de otra índole: ¿es imputable internacionalmente el Estado por incumplimiento de un deber general de reducción de riesgos del desastre? Este trabajo analiza la propuesta de la Comisión de Derecho Internacional relativa al deber de reducción del riesgo de desastres, incluida en el artículo 9 del Proyecto de artículos sobre Protección de las personas en caso de desastre, aprobado en 2016. Se delimitan el contenido, características y alcance jurídico de tal obligación en el estado actual del Derecho Internacional. El estudio defiende la inclusión de la obligación en el tratado internacional que los Estados han decidido negociar y adoptar a más tardar en 2027. Los Estados harán bien en seguir la acertada formulación de la CDI en sus líneas generales. La obligación, si no ha alcanzado ya su existencia en el Derecho Internacional general, sí está en estos momentos en la etapa final de su formación. Por ello, las negociaciones y el futuro tratado internacional podrían también cumplir una función de cristalización de la costumbre, si una mayoría de Estados consensuaran su inclusión en el mismo.

ABSTRACT: *In the light of the damage suffered by individuals in cases of natural and other disasters, this article examines whether States can be held internationally responsible for damage suffered in these cases, specifically*

Fecha de recepción del trabajo: 15 de octubre de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 24 de noviembre de 2025.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la *Universitat de Barcelona*, htorroja@ub.edu. Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i “PID2023-146791NB-I00: Soberanía del Estado sobre los recursos naturales y carrera mundial por los minerales estratégicos para la transición energética: ¿fundamento de un futuro sostenible y justo?”, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER/UE. La autora también pertenece al *Hub en Sostenibilitat Global* de la UB <https://web.ub.edu/web/hub-sostenibilitat>. La autora deja constancia de su más sincero agradecimiento al profesor Dr. Xavier Pons Rafols, Catedrático de Derecho Internacional público de la UB, por su atenta lectura al borrador de este trabajo y sus acertados comentarios al mismo; así como al profesor Dr. Gastón Medici-Colombo, profesor Lector de Derecho Internacional público de la UB, por sus sugerentes explicaciones sobre la relación entre preventión de daños al medio ambiente, lucha contra el cambio climático antropogénico y reducción del riesgo de desastres.

for failing to comply with a general duty to reduce disaster risk. It focuses on the International Law Commission (ILC)'s proposal regarding this duty, as set forth in Article 9 of the Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (2016). The analysis clarifies the content, characteristics, and legal scope of this obligation within the current framework of international law. It argues for the inclusion of this duty in the treaty that States have undertaken to negotiate and adopt in 2027. States would be well advised to follow the ILC's sound formulation as a guiding principle. Although the obligation is not yet fully consolidated as a rule of general international law, it is in the final stages of formation. Consequently, the forthcoming negotiations and the future convention could play a decisive role in crystallising this norm as customary law, if it is endorsed by a significant majority of States.

PALABRAS CLAVE: desastres, desastres naturales, accidentes industriales, riesgos derivados de actividades peligrosas, reducción del riesgo de desastres, Derecho Internacional, Comisión de Derecho internacional, Objetivos del Desarrollo Sostenible.

KEYWORDS: *Disasters, natural disasters, industrial accidents, risks arising from hazardous activities, disasters risk reduction, International Law, International Law Commission, Sustainable Development Goals.*

I. INTRODUCCIÓN

¿Existe una obligación internacional general de reducción de riesgos de desastres? En las siguientes páginas se analiza la propuesta de la Comisión de Derecho Internacional [CDI] relativa a la formulación en el *Proyecto de artículos sobre Protección de las personas en caso de desastre* —aprobado en segunda lectura en 2016, junto con su Comentarios— del deber de reducción del riesgo de desastres, en su artículo 9¹. La finalidad es crear conocimiento sobre el contenido y el alcance de tal obligación en el Derecho Internacional general. Teniendo presente que los Estados han decidido celebrar una conferencia internacional de codificación y desarrollo progresivo a partir de este Proyecto de 2016, prevista para su celebración en 2027, la cuestión merece un análisis doctrinal. Se trata de una obligación a la que hacen referencia tratados internacionales regionales y bilaterales, declaraciones y programas de acción de conferencias internacionales y resoluciones de la Asamblea General [AG] de la Organización de las Naciones Unidas [ONU]. Pero todavía no existe ningún tratado internacional universal que la recoja.

El ámbito de la obligación gira en torno a los desastres naturales o de otra índole (accidentes industriales y actividades humanas que conllevan riesgos), que suelen tener un ámbito local (aun pudiendo tener efectos transfronterizos). Pero su existencia y acaecimiento es universal: en todos los Estados pueden tener lugar acontecimientos calamitosos originados por sucesos peligros que interrumpen gravemente el funcionamiento normal de la sociedad causando graves daños en pérdidas de vidas humanas, bienes y medios de subsistencia, infraestructuras, ecosistemas, etc. Ciento es que hay países especialmente propensos y vulnerables a los desas-

1 El Proyecto y los Comentarios fueron presentados a la Asamblea General de la ONU, como parte del Informe de la CDI sobre la labor de ese período de sesiones: Asamblea General, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 68º período de sesiones (2 de mayo a 10 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2016), A/71/10, párr. 48 (Proyecto) y párr. 49 (Comentarios). También publicado en: *Yearbook of the International Law Commission*, 2016, vol. II, Part Two. A los efectos de este trabajo, las referencias al Comentario del Proyecto se citarán así: A/71/10, 2016: el párrafo del Comentario al artículo y la página. El artículo concreto se indicará cuando no pueda deducirse del texto.

tres, pero este dato no resta universalidad a un problema cuya intensidad y magnitud es cada vez mayor a causa de la situación extrema del sistema climático por causas antropogénicas.

Los recientes desastres acaecidos en España en los últimos años, lamentablemente convierten esta investigación en un asunto de plena actualidad en nuestro país. El desastre ocasionado por la dana de octubre de 2024, en Valencia, dejó cifras desgarradoras de más de 200 víctimas mortales, además de desaparecidos, heridos y la destrucción de hogares y medios de subsistencia de poblaciones de municipios enteros. Desgarradoras son también las cifras de los incendios forestales en agosto de 2025 en el Noroeste de España: unas 400.000 hectáreas arrasadas, 8 víctimas mortales, una decena de heridos y la destrucción de viviendas y medios de subsistencia de las poblaciones afectadas. Panoramas similares se extienden por muchos otros Estados afectados por terremotos, inundaciones, tornados, tsunamis, sequías y desertificación que permanecen en la memoria colectiva. ¿Nada dice el Derecho Internacional en este contexto, más allá de las medidas de socorro y asistencia que suelen provocar la solidaridad espontánea de Estados y otros actores? ¿Dónde queda la adopción de medidas previas al desastre para lograr que las consecuencias de éstos sean menores? ¿Queda el Estado negligente impune de su falta de prevención?

En este sentido, debe aclararse que la investigación se centra en la delimitación y fundamentación de una obligación primaria, el deber de reducir riesgos de desastres, pero con la mirada puesta en la posible exigencia de responsabilidad internacional en caso de incumplimiento; esto es, teniendo presente la norma secundaria de atribución de responsabilidad. ¿Podrían emprenderse acciones judiciales contra los Estados por incumplimiento de tal obligación en el ámbito internacional? Y en el ámbito interno, ¿puede alegarse el incumplimiento de esta obligación internacional ante instancias judiciales nacionales? Son preguntas que quedan planteadas pero que sirven de apoyo para buscar mayor precisión en el análisis crítico de la propuesta de la CDI. Porque en última instancia, la finalidad del estudio es arrojar luz para luchar contra el vacío legal internacional sobre la exigencia de responsabilidad al Estado negligente que permanece impasible y no adopta medidas dirigidas a reducir riesgos de desastres. Reaccionar tras las catástrofes (con socorros, asistencia e indemnizaciones), aun siendo una obligación, no es la mejor manera que tiene un Estado para proteger a su población. Existe suficiente práctica interna e internacional para poder indagar si no estamos ya ante una existente obligación general de reducción de riesgos de desastres del Derecho Internacional.

Los estudios jurídicos específicos sobre la *obligación general de reducción del riesgo de desastres* por la doctrina española y extranjera son escasos. En el ámbito del Derecho Internacional universal, la doctrina ha empezado a reconocer la existencia de una obligación o principio de reducción de riesgos de desastres en los últimos años (Bautista-Hernández, 2020: 69; 2021: 134-136; Duvic-Paoli, 2018: 84-85; Torroja Mateu, 2016: 259; Valencia-Ospina, 2019: 9-10). La doctrina extranjera se ha dedicado más profusamente a la *actividad* —que no obligación— de reducción de riesgos de desastres en general; esto es, como una función que fomentan organizaciones y conferencias internacionales especialmente de las Naciones Unidas y que realizan los Estados en su ámbito interno; se puede observar que los estudios que tratan sobre la reducción de riesgos como obligación estatal lo han hecho vinculándola con el principio de prevención de daños del Derecho internacional ambiental (ad. ex. Romano, 2001; Nicoletti, 2012, Frattaroli, 2014). Es recientemente, tras la adopción del Proyecto de la CDI de 2016,

cuando la doctrina ha empezado a defender el contenido diferenciado y autónomo de la obligación internacional de reducción del riesgo de desastres, sin necesidad de vincularla al principio de prevención de daños e incluso distinguiéndolos detalladamente (Duvic-Paoli, 2018: 84-85, 106-107 y 284-249). Pero sigue faltando un estudio pormenorizado sobre la delimitación y alcance de tal obligación.

Para colmar este vacío doctrinal se presenta en las líneas que siguen un análisis del artículo 9 del Proyecto de artículos de la CDI de 2016 buscando verificar la hipótesis siguiente: en el estado actual del Derecho Internacional, el Estado es responsable de los daños sufridos por sus particulares en casos de desastres naturales o de otra índole, por la omisión de adopción de medidas de reducción del riesgo de desastres con fundamento en una obligación internacional. Es una obligación internacional general específica y distinta de otras obligaciones internacionales como el principio de prevención de daños al medio ambiente o la obligación de adopción de medidas positivas para proteger los derechos humanos.

El estudio se ordena de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el marco jurídico de la obligación de reducción del riesgo de desastres: el Proyecto sobre protección de las personas en caso de desastre de la CDI de 2016 (II). En segundo lugar, se presenta el artículo 9 del Proyecto de 2016, y se delimitan una serie de conceptos básicos para introducir la obligación de reducción del riesgo de desastres (III). En tercer lugar, se analiza el fundamento jurídico de la obligación de reducción del riesgo de desastres (IV). En cuarto lugar, se delimita jurídicamente tal obligación (V). Y para finalizar se ofrecen la serie de conclusiones a las que lleva la investigación (VI). Se completa con la bibliografía citada y con un Anexo donde se incluye un esquema detallado del contenido de cada apartado para facilitar al lector la comprensión del tema de por sí muy técnico y algo complejo.

II. MARCO JURÍDICO: EL PROYECTO SOBRE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASO DE DESASTRE DE LA CDI DE 2016

La finalidad del Proyecto sobre *Protección de las personas en caso de desastre*, adoptado por la CDI en 2016, es colmar una laguna jurídica ante la inexistencia de un tratado internacional universal que regule la protección de las víctimas de desastres naturales y de otra índole, tanto mediante asistencia y socorro, así como mediante la reducción del riesgo de desastres. Algunos tratados multilaterales han abordado aspectos concretos de los desastres (Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de desastres, de 1998). Otros tratados bilaterales y regionales regulan aspectos de la cooperación internacional en casos de desastres (en Asia y Pacífico, América, África y Europa). Por otra parte, hay que tener presente que, en el contexto de los conflictos armados está regulada la protección y asistencia a las víctimas en el Derecho Internacional humanitario, tanto convencional como consuetudinario. Y en el Derecho Internacional penal, cabe recordar, la denegación de alimentos, así como los ataques al personal de socorro están tipificados como crímenes de guerra (arts. 8.2.b) iii), 8.2. e) iii) y 8.2.b) xxv del Estatuto de Roma de 1998); también la denegación de alimentos está indirectamente tipificada en el crimen contra la humanidad de exterminio y en el de genocidio en el Estatuto de Roma (art. 7.1.b) y 6 b)) (Torroja Mateu, 2013: 151-152). Es decir, en el plano universal hay un

desequilibrio sustancial entre la regulación de la protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados, por una parte y la protección y asistencia a las personas en casos de desastres naturales y de otra índole, por otra.

La doctrina llevaba años llamando la atención sobre esta laguna. La Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja [IFRC] en 2001, ya destacó esta alarmante ausencia de regulación internacional, elaborando una recopilación de las normas internacionales y nacionales existentes en el ámbito de los desastres, especialmente centrado en la etapa de reacción, la de prestación de los socorros; recopilación que se recoge en su proyecto sobre Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre como señala el Informe preliminar del Relator Especial (A/CN.4/598, 2008, párr. 18, p. 154)². También en el marco de la ONU, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de desastres, UNDRO, había destacado tal laguna y presentado propuestas de regulación internacional.

En 2006, la CDI incluyó la materia como ámbito de trabajo a largo plazo. Un año después, en 2007, ya entró en la agenda de los temas de trabajo, nombrando como Relator Especial a Eduardo Valencia-Ospina. Tras un primer proyecto en primera lectura adoptado en 2014, en 2016 se adopta el Proyecto definitivo recomendando a los Estados su adopción como tratado internacional. A diferencia de otros proyectos (de conclusiones, de principios, de directrices...) en este caso la CDI manifestó su clara intención de proponer el proyecto para su adopción por los Estados como un tratado internacional. La AG tomó nota del proyecto e invitó a los Gobiernos a formular observaciones sobre la conveniencia o no de elaborar tal tratado (Res. 71/141, 2016). Durante los años siguientes se ha debatido el tema en la Sexta Comisión sobre Asuntos Jurídicos de la AG; debates que se traducían en la adopción de posteriores resoluciones o decisiones de la AG (Resolución 73/209, 2018; Resolución 76/119, 2021; decisiones 75/526, 2020 y 78/516, 2023). En 2024, finalmente, los Estados manifestaron su decisión de “elaborar y concluir un instrumento jurídicamente vinculante sobre la protección de las personas en caso de desastre (...) a más tardar a finales de 2027” (Res. 79/128, 2024, párr. 4, resolución adoptada por consenso). Actualmente, está prevista la celebración de un breve período de sesiones a finales de abril de 2026, en el marco de la Sexta Comisión de la AG, a fin de que ésta prepare un texto consolidado que incluya el proyecto de artículos y las propuestas presentadas por los Gobiernos (*Ibid.*, párr. 5). Se han tardado casi diez años en llegar a esta decisión. Nunca es tarde y puede considerarse del todo positiva y bienvenida.

El proyecto consta de 18 artículos dirigidos a “facilitar una respuesta adecuada y efectiva a los desastres y la reducción del riesgo de desastres, a fin de atender las necesidades esenciales de las personas afectadas” (art. 2 del Proyecto 2016). La mayoría de artículos se dirigen a la *reacción* tras el desastre; esto es, a la *gestión del desastre* mediante la facilitación de la respuesta para atender las necesidades esenciales de las víctimas, en especial mediante la prestación de asistencia humanitaria o los socorros. Sólo un artículo, el 9, se centra en la *fase de reducción*

2 Informe preliminar sobre la protección de las personas en caso de desastre, del Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, A/CN.4/598, 5 de mayo de 2008. Sobre el proyecto de la IFRC: <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1349>.

del riesgo de desastres, que temporalmente tiene lugar antes de que éstos acaezcan. El Proyecto se refiere a estos dos ámbitos (gestión del desastre y reducción del riesgo de desastres) con la intención de dar un trato holístico al problema. Se incluye también el deber de cooperación internacional (arts. 7 y 8) que abarca los dos ámbitos: tanto la reducción de riesgos como la gestión del desastre.

El “*ámbito de aplicación*” del Proyecto (artículo 1) es la “protección de las personas en caso de desastre”. Se deduce de inmediato que el objeto es la protección de las personas, no el medio ambiente; y que el contexto es el de un desastre, cuyo concepto se delimita en el artículo 3 a) del Proyecto. Seis proyectos de artículo versan específicamente sobre la posición del Estado afectado por el desastre, que es aquél en cuyo territorio soberano o bajo su jurisdicción o control acontece el mismo (artículos 10, 11, 13, 14, 15 y 16). Otros dos artículos (12 y 17) reconocen derechos y obligaciones para éste y otros Estados y actores. Como señala la CDI en su Comentario al Preámbulo del Proyecto (A/71/10, 2016, Preámbulo, párr. 6), la soberanía y el papel principal del Estado afectado por el desastre es el contexto en el que debe entenderse todo el proyecto de artículos. Al Estado afectado se le atribuye la “primacía” en la respuesta a los desastres, en palabras del Relator Valencia-Ospina; primacía de la que se deriva el contenido de los artículos 10 y 13 (A/CN.4/629, 2010, p. 31). El respeto de la dignidad humana y los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres atraviesan todo el Proyecto estando especialmente recogidos en los artículos 4 y 5 respectivamente.

El Proyecto de 2016 de la CDI ha despertado cierto interés en la doctrina española a día de hoy. Entre otros, véanse los análisis de Rubio Fernández (2014, 2016) sobre el proceso de codificación y desarrollo progresivo, de Bautista-Hernáez (2020, 2021) o Torroja Mateu (2016). Mayor interés parece haber causado el tema entre la doctrina extranjera: Bartolini (2017), Pronto (2019), Tladi (2017), el mismo Relator de la CDI Valencia-Ospina (2019) o Zorzi Giustinaini (2012) sobre los trabajos iniciales del Relator, entre otros autores.

Desde una perspectiva más amplia, sin embargo, diversos aspectos de la cooperación internacional en materia de desastres venían siendo analizados doctrinalmente. Tal es así, que, ante la profusa práctica internacional, los autores se han planteado si existe un sector normativo sobre la regulación internacional de los desastres. El principal problema para considerar su autonomía con respecto a otros sectores es que estas normas están recogidas de forma dispersa en múltiples tratados internacionales, decisiones y prácticas de organizaciones internacionales y otros instrumentos. El estudio de los aspectos jurídicos internacionales de las catástrofes (“Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles”) fue el objeto de estudio del *Centre d’Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internacionales de l’Académie de Droit International de La Haye*, ya en su sesión de 1995. Como resultado de las reflexiones y estudios de los participantes de esta sesión, el profesor Leben (1996: 39), director de la sección francesa, reconocía *por entonces* cierta configuración en proceso de un Derecho de las Catástrofes (*Droit des Catastrophes*). Apuntaba que entre las dificultades para considerarlo como tal estaba la fragmentación de unas normas que en muchos casos quedaban comprendidas en otros sectores normativos sí consolidados: así, el Derecho Internacional del medio ambiente, el Derecho Internacional de cooperación al desarrollo o el Derecho de la responsabilidad internacional, entre otros. E identificaba como ámbitos del Derecho de las Catástrofes: la regulación de los socorros (asistencia humanitaria), la regulación de la pre-

vención y preparación ante catástrofes (hoy denominada reducción del riesgo de desastres) y la regulación de las reclamaciones e indemnizaciones posteriores (*Ibid.*). También De Guttrey (2012) ha analizado pormenorizadamente los instrumentos jurídicos internacionales relativos a las distintas fases en torno a los desastres. En la doctrina española, además de los autores ya citados, han estudiado aspectos relativos a los desastres, entre otros: Fernández Liesa (2001, 2011, 2012) quien ha estudiado los desarrollos del Derecho Internacional frente a los desastres o catástrofes internacionales; Torres Cazorla (2011, 2014, 2020) quien ha estudiado especialmente los desarrollos en el Derecho europeo; o Petit de Gabriel (2001) que ha estudiado los socorros tras desastres en el ámbito de las organizaciones internacionales y otros actores.

En mi opinión, el Derecho Internacional de los desastres o catástrofes es un sector normativo en fase de consolidación, que requiere todavía de mayor estudio y difusión doctrinal. Es una cuestión de tiempo. Si todavía en 2008, Pronto (2008: 454) afirmaba que

“international disaster relief law is not (yet) a distinct field of law (...). It is, rather, a collection of disparate rules covering a broad range of issues, some of which are directly related to relief assistance (for example, the regulation of assistance personnel and goods), while others are more indirectly related (for example, some countries maintain special tax exemptions for goods procured for relief assistance purposes)”,

en 2019, el Relator Valencia-Ospina (2019: 6) defendía

“[f]or if today it can be admitted without reservation that “International Disaster Law”, the subject-matter of the present Yearbook, has developed as an autonomous branch of International Law that character owes in large measure to the ILC’s foresight in undertaking work on the ‘Protection of Persons in the event of Disasters’”.

De hecho, se han creado revistas especializadas en este ámbito como el *Yearbook of International Disaster Law Online*; así como editado obras colectivas, entre otras: *International Disaster Response Law* (2012), *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales* (2015), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters* (2018) o *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law* (2019).

III. EL ARTÍCULO 9 DEL PROYECTO DE 2016. CONCEPTOS PREVIOS SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Sólo un artículo del Proyecto de la CDI de 2016, se refiere específicamente a la reducción del riesgo de desastres, el artículo 9 que se redacta así

“*Reducción del riesgo de desastres.* 1. Todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos.

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

Su contenido debe interpretarse sistemáticamente con el resto de artículos del Proyecto (A/71/10, 2016, párr. 7, p.47). En especial, afirma el Comentario de la CDI, la obligación es indisociable del “deber de cooperar” de los Estados en este ámbito, como indican los artículos 7 y 8 del Proyecto.

El artículo sigue prácticamente en su totalidad la redacción del proyecto de artículo aprobado en primera lectura en 2014 (A/CN.4/L.831)³. A esta formulación se llega paulatinamente. En 2013, el Sexto informe del Relator Especial (A/CN.4/662, 2013, párr. 41, p. 16), todavía no utilizaba la expresión de “reducción del riesgo de desastres”. Se refería entonces a los ámbitos de prevención, mitigación y preparación ante desastres como el contenido de la “obligación jurídica internacional de prevenir el daño” (artículo 16 (anterior) “Deber de prevenir”) (*Ibid.*, párr. 162, p. 66).

Como se observa, la materia tiene un grado de tecnicidad elevado ocasionando problemas de terminología. A los efectos de aportar mayor claridad, aquí se sigue la terminología y conceptos de la CDI en el Proyecto y Comentarios de 2016, que se basa en la práctica de la comunidad internacional en este ámbito; en especial, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que actualmente es el instrumento jurídico (considerado generalmente de *soft law*) más importante en el plano universal sobre la materia⁴. A su vez, se completa el análisis con la terminología y conceptos del Informe de 2016, elaborado por el Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres” [Grupo de trabajo RRD]⁵.

Resulta imprescindible para entender *de qué se habla* delimitar los conceptos siguientes: el desastre y su diferencia con el suceso peligroso que lo causa (1); la reducción del riesgo de desastres (2); y la prevención de desastres (3).

3 “Artículo 11 [16] Deber de reducir el riesgo de desastres. — 1. Todo Estado reducirá el riesgo de desastres adoptando las medidas necesarias y apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos. — 2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana”. (Proyecto de artículos aprobado en primera lectura en 2014).

4 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, publicado en el Documento A/RES/69/283, de 23 de junio de 2015. Aquí se citará como Marco de Sendai (2015).

5 El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres fue establecido por la AG para medir los avances de la aplicación del Marco de Sendai. Resultado de su labor fueron una serie de Recomendaciones que se encuentran publicadas en el documento Oficial de Naciones Unidas A/71/644, de 1 de diciembre de 2016. En este trabajo las citas a estas Recomendaciones se harán citando así: A/71/644, 2016: la página y la entrada de la definición en su caso. Las Recomendaciones, además de los indicadores, actualizan la terminología del Informe adoptado por un Grupo asesor de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNISDR], que versaba sobre “Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”, adoptado en 2009. El Comentario de la CDI al artículo 9 del Proyecto se refiere a este informe de 2009. Sin embargo, por haber sido actualizado en 2016, pocos meses más tarde de la aprobación por la CDI del Proyecto y sus Comentarios, se considera más adecuado seguir la terminología del Grupo de Trabajo RRD, 2016 y no la del UNISDR, 2009.

1. Concepto de desastre y diferencia con el suceso peligroso que lo causa

Tratar de delimitar la terminología de “catástrofes, desastres, emergencias” en abstracto es entrar en un infinito debate sobre “figuras de contornos difusos” (Torres Cazorla, 2014: 84-94). Propio de las ciencias sociales es el constante debate sobre términos y conceptos que son usados de forma dispar según la doctrina. Aquí se utiliza el término de “desastres” y no otro (catástrofes, etc.) por ser el que utiliza la CDI, siguiendo la práctica de la ONU generalmente aceptada. En todo caso, lo relevante es el concepto que el término encierra y que puede ser comprendido por términos diferentes que acaban siendo sinónimos.

En el Proyecto de 2016, su artículo 3 a) incorpora la siguiente noción de desastre:

“por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”.

Ésta es una definición a los efectos del ámbito del Proyecto. La redacción y contenido puede ser mejorable, en mi opinión; por ejemplo, el Marco de Sendai (2015, párr. 19 b.) concreta mejor los efectos de los desastres sobre las personas. Pero no es éste el lugar para entrar en la crítica de esta definición, cuyo alcance está pensado para la aplicación de un futuro tratado internacional. Mientras éste no se adopte, hoy sigue sin existir una definición internacional universalmente aceptada de desastres, algo ya indicado por la doctrina hace años (Fernández Liesa, 2011: 210-211).

Sin embargo, es posible identificar elementos comunes a toda noción de desastre en el ámbito de la obligación internacional general de reducción del riesgo de desastres. En este sentido, la definición del artículo 3 a) del Proyecto es útil, dado que su contenido sigue la línea de otros textos internacionales (Convenio de Tampere, 1998, art. 1.6), Informe de 2016 del Grupo de Trabajo RRD y Marco de Sendai, 2015). Esto es, recoge el sentir de la comunidad internacional especializada en este contexto. A mi entender, más allá de la terminología, siempre variable, son elementos consensuados de la definición de desastre, a los efectos de una obligación general de reducción del riesgo de desastre los tres siguientes: — el desastre no es el suceso peligroso que lo causa; — el desastre perturba (significativamente) el funcionamiento normal de la sociedad; — y el desastre conlleva graves daños a las personas, sus propiedades, sus medios de vida y otros, incluido el medio ambiente pero no exclusivamente. Veamos con más detalle estos tres rasgos.

Primero, el desastre no es el suceso peligroso que lo causa (sea éste de origen natural, accidental o resultante de actividades humanas que conllevan riesgos). Se trata de una directriz política con arraigo histórico en el marco de la ONU. Ya en 1977, un informe de la Secretaría de la ONU afirmaba la existencia de una “distinción entre el fenómeno natural (...) como huracanes, maremotos, terremotos, sequías, ciclones, etc.) y el desastre natural en sí (el impacto de este fenómeno sobre una comunidad dada)” (A/32/64, 1977, p. 15). Esto queda reflejado en el artículo 3. a, del Proyecto. Como indica el Comentario de la CDI, se sigue este criterio porque “representa[...] el pensamiento actual de la comunidad de la asistencia humanitaria” y se había confirmado en conferencias anteriores como en la Confe-

rencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres de 2005, así como en otros instrumentos internacionales como las “Directrices de la IFRC sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, de 2007 (Directrices *International Disaster Relief Law*)” (A/71/10, 2016, párr. 3, pp. 31 y 32).

A los efectos de la definición del Proyecto, se utiliza la expresión de acontecimiento calamitoso, sin precisar si su causa es de origen natural o de origen humano⁶. También señala el Comentario al proyecto de este artículo que las crisis de carácter político o económico quedan excluidas de las causas de desastres (A/71/10, 2016, párr. 2, p. 31). Como también se excluyen los conflictos armados, esta vez expresamente indicado en el Proyecto de artículo 18, 2). En cuanto a las pandemias, ¿serían desastres a los efectos del Proyecto de 2016, los derivados de virus como el SARS, Ébola, Córlera o Covid-19, entre otros? Así sería en el caso de que confluyeran los tres rasgos generales indicados⁷.

Segundo, es un elemento común de la noción de desastre la existencia de una perturbación *grave* del funcionamiento normal de la sociedad. Ello responde a la preocupación de los Estados por salvaguardar su soberanía, dado que tenían presente que el Proyecto de artículos podría llegar a ser adoptado como tratado internacional. Efectivamente, el acontecimiento calamitoso se identifica con acontecimientos extremos que han de “perturbar gravemente el funcionamiento de la sociedad”. Uno o más de los cuatro resultados posibles del desastre que indica el artículo 3 han de perturbar “gravemente el funcionamiento de la sociedad”. De manera que, si no se da esta perturbación grave no se ha alcanzado el umbral para la aplicación del futuro tratado internacional (A/71/10, 2016, p. 32, párr. 5). La Comisión se decanta por dejar un margen de discrecionalidad en la práctica para delimitar lo que sea esta perturbación grave del funcionamiento de la sociedad (*Ibid.*). Elevan el umbral a su vez los calificativos: “masivas”, “grandes”, “en masa”, de “gran magnitud”.

Y tercero, es un rasgo común de la noción de desastre el relativo a la existencia de graves daños a las personas, sus propiedades, sus medios de vida y otros bienes físicos, sociales, culturales, económicos, incluido el medio ambiente, pero no exclusivamente. El Comentario al Proyecto

6 Esto sí lo concreta el Grupo de Trabajo RRD que define el “suceso peligroso” como la “[m]anifestación de una amenaza en un lugar concreto durante un período de tiempo concreto” (*Ibid.*, p.21). Este suceso puede consistir en un accidente, en un fenómeno de la naturaleza o en las actividades humanas (*Ibid.*, p. 19). Un accidente puede ser la rotura de una presa, un accidente industrial, el derrumbe de un edificio, de una mina, una central nuclear, eléctrica, etc. El fenómeno natural puede ser tanto súbito (terremoto, huracán, tormentas y crecidas de río...), como paulatino, resultado de un proceso dilatado y complejo (sequía, desertificación, subida del nivel del mar...). Las actividades humanas son propias de la era postindustrial donde los avances científicos y tecnológicos conllevan la realización de actividades permitidas que conllevan riesgos. El suceso peligroso se distingue, a su vez, de la noción de amenaza, que es el “[p]roceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disruptpciones sociales y económicas o daños ambientales” (*Ibid.*, p. 19).

7 Al respecto el Grupo de Trabajo RRD recomienda distinguir la noción de *desastres* de la de *emergencias*: éstas serían aquellas “amenazas biológicas y tecnológicas o las emergencias sanitarias, que (...) pueden guardar relación con sucesos peligrosos que no provocan una disruptión grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad” (A/71/644, 2016, p. 13, entrada “Desastre”).

de la CDI considera que ha de darse “al menos uno de cuatro resultados posibles”: “pérdidas masivas de vidas humanas”, “grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos”, “desplazamientos en masa”, o “daños materiales o ambientales de gran magnitud”; por ejemplo, aclara el Comentario, un acontecimiento de gran impacto como un terremoto que tiene lugar en alta mar o en una zona deshabitada, si no ocasiona al menos uno de los cuatro resultados, no se consideraría desastres a los efectos del eventual Convenio” (A/71/10, 2016, párrs. 4-5, p. 32). Esta relación de consecuencias podría mejorarse, para no inducir a confusión.

En este sentido, el Comentario aclara que pese a la inclusión de “daños materiales o ambientales de gran magnitud”, estos daños no bastan por sí solos “sino más bien la repercusión de éstos en las personas” (*Ibid.*, párr. 9, p. 33). La CDI los incluyó porque los desastres calamitosos de gran magnitud suelen conllevar también daños al medio ambiente, pero no es el medio ambiente el objeto que se busca proteger especialmente en el Proyecto de artículos de la CDI; aquí se trata de proteger las personas, su vida, su salud, sus medios de vida y bienes de producción, sus activos culturales y ambientales, etc. Esto es, la CDI no está pensando en daños al medio ambiente o cualquier daño ecológico o cualquier desastre climático. Téngase presente que un desastre climático no tiene por qué perturbar gravemente el funcionamiento de la sociedad; como ha señalado Crespo (2025:1) en el caso de los daños al medio ambiente, en muchas ocasiones “los daños se producen en el marco del funcionamiento normal del sistema”.

2. Concepto de reducción del riesgo de desastres

Aclarado el concepto de desastres, conviene ahora incidir en una nueva delimitación terminológica y conceptual: la reducción del riesgo de desastres. Como se desprende de la redacción del artículo 9 del Proyecto, la finalidad de la obligación es *reducir* los *riesgos* de posibles *desastres* futuros. No se trata de reducir el suceso peligroso, sino los riesgos de daños que éste puede ocasionar. Tampoco se trata de reducir el desastre ni de prevenir que acontezcan desastres. Como tampoco es objeto de la obligación prevenir daños al medio ambiente. Para entender bien esta finalidad es preciso aportar algunas definiciones nuevas.

Según el Grupo de Trabajo RRD (A/71/644, 2016, p. 15), el “riesgo de desastres” es la “[p] osibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción de daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad”⁸. La reducción del riego de desastres “está orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres y la reducción de los existentes y a la gestión del riesgo residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible” (*Ibid.*, p. 17).

8 Esta noción de riesgos es diferente en el Derecho administrativo interno, donde la reducción del riesgo de desastres es considerada una política típica de la administración y que es diferente de la de protección del medio ambiente (si bien ambas políticas entran dentro de las funciones de gestión del territorio). En esta disciplina jurídica la noción de riesgos se ciñe a los resultantes de las actividades humanas, mientras que la de peligros a los fenómenos de la naturaleza (Esteve Pardo, 2025: 371). Son conceptos diferentes a los de la disciplina jurídica y la práctica del Derecho Internacional.

Los *riesgos* de que se produzcan estos daños son los que son objeto de la obligación de reducción que contempla el artículo 9 del Proyecto, siguiendo la práctica de la comunidad internacional especializada en este ámbito. Se parte de la consideración de que es imposible una situación de riesgo cero; se asume un riesgo mínimo y el Estado debe hacer todo lo posible para reducir los riesgos hasta ese nivel al que se puede llegar. En definitiva, como aclara el Comentario el concepto de “reducción del riesgo” no se refiere a la “prevención y gestión de los desastres”, sino a la reducción del “riesgo de daños ocasionados por un peligro” (A/71/10, 2016, párr. 10, p. 48). Sobre este punto, dada la existencia de cierta incoherencia terminológica, tanto en el artículo 9 del Proyecto como en su Comentario, se incide con más detalle en el siguiente apartado.

Aunque la expresión *reducción del riesgo de desastres* sea poco conocida entre algunos *iusinternacionalistas*, se trata de una fórmula asentada en la práctica y los tratados internacionales especializados. La CDI no crea *ex novo*. Recoge un concepto y su formulación lingüística consensuados por la comunidad internacional a lo largo de una larga trayectoria histórica en el marco de la ONU y de otros actores como la IFRC. Como el Relator Especial Valencia-Ospina señalara, los numerosos tratados bilaterales y multilaterales del sector comparten un “lenguaje común” en la materia que se ha tenido muy en cuenta (A/CN.4/662, 2013, párr. 83, p. 33). Es pues, relevante que el órgano de codificación y desarrollo progresivo por excelencia en el plano universal internacional utilice esta fórmula de *reducción del riesgo de desastres*.

3. Prevención de desastres y reducción del riesgo de desastres: distinción y relación con el cambio climático

Como se ha indicado, según indica el Comentario de la CDI, el concepto de reducción del riesgo de desastres no debería confundirse con el de prevención de desastres ni con el de prevención de los fenómenos peligrosos que causan un desastre (A/71/10, 2016, párr. 10, p. 48). Pero sobre este punto, existe, a mi entender, cierta incoherencia terminológica tanto en el artículo 9 del Proyecto como en su Comentario. Nótese que el párrafo 1 del artículo 9 indica que “todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres (...) con objeto de *prevenir* y de mitigar *los desastres*, y de prepararse para ellos” (destacado propio). De inmediato surge la duda: ¿es que la prevención de desastres o la mitigación de desastres, forman parte de la reducción de riesgos de desastres? El Comentario al artículo (A/71/10, 2016) en su párrafo 10 parece buscar aclararlo con poco éxito. Así, indica:

“el planteamiento actual de la comunidad internacional (...) es que la atención debe centrarse en la *reducción del riesgo de daños ocasionados por un peligro*, que es *diferente de la prevención y la gestión de los desastres en sí*. Así pues, en el párrafo 1 [del artículo 9] se hace hincapié en la reducción del riesgo de desastres. Esto se logra adoptando una serie de medidas con objeto de *prevenir* y *mitigar los desastres*, así como *prepararse para ellos* (...) (destacado propio)”⁹.

9 En un sentido similar en la versión inglesa “is that the focus should be placed on the reduction of the risk of harm caused by a hazard, as distinguished from the prevention and management of disasters themselves.”

Esto es ininteligible: tras indicar que la *reducción del riesgo* de daños es diferente de la *prevención de los desastres* en sí, se dice que la *reducción del riesgo* se logra mediante medidas para *prevenir los desastres*. La única manera de dar sentido a este párrafo del Comentario y a los términos del artículo 9.1, es acudir a los trabajos preparatorios de la CDI, al Marco de Sendai y al Informe del Grupo de Trabajo RRD.

De estos trabajos, se deduce que la práctica internacional en el sector ha distinguido entre etapas o fases consecutivas que tienen lugar en relación a los desastres: primera etapa, prevenir el acontecimiento de desastres y de los fenómenos peligrosos que los causan; segunda, reducir los riesgos del mismo para proteger a la población (dado que es imposible eliminar los desastres); tercera etapa, responder y gestionar el desastre una vez acontece (asistencia, socorro, rescates, etc.); y cuarta etapa, proceder a la reconstrucción y rehabilitación una vez finalizado del desastre. Puede haber otras formas de identificar estas etapas, pero a los efectos de la coherencia interna de este estudio, seguiremos ésta.

La reducción de riesgos es la etapa que va entre la prevención del desastre y la respuesta al mismo. Cuando el Comentario al artículo 9 en el párrafo 10 transcrita distingue entre *prevención, reducción y gestión* de desastres, a mi entender, está refiriéndose a tres etapas diferentes. Lo que ocurre es que posteriormente induce a confusión al utilizar la expresión *prevención y mitigación de desastres*, debiendo haber utilizado la de *prevención y mitigación de riesgos de desastres*, que es más clara y precisa. Así lo entiendo en atención a trabajos anteriores de la CDI, donde el Relator Especial se refería a la “*prevención de riesgos*” (A/CN.4/662, párrs. 123 y ss, pp. 52 y ss). También el Marco de Sendai se refiere a la *prevención de riesgos* como un ámbito de acción dentro de los múltiples que configuran la reducción del riesgo de desastres.

En definitiva, para mayor claridad entre los juristas, que no somos ingenieros ni técnicos especializados, sino que manejamos conceptos sobre obligaciones y derechos, considero útil tener presentes las etapas indicadas. Por tanto, en un plano teórico no debería confundirse la etapa de prevención de desastres con la de reducción de riesgos. Y dentro de la etapa de reducción de riesgos se incluirán múltiples ámbitos de acción donde están la prevención y mitigación de riesgos del desastre, así como la preparación ante los desastres, como indica el artículo 9 del Proyecto. El contenido y significado de estos ámbitos se analiza más abajo, en el apartado V.1.A) de este trabajo, donde se delimita jurídicamente el contenido de la obligación de reducción del riesgo de desastres.

Por otra parte, cabe incidir en que la etapa de prevención de desastres está relacionada con la prevención de los peligros causantes de los mismos, sean fenómenos naturales (huracanes, terremotos, sequías...), sean accidentes (rotura de una presa, derrumbe de una mina) o sean actividades humanas permitidas que llevan riesgos. Tratándose de desastres naturales, su prevención está muy relacionada con la protección del medio ambiente y la prevención de daños al mismo, incluido el cambio climático. En este punto, hay que tener presentes las posiciones que defienden que el cambio climático está produciendo un mayor aumento e intensidad

Accordingly, the emphasis in paragraph 1 is placed on the reduction of the risk of disasters. This is achieved by taking certain measures so as to prevent, mitigate and prepare for such disasters. (...)" (*Ibid.*)

de fenómenos naturales peligrosos (Bautista-Hernáez, 2018; Soto Winckler y López Hernáez, 2017). El Derecho Internacional recoge esta posición en múltiples instrumentos jurídicos. Así, por ejemplo, queda reflejado en el Acuerdo de París (2015), en su artículo 8.1, donde se hace referencia expresa a la “reducción del riesgo de pérdidas y daños” relacionados con los “efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta”. A su vez, el Objetivo 13.1 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible se refiere al medio ambiente y los desastres naturales conjuntamente como objeto de preocupación mundial (AG, Res. 70/1, 2015)¹⁰.

Paralelamente, hay que tener presente que el Marco de Sendai (2015) también reconoce que el cambio climático es uno de los factores que provocan desastres; y afirma que enfrentar el cambio climático respetando el mandato de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1992) es una oportunidad para reducir el riesgo de desastres de manera significativa (Marco de Sendai, 2015, párr. 13). También, la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] en su Opinión consultiva OC-32/25, de 29 de mayo de 2025, sobre Emergencia climática y derechos humanos (2025, párr. 145), se ha referido a la regulación de la reducción de riesgos de desastres, así como de la lucha contra la desertificación como “fuentes del Derecho ambiental internacional”¹¹. Asimismo, ha indicado que tanto el Convenio de las Naciones Unidas para luchar contra la desertificación (1994), como el Marco de Sendai (2015) tienen objetivos que “se alinean perfectamente” con los de la Convención marco sobre el cambio climático (*Ibid.*, párr. 147).

De todo lo anterior se desprende que las medidas para combatir el cambio climático guardan relación tanto con la *prevención de desastres* como con la *reducción del riesgo derivado de los mismos*. Éstas son dos etapas que giran en torno a la lucha contra los desastres y sus efectos, que son diferenciables teóricamente pero que en la práctica guardan una estrecha relación. Se trata de una cuestión más amplia que va más allá del objeto de este estudio, pero que conviene tener en cuenta como marco general del mismo.

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA OBLIGACIÓN DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

En la configuración del deber general de reducción del riesgo de desastres, la CDI se ha fundamentado según se desprende del Comentario al artículo 9, en los principios fundamentales de soberanía del Estado y de no injerencia (1), así como en aquella práctica generalizada de los Estados que considera el reflejo del compromiso de éstos con la reducción del riesgo de desastres (2).

10 “Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos: “13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países”.

11 CIDH, Opinión Consultiva OC-32/25, de 29 de mayo de 2025, solicitada por la República de Chile y la República de Colombia, “Emergencia climática y derechos humanos”. En adelante, CIDH Opinión consultiva 2025.

1. El principio de soberanía funcional y el deber general de prevención (diligencia debida)

En el Comentario al artículo 9 no se desarrollan los motivos por los cuales la CDI considera que la obligación de reducción del riesgo de desastres se basa en el principio fundamental de soberanía del Estado; tan solo lo cita como base del reconocimiento de la obligación (A/71/10, 2016, párr. 4, p. 45). Ello no es óbice para que se pueda recordar aquí que las competencias soberanas las atribuye el Derecho Internacional al Estado y es un principio consolidado del Derecho Internacional que este haz de competencias soberanas comprende no solo derechos sino también *deberes*. Este es el sentido esencial de la noción de *soberanía funcional*, principio general del Derecho Internacional. Y a esta idea básica sí se refiere el Comentario de otros dos proyectos de artículo que también recogen obligaciones verticales del Estado: el artículo 10.1 que formula el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control; y el artículo 13. 2 que formula el deber de no denegar arbitrariamente el consentimiento para la asistencia externa. El Comentario a ambos artículos 10 y 13 recoge aspectos relevantes sobre los deberes esenciales del Estado fundamentados en su soberanía que podrían haberse incluido también en el Comentario al artículo 9.

En concreto, se indica que la noción de soberanía comprende no solo derechos sino también deberes. Aunque no se utiliza la expresión de soberanía funcional, el Comentario de la CDI se refiere al “*carácter dual* de la soberanía, que conlleva tanto derechos como obligaciones” (A/71/10, 2016, art. 13, párr. 3, p. 55, destacado propio). La “idea del vínculo entre los derechos soberanos y los deberes correspondientes”, continúa el Comentario, la expuso el Magistrado Alvarez en su opinión disidente en el asunto del Estrecho de Corfú (1949): “(...) [l]a soberanía confiere derechos a los Estados y les impone obligaciones” (*Ibid.* art. 10, párr. 4, p. 50). La existencia de deberes internacionales establecidos directamente por el Derecho Internacional general había sido ya reconocida por el Laudo arbitral del árbitro único Max Huber en el asunto de la Isla de Palmas o Miangas (1928, p. 839).

Cuestión diferente es determinar cuál es el deber de Derecho Internacional general que puede fundamentar la obligación de reducir el riesgo de desastres. Para el Relator Especial se trata del deber general de prevención que considera un “principio fundamental del Derecho Internacional del que se derivan obligaciones horizontales y verticales” (A/CN.4/662, 2013, párr. 36). El Relator Especial seguía la idea propuesta por el Memorando de la Secretaría enviado a la CDI donde, entre otras cuestiones, desarrollaba profusamente el contenido del *principio general de prevención*. (A/CN.4/590, 2007, párr. 23-24). Este principio también se formula como *deber general de debida diligencia*¹².

Delimitar esta obligación no es una cuestión sencilla y quizás por ello, en este momento el tema “Debida diligencia en Derecho Internacional” (“Due diligence in international law”) acaba de entrar en el programa de trabajo de la CDI (Informe de la CDI, A/80/10, 2025, Cap. XIII.B, párr. 437). No debe confundirse la obligación general de diligencia debida, con el principio de

12 Como indicara también la CDI en el marco de sus trabajos sobre la *Prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas* (Anuario CDI, 2001, vol II., párr. 98, p. 158).

diligencia debida que forma parte del principio de prevención de daños al medio ambiente. Son “dos tipos de relación” diferentes como ha aclarado de manera diáfana el profesor Viñuales (2017:78). La Corte Internacional de Justicia [CIJ] se refirió al principio general de prevención en el asunto del Estrecho de Corfú, señalando que Albania tenía la obligación de notificar la existencia de un campo de minas en sus aguas territoriales y avisar a los buques británicos del peligro de acercarse a ellas; y que tal obligación se fundamentaba en principios generales bien reconocidos entre los que estaba la “obligación de todos los Estados de no dejar que se utilice su territorio con fines contrarios a los derechos de otros Estados” (CIJ, *Recueil*, 1941, p. 21). Este principio tiene su formulación en el brocardo *sic utere tuo ut alienum non laedas* (utiliza lo tuyo sin perjudicar lo ajeno). La obligación cumple una función especial en la atribución de responsabilidad internacional al Estado, como demuestra la jurisprudencia posterior de la CIJ en la materia (Lozano Contreras, 2007: 151; A/CN.4/662, 2013, párr. 61, p. 23).

El deber de reducción del riesgo de desastres al que se refiere el Proyecto en el artículo 9 se fundamentaría en la obligación general de diligencia debida o de prevención que tiene todo Estado con fundamento en su soberanía. Ahora bien, la obligación de reducción del riesgo de desastres es una obligación vertical. En este sentido, el Relator Especial indicó en su Sexto informe que en este caso “la prevención está más estrechamente vinculada con una obligación primaria de prevenir los daños a la población y los bienes propios y el medio ambiente en general” (A/CN.4/662, 2013, párr. 36, pp. 13-14); lo afirma citando el Memorando de la Secretaría a la CDI¹³ y para desvincular la obligación de reducción del riesgo de desastres del principio de prevención de daños al medio ambiente. Se trata de una obligación vertical que en última instancia busca reducir riesgos de desastres para proteger a las personas, sus necesidades y derechos (artículos 1 y 2 del Proyecto) bajo la soberanía, jurisdicción o control del Estado. Por tanto, el fundamento de la obligación de reducción del riesgo de desastre en el deber general de prevención inherente a la soberanía, queda también reforzado, en mi opinión, por las obligaciones soberanas inherentes de protección de la dignidad humana y los derechos humanos, que conllevan la adopción de medidas preventivas por el Estado.

2. La práctica generalizada: ¿codificación o desarrollo progresivo?

El Comentario de la CDI señala expresamente que un “fundamento jurídico importante” de la obligación enunciada en el artículo 9 se encuentra en “la práctica generalizada de los Estados” (A/71/10, 2016, párr. 5, p. 45). Con el uso de esta expresión, a mi entender, el Comentario tiene la intención de mostrar evidencias de una posible práctica material relevante a los efectos de probar los elementos (material y subjetivo —*opinio iuris*) que demostrarían la existencia de una obligación consuetudinaria. El Comentario no se pronuncia de forma ex-

13 Interesa destacar las afirmaciones del Memorando: “En su esencia, la prevención implica un deber de actuar en un marco en el que no necesariamente existe la obligación de hacerlo. En el proyecto de artículos de 2001, la Comisión (...) llegó a la conclusión de que “en cuanto política, prevenir es mejor que curar”. (...) [P]ueden identificarse nuevos aspectos de la obligación general de prevención que se han incorporado a los textos jurídicos que regulan las actividades de los Estados en situaciones de desastre (A/CN.4/590, 2007, párr. 24, pp. 26-27).

presa reconociendo que su proyecto de artículo 9 declare una norma preexistente y por tanto cumpla una función de propuesta codificadora. Pero la redacción del Comentario al artículo 9 sí se refiere expresamente a la “obligación básica” (*Ibid.*, párr. 1), “compromiso” (*Ibid.*, párr. 5), “obligación jurídica internacional” (*Ibid.*, párr. 9), etc. Valencia-Ospina (2019: 6) afirmará posteriormente que “the ILC provisions are drafted in compulsory terms as rights and duties, so that they may become binding rules of international law, either as conventional or customary law”.

Determinar si el proyecto de artículo 9 tiene una intención de ser una propuesta codificadora o de desarrollo progresivo, requeriría de un estudio pormenorizado de toda la práctica y un posterior análisis para deslindar cuál de ella tiene la naturaleza de precedente de la costumbre. No toda la práctica tiene el mismo valor: debe demostrarse que los Estados actuaban con el sentimiento de estar obligados a tal acción (*opinio iuris*) para poder determinar que se está ante una práctica material relevante o precedentes concretos de la costumbre. No es este el lugar de proceder detenidamente a este análisis aplicando con precisión las reglas en la materia —que la CIJ dejó asentadas, entre otros, en el asunto de la Plataforma continental del Mar del Norte (1969, párrs. 62-78)—. Tampoco el Relator Especial ha realizado esta tarea de forma minuciosa. Pero del Comentario al artículo 9 y de los trabajos anteriores de la CDI, en especial el Sexto informe del Relator Especial, se pueden identificar algunos indicios para poder pronunciarse sobre el alcance de la propuesta de artículo.

En general, hay que tener presente que el Relator Valencia-Ospina no siempre ha estado convencido de incluir este proyecto de artículo. En su Informe preliminar (A/CN.4/598, 2008, párr. 57, p. 161), se refirió a los “serios interrogantes” que planteaba la “supuesta obligación de los Estados de prevenir desastres (actuando individual o colectivamente)”. La redacción del artículo 9 aprobada finalmente pone de manifiesto que, en 2016, ya se tenía el convencimiento de la existencia del deber general de reducción del riesgo de desastres. De forma más concreta, el Comentario al artículo 9 del Proyecto, identifica los elementos de la práctica generalizada de los Estados que le llevan proponer el proyecto de artículo. Esta práctica generalizada se puede identificar distinguiendo tres aspectos.

Primero, se puede identificar aquella *práctica internacional que directamente fundamenta el deber de reducción del riesgo de desastres*. El Comentario se refiere a una serie de resoluciones de la Asamblea General de la ONU y a su desarrollo a través de diversas Conferencias internacionales como el principal fundamento de la obligación (A/71/10, 2016, párrs. 2-3). Se trata de la primera Conferencia mundial sobre la reducción de riesgos de desastres, celebrada en Yokohama, Japón, en 1994, cuya Estrategia y Plan de Acción fueron hechos suyos por la Asamblea General posteriormente (Res. 49/22, 1994); esta conferencia introdujo por primera vez la expresión de reducción de riesgos de desastres, indica la CDI; se celebró en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los desastres naturales (1990-2000) convocado por la AG (Res. 44/236, 1989). Al Decenio le sustituyó en 1999, la Estrategia internacional para la reducción de Desastre para seguir fomentando la *cultura de la prevención*. En su marco se celebró la Conferencia internacional de Kobe sobre la prevención de catástrofes naturales (18 a 22 de enero de 2005), donde se adoptó la Declaración Hyogo y el Plan de Acción 2005-2015, citados también por la CDI como fundamentos directos. Finalmente, en la tercera conferencia mundial sobre Reducción de los Riesgos de Desastres, celebrada del 14 al 18 de

marzo de 2015 en Sendai, Japón, se adoptó la Declaración y Marco de Sendai para la Reducción de los Riesgos de Desastres 2015-2030¹⁴. El Marco de Sendai es el instrumento universal actual de *soft law* sobre la materia, citado profusamente en el Comentario al artículo 9 del Proyecto, junto a otros textos internacionales, a fin de poder identificar la norma internacional consuetudinaria (Aronsson-Storrier, 2020: 234). En mi opinión, de esta naturaleza general de *soft law* no debe deducirse que no se incluyan obligaciones internacionales. Y tal es el sentir de la CIDH (Opinión Consultiva, 2025, párr. 382) al afirmar que el Marco de Sendai establece “directrices, objetivos y *obligaciones* para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos existentes y mejorar la preparación y la respuesta de los Estados y las comunidades ante los desastres” (destacado propio).

El Comentario cita el primero de los Principios rectores del Marco de Sendai (2015, párr. 19 a.) como fundamento directo del deber, al reflejar el consenso de los Estados:

“[c]ada Estado tiene la *responsabilidad* primordial de (...) reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional (...). 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.” (destacado propio)

Esto es, la *responsabilidad* de reducir el riesgo de desastres que tiene cada Estado es un “problema común” (*common concern*), lo que significa que no es *domain réservé* o asunto de la jurisdicción interna de los Estados. Y la finalidad última de esta responsabilidad es la protección de las personas, lo cual merece ser destacado, tal como lo afirma el Marco de Sendai (2015, párr. 19 c)):

“[l]a gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, su salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación.”

Estas conferencias sobre desastres naturales y posteriormente desastres en general y reducción de sus riesgos, tuvieron su origen en la serie de resoluciones aprobadas por la AG desde 1971 (Resolución 2816 (XXVI), Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre). En el Sexto Informe del Relator Especial puede encontrarse el desarrollo histórico de la evolución de la ONU de la noción de reducción del riesgo de desastres y las resoluciones más relevantes de la AG. Destacan las resoluciones 46/182, de 19 de diciembre de 1991, y 58/114, de 17 de diciembre de 2003, relativas al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas.

14 También se refiere el Comentario de la CDI a la cuarta sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2013, donde en la línea de los anteriores instrumentos se afirma “[c]ada vez más, se reconoce que la prevención y la reducción del riesgo de desastres son una obligación jurídica, la cual abarca las evaluaciones del riesgo, el establecimiento de sistemas de alerta temprana, y el derecho a acceder a información sobre el riesgo” (*Ibid*, párr. 3, p. 45).

Segundo, se puede identificar la *práctica de los Estados a través de la adopción de tratados multilaterales, regionales y bilaterales*, así como otras Declaraciones y planes de acción sobre la reducción del riesgo de desastres. No procede aquí relatar de nuevo esta larga relación de instrumentos jurídicos que pueden consultarse fácilmente en el Comentario de la CDI (A/71/10, 2016, párr. 5-6, pp. 45-47). Se trata de unos treinta y un textos internacionales, tanto vinculantes para las partes, como instrumentos de *soft law*. En su mayoría tienen por objeto y fin el ámbito de la reducción del riesgo de desastres. Solo cuatro abarcan otro objeto más amplio, tales como el cambio climático y el desarrollo sostenible, dentro del cual se encuentran referencias a la reducción del riesgo de desastres: el Acuerdo de París (2015), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), la Agenda de Acción de Addis Abeba (Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2015), y las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa, 2014). Casi todos los instrumentos son posteriores a la Conferencia de Yokohama, de 1994 y todos menos uno, son posteriores al año 2000, cuando finaliza el Primer Decenio Internacional para la Reducción de los desastres naturales. Los veintisiete textos sobre reducción del riesgo de desastres son adoptados en todos los ámbitos regionales de: Asia Pacífico (destacando el Acuerdo de la Asociación de Naciones de Asia sudoriental, ASEAN, sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia de 2005, el primer tratado internacional sobre reducción del riesgo de desastres que se elaboró después del marco de Acción de Hyogo), África, América y Europa. El Comentario no cita tratados bilaterales concretos; se pueden encontrar identificados en el Sexto Informe del Relator Valencia-Ospina (A/CN.4/662, 2013).

Y tercero, se identifica la *práctica interna de los Estados que han adoptado políticas y/o leyes nacionales para la reducción del riesgo de desastres*. Se trata de una lista de más de cien Estados que han adoptado plataformas nacionales para la reducción del riesgo, de conformidad con el Marco de Sendai, entre ellos España¹⁵; así como de una lista de Estados que han aprobado leyes sobre la gestión de riesgo de desastres (entre los que no se encuentra España) (A/71/10, 2016, párr. 6). También estos instrumentos y planes datan de fechas posteriores al 2000 y como se indica en el Comentario, en su mayoría son la respuesta estatal al Marco de Acción de Hyogo (2005) y al Marco de Sendai (2015).

Durante estos más de cincuenta años, tanto en la AG como en las Conferencias internacionales por ella promovidas, los Estados han ido reiterando esta toma de conciencia internacional sobre la relevancia internacional de la reducción del riesgo de desastres. ¿Estamos todavía ante un mero *soft law*? A mi entender, el Relator Especial Valencia-Ospina y la CDI han sabido leer más allá del *soft law* y junto con la práctica convencional, se han atrevido a dar un paso muy importante a fin de fomentar el reconocimiento internacional de esta obligación internacional general. Valencia-Ospina (2019: 9) ha afirmado que el deber del artículo 9 es una de las propuestas más relevantes del Proyecto de artículos (junto a la prohibición de la denegación arbitraria del consentimiento a la asistencia externa); y que la CDI “has provided the international legal foundation for a duty to reduce the risk of disasters, thus positioning itself at the forefront of the contemporary discussion on the legal nature and role of prevention, mitigation and preparedness” (*Ibid.*, p. 10).

15 Se encuentra en las publicaciones de la UNDRR (UN Office for Disaster Risk Reduction) <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/national-platforms>.

Por todo ello, considero un imperativo moral y jurídico la inclusión del deber general de reducción de riesgos en la próxima convención internacional que los Estados se han comprometido a celebrar en 2027. Si se tratará de codificación, de cristalización o simplemente de una propuesta de desarrollo progresivo lo tendrán que decidir los Estados. Me inclino a pensar, si bien no lo puedo afirmar con rotundidad, que estaríamos ante una propuesta declarativa de una obligación del Derecho Internacional general, ya con fundamento en una costumbre, ya en un principio general del derecho (ya lo afirmé en otro lugar: Torroja Mateu, 2016: 259). En todo caso, la norma está en la fase final de su formación, muy especialmente gracias a los Marcos de Hyogo (2005) y Sendai (2015), así como a la práctica estatal posterior y a la labor de la CDI. La futura negociación y adopción del nuevo tratado pueden contribuir a que la obligación de reducción del riesgo de desastres llegue a cristalizarse.

Los Estados, por el momento se han manifestado divididos sobre si es codificación o desarrollo progresivo en el marco de la Sexta Comisión de la AG, que ha debatido sobre el Proyecto de artículos de la CDI. Así, en el Informe oral del presidente del Grupo de Trabajo sobre el tema de la Sexta Comisión de la AG (Oral report of the Chair of the Working Group, 2023, párr. 37-40, pp. 10-11) se pueden observar posiciones contrapuestas de los Estados. Algunas delegaciones aplauden la inclusión del Proyecto de artículo 9, por contribuir a colmar “a critical legal lacuna” (*Ibid.*, párr. 37). Otras completan esta idea aportando propuestas de mejora. Otras insisten en su carácter de obligación de conducta que debe adecuarse a las capacidades estatales. Alguna delegación afirma que “no such legal obligation to take measures to prevent disasters existed under customary international law or in existing international human rights treaties” y que se podría redactar como “a non-binding obligation” (*Ibid.*). Incluso una delegación se manifiesta a favor de suprimir el artículo 9 del Proyecto de artículos. En la próxima conferencia de codificación planificada para 2027, si se llega hasta tal puerto, se concretarán las posiciones enfrentadas de los Estados. El debate está sobre el tablero.

V. DELIMITACIÓN JURÍDICA DE LA OBLIGACIÓN DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Se pasa a delimitar el contenido y características de la obligación analizada (1) y su distinción de otras obligaciones relacionadas en las que se ha inspirado la CDI según indica el Comentario al Proyecto de artículo 9 (2).

1. Finalidad y contenido de la obligación

La redacción del primer párrafo del artículo 9 del Proyecto (“todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos”) tiene una clara intención normativa, utilizando el verbo deber y en futuro (“deberá”) (A/71/10, 2016, párr. 9, p. 47). La expresión “[t]odo Estado” indica el alcance subjetivo de la obligación a cualquier Estado de la comunidad internacional (no únicamente el Estado afectado por un

desastre) (*Ibid.*, párr. 8, p. 47). El Estado afectado por el desastre es aquél en cuyo territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control se produce un desastre (art. 3. b)). De tal manera que la obligación de reducción del riesgo de desastres compete a todos los Estados. Es una política pública del Estado; esto es, se ha de llevar a cabo en todo momento y con independencia de que haya acontecido o no un desastre.

Según los párrafos 1 y 2 del artículo 9, el deber de reducir el riesgo de desastres requiere de la adopción por cada Estado de una serie de medidas apropiadas a fin de lograr tres objetivos distintos: prevenir y mitigar los riesgos de los desastres y prepararse para ellos. El Comentario indica en varias ocasiones que la CDI utiliza el lenguaje técnico común de la práctica internacional especializada. A los efectos de esta investigación se destacan los aspectos particulares más relevantes de estas medidas y objetivos, sin entrar en un desarrollo minucioso que sería más propio de otro trabajo. Téngase en cuenta que son técnicas propias del Derecho administrativo interno y que el proyecto de artículos tiene en cuenta el necesario margen de apreciación por los Estados.

Dos cuestiones diferentes surgen en el análisis: delimitar los ámbitos de acción que tienen por finalidad reducir los riesgos de desastres: prevención y mitigación de riesgos y preparación ante desastres (A); y delimitar en qué consiste la adopción de “medidas apropiadas” según la diligencia debida aplicable a cada Estado (B).

A) ÁMBITOS DE ACCIÓN: PREVENCIÓN DE RIESGOS, MITIGACIÓN DE RIESGOS Y PREPARACIÓN ANTE DESASTRES

Ya situados en la etapa de la reducción de riesgos se pueden distinguir tres ámbitos o tipología de acciones que el artículo 9 formula con las expresiones de “prevenir y de mitigar los desastres [sic], y de prepararse para ellos” (A/71/10, 2016, párr. 15, p. 48). En este punto, como se indicó más arriba en el apartado III. 3, el artículo 9 del Proyecto es algo confuso. Como se señaló, es conveniente entender que más correcto sería referirse a la prevención de riesgos y mitigación de riesgos derivados del desastre. Se trata de tres ámbitos diferentes que “se sitúan en puntos distintos de la serie de actos que se realizan antes de iniciarse un desastre” (A/CN.4/590, 2007, pár. 26)¹⁶. Son ámbitos y actividades que deben ser previstos y desarrollados por el Estado durante el funcionamiento normal del sistema previamente al acaecimiento del desastre, que será cuando desplieguen todos sus efectos. Su identificación en la práctica de la ONU tiene orígenes remotos, si bien al principio mencionaban solo la prevención y preparación ante desastres. Con el tiempo los ámbitos de la prevención y mitigación de riesgos se van considerando más vinculados y diferenciados del ámbito de la preparación ante el desastre. La definición y contenido variará según los instrumentos jurídicos. Aquí, basándonos en la práctica arraigada en la ONU, los distinguimos sintéticamente de la siguiente manera, con apoyo en el Marco de Sendai, la terminología del Grupo de Trabajo RRD aprobada en su Informe de 2016 y el Comentario de la CDI.

16 ONU, CDI, Memorando de la Secretaría, Protección de las personas, A/CN.4/590, 11 de diciembre de 2007. En adelante, se citará A/CN.4/590, 2007.

Las actividades y medidas de *prevención de riesgos* derivados del desastre son las encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos. Es imposible eliminar todos los riesgos de desastres, por lo que la prevención lo que busca es reducir la vulnerabilidad y exposición al desastre. Ejemplos según la terminología del Grupo de Trabajo de RRD son los diques o terraplenes que eliminan el riesgo de inundaciones, los reglamentos sobre el uso de la tierra que no permiten asentamientos en zonas de riesgo alto, los diseños de ingeniería sísmica que aseguran la supervivencia y la función de un edificio esencial en caso de terremoto, entre otros (A/71/644, 2016, entrada “Prevención”, pp. 22-24). También son medidas de prevención de riesgos las acciones realizadas ya acaecido el desastre dirigidas a prevenir amenazas secundarias o sus consecuencias, como por ejemplo medidas para evitar contaminación del agua (*Ibid.*)¹⁷.

Muy vinculadas a la prevención de riesgos están las actividades de *mitigación de riesgos* que es la disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos a un suceso peligroso (A/71/644, 2016, entrada “Mitigación”, p. 21). Dado que no se pueden reducir o eliminar todos los riesgos completamente, debe intentarse mitigar los que se asumen. En este concepto, para el Grupo de Trabajo RRD, se pueden incluir también las técnicas de ingeniería y construcción o la mejora de políticas ambientales y sociales y la concienciación de la población (*Ibid.*). El Comentario las define de manera similar (A/71/10, 2016: párr. 16).

Las *actividades de preparación ante los impactos de los desastres* se refieren a los conocimientos y capacidades desarrollados por los gobiernos, las organizaciones competentes, las comunidades y las propias personas, para “prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes” (A/71/644, 2016: entrada “Preparación”, p. 22). Son actividades que se ejecutan en la etapa de la gestión del desastre pero que se han diseñado y preparado con antelación. Por ejemplo, establecer sistemas de alerta temprana, planificación de contingencias, almacenamiento de equipo y suministros, concertación de arreglos de coordinación, evaluación e información al público, así como ejercicios prácticos conexos (*Ibid.*). Estas actividades forman parte de un *plan de preparación* que abarque las comunidades concretas o para cada comunidad concreta (*Ibid.*)¹⁸.

17 Cabe añadir que, en 1990, el Secretario General de la ONU incluía en la prevención los “aspectos científicos y de ingeniería de la reducción de los casos de desastres y la legislación conexa”. Por ejemplo, esto incluye “la estimación de la frecuencia y magnitud de los futuros peligros, la delimitación de las zonas de alto riesgo, la determinación de las restricciones que habría que imponer en la utilización de la tierra y la urbanización en esas zonas y el fortalecimiento de estructuras para que resistan a los mayores peligros que sea razonable prever” (ONU, Informe del Secretario General, A/45/271-E/1990/78, 1990, p. 14, párr. 34).

18 Ya en 1990 se definía de manera similar en el marco de la ONU, considerando que estas actividades incluyen “la preparación de planes para situaciones de alerta y evacuación ante un peligro inminente, así como [para] el rescate y el suministro de alimentos y vivienda a las víctimas una vez ocurrido el desastre” (ONU, Informe del Secretario General, A/45/271-E/1990/78, 1990, p. 14, párr. 34). Hay aspectos conexos a esta planificación que comprenden el establecimiento de criterios para adoptar la decisión de aplicar los diversos elementos del plan, la capacitación de funcionarios locales y la educación de la población en las zonas de alto riesgo (*Ibid.*, p. 14, párr. 34).

B) LAS MEDIDAS APROPIADAS QUE DEBEN ADOPTARSE SEGÚN LAS CAPACIDADES DE CADA ESTADO

En cada uno de los ámbitos indicados y para tales fines, el Estado debe adoptar “medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas” que se concretan en tres: evaluaciones de riesgo, recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, e instalación y operación de sistemas de alerta temprana (artículo 9.2 del Proyecto). Es una lista abierta (Comentario CDI, párr. 17, p. 49). Las medidas van a requerir la adopción de un “marco jurídico” específico, el cual, pese a la redacción del artículo, es un “requisito *sine qua non* para la reducción del riesgo de desastres” según el Comentario (A/71/10, 2016: párr. 13, p. 48). Además, si bien se deja un margen de apreciación al Estado, la legislación ha de incluir “mecanismos de aplicación y rendición de cuentas” (*Ibid.*: párr. 14). Las tres categorías de medidas enunciadas se consideran fundamentales para desarrollar y aplicar otras posibles. Su mención, por tanto, es reflejo de su relevancia y su carácter indispensable para todo Estado. El Marco de Sendai (2015) proporciona un gran número de ejemplos de todas las medidas prácticas de reducción del riesgo de desastres que son citados por el Comentario (*Ibid.*, párr. 18, p. 49).

Un aspecto relevante es la utilización por la CDI de la expresión “medidas apropiadas” por el alcance que hay detrás de la misma. El Comentario concreta que el calificativo “apropiadas” se incluye porque la delimitación de su contenido depende de cada Estado (*Ibid.*, párr. 11). Su intención es dejar un *margen de apreciación* necesario a los Estados, lo cual guarda relación con el principio de diligencia debida del Derecho Internacional ambiental. Como indica el Relator Especial Valencia-Ospina, el Proyecto incluye la expresión “medidas apropiadas” porque este lenguaje es el propio de la diligencia debida del Derecho Internacional ambiental (A/CN.4/662, 2013, párr. 82, p. 33). Al ser una obligación de cumplimiento, lo que se valorará para determinar si ha habido o no violación de la misma será si se ha respetado un estándar de comportamiento formado por diversos elementos entre los que estarán, en cualquier caso, las *capacidades nacionales de cada Estado*. Ciertamente, la CDI se ha inspirado en este principio de diligencia debida y en el apartado siguiente se volverá sobre esto con más detalle.

2. Características de la obligación: de conducta, vertical y adaptada a las capacidades estatales

La obligación de reducción del riesgo de desastres es una norma primaria del Derecho Internacional, que establece obligaciones a los Estados (primaria por oposición a las normas secundarias). La CDI la configura para “todo Estado” y, por ende, su intención es considerarla un deber general que tienen todos los Estados de la comunidad internacional, en definitiva, una obligación de Derecho Internacional general. Se trata de una obligación “de conducta, no de resultado”, pues “no consiste en prevenir o mitigar completamente un desastre, sino en reducir el riesgo de los daños que puede causar” (A/71/10, 2016, párr. 10, p. 48). Es una obligación dirigida a que los Estados adopten medidas “principalmente en el ámbito nacional” (*Ibid.*, párr. 8, p. 47). Por tanto, su ejecución “corresponde a cada Estado de manera individual” (*Ibid.*). Y en ese contexto, continúa afirmando el Comentario, no se utiliza tampoco la expresión “los Estados”, sino “[t]odo Estado” para evitar que quedara implícita de alguna forma que se estaba reconociendo una obligación colectiva” (*Ibid.*).

Doctrinalmente es relevante destacar que estamos ante una *obligación vertical* del Estado, en la expresión utilizada por Valencia-Ospina en su Sexto informe. Que sea *vertical* no excluye que sea necesario cooperar con otros Estados y el Comentario se refiere en este punto a la obligación de cooperar del artículo 7 del Proyecto (*Ibid.*: párr. 8, p. 47). Es interesante observar que el Marco de Sendai (2015: párr. 19, b)) concreta que, hacia el interior del Estado, uno de los principios que comprende la obligación de reducción del riesgo de desastres es que “las responsabilidades sean *compartidas* por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, como corresponda según sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales” (destacado propio).

A mi entender, genera confusión que el Comentario oponga el carácter de *obligación individual vertical* de cada Estado a las *obligaciones colectivas*. Una obligación vertical puede tener un carácter colectivo, entendiendo por este término lo que considera la CDI en otros trabajos suyos. Esto es, las obligaciones colectivas son obligaciones de estructura integral y tienen un carácter *erga omnes* (las del Estado frente a toda la comunidad de Estados en su conjunto) o *erga omnes partes* (las del Estado frente a un grupo de Estados vinculados por un tratado) (Casanovas y Rodrigo, 2024:62). Así, véase el caso de la obligación de respetar y proteger los derechos humanos, que también conlleva que cada Estado emprenda medidas verticales de manera individual, hacia el interior de su territorio soberano o zonas bajo su jurisdicción o control, y no hay duda de que es una obligación colectiva en el sentido que aquí sostenemos.

Al respecto, ¿es una obligación *erga omnes*? El Comentario no dice nada. En la medida en que guarda una estrecha relación con la protección de derechos humanos, mi postura es entender que así es. No tendría mucho sentido considerar que no lo es por lo siguiente. Recientemente, la misma CIJ en su Opinión Consultiva sobre Obligaciones de los Estados en relación con el cambio climático (CIJ, 2025, párr. 439), ha señalado que el sistema climático y el medio ambiente son un “*Global Common Good*” que merecen la máxima protección, y que, por tanto, algunas de las obligaciones sobre el cambio climático “are obligations *erga omnes*, including most notably, certain international human rights obligations”. La obligación de reducción del riesgo de desastres está vinculada con la emergencia climática en la que nos encontramos y tiene por finalidad principal proteger los derechos y necesidades de las víctimas de los mismos. Por ello, tanto por la relación con el medio ambiente y el sistema climático, como por su relación con los derechos humanos lo propio sería considerarla como una obligación *erga omnes* (sea general o *inter partes*).

Otro carácter de la obligación, y de gran relevancia, es su *adaptación a las capacidades de cada Estado*. El Comentario al artículo 9 (A/71/10, 2016, párr. 9, p. 47) lo destaca con claridad:

“[s]i bien cada Estado tiene la misma obligación, la cuestión de los diferentes niveles de capacidad entre los Estados para dar cumplimiento a esta obligación se resuelve con la expresión “adoptando las medidas apropiadas” del artículo 9 párrafo 1.”

Es la misma idea que encierran las *capacidades respectivas* que forman parte del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas del Derecho Internacional ambiental. Este rasgo se fundamenta en una realidad reiterada en la práctica de la ONU desde los orígenes de la formación de esta obligación en los años setenta del siglo XX: no todos los Estados tienen la misma propensión a sufrir desastres ni la misma preparación científica y tecnológica para

afrontarlos. Ya en 1971, el Secretario General de la ONU identificaba una serie de países denominados como “propensos o proclives a desastres naturales”: son los que suelen sufrir con frecuencia desastres naturales, siendo muy a menudo países en vías de desarrollo¹⁹. Además, estos países son especialmente vulnerables a los desastres naturales o de otra índole, pues el bajo nivel de desarrollo económico y social se suele traducir en infraestructuras no preparadas para afrontar desastres repentinos, materiales de construcción endebles o edificios colocados en zonas peligrosas, entre otros.

Conviene matizar aquí que la internacionalización de la cooperación para la reducción de riesgos de desastres se fundamentó históricamente en la necesidad de solidaridad internacional con los países en vías de desarrollo (Torroja Mateu, 2004, pp. 142-171). Si bien hay países especialmente propensos a desastres y especialmente vulnerables, también es cierto que hay otros con mayor desarrollo científico y tecnológico para reducir los riesgos de desastres. Un terremoto, por ejemplo, no afecta igual a la población de Japón que a la de India. El primero, a diferencia del segundo, tiene una consolidada práctica de aplicar la investigación científica y tecnológica para paliar sus efectos (desde la construcción especial de edificios y carreteras, la elaboración de planes de evacuación, la adopción de una legislación que flexibilice la acción de la administración y otros actores acaecido el desastre, hasta la adopción de mecanismos de alerta temprana sobre futuros seísmos, por ejemplo). En la comunidad internacional existen medios tecnológicos y científicos suficientes para reducir los efectos de los desastres, pero no están de igual manera desarrollados en todos los Estados. Por lo cual la cooperación internacional para la reducción del riesgo de desastres se considera estrechamente vinculada a la cooperación para el desarrollo y ha sido reconocida como obligación jurídica en los artículos 7 y 8 del Proyecto de 2016. Esta interrelación entre reducción de riesgos de desastres y cooperación para el desarrollo queda recogida en múltiples instrumentos jurídicos (ad. ex. la Resolución 46/182 de la AG, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, de 1991, Principio rector 10, incluido en el Anexo I; o el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, “El futuro que queremos”, recogido en la Resolución 66/288 de la AG, de 2012).

Por otra parte, ¿es una obligación que podría considerarse parte del elenco de normas imperativas del Derecho Internacional general (*ius cogens*)? Nada se dice ni en el Proyecto ni en su Comentario. Ni tampoco la incluye el Proyecto de conclusiones de la CDI sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*), en la lista no exhaustiva de la Conclusión 23 (A/71/10, 2022). Puede parecer descabellado o aventurado plantearlo ahora. Pero el recuerdo de determinadas imágenes de la práctica reciente, lleva a proponerlo. Tan alarmantes son los asesinatos de civiles derivados de una política gubernamental activa, ya sea en tiempos de paz como en tiempos de conflictos ar-

19 El Secretario General los definía entonces como “los países con un historial de desastres naturales repetidos. Dichos países [son] (...) los países que forman el arco que bordea el Mar de la China Meridional suelen sufrir tifones; la Bahía de Bengala, ciclones; y el Atlántico occidental, la región del Caribe y el Golfo de México, huracanes. Una franja donde con frecuencia ocurren terremotos se extiende desde el Irán hasta Yugoslavia, pasando por Turquía y Grecia; y la otra, a lo largo de la costa occidental de América. Por último, hay una franja a lo largo del bloque septentrional del África donde suelen producirse desastres” (ONU, Informe del Secretario General, E/4994, 1971, párr. 18, p. 11).

mados, como los son los homicidios por la omisión del deber de socorro y del deber de reducción de riesgos (el que aquí estudiamos) derivados de una política gubernamental negligente. El Derecho Internacional debería reconocerlo. Los Estados deberían considerarlo seriamente. La negligencia del poderoso no debería ser gratuita. Siempre de acuerdo con las capacidades estatales, claro está. También, la responsabilidad internacional del individuo deberá algún día llegar a abarcar este ámbito concreto de la reducción del riesgo de desastres y la protección de las víctimas de los mismos; quizás aún no sea tarde para proponer este tema en el marco de las negociaciones del nuevo tratado para la Prevención y el Castigo de los Crímenes de lesa humanidad, cuya negociación está prevista para 2026 y 2027 (*vid. Resolución 79/122* de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 2024, titulada “Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Castigo de los Crímenes de Lesa Humanidad”).

3. Diferencias con otras obligaciones en las que se inspira la CDI

El Comentario al artículo 9 reconoce expresamente dos ámbitos concretos en los que se “inspira” la CDI para configurar el contenido de la obligación de reducción del riesgo de desastres: los principios que emanan del Derecho Internacional de los derechos humanos y una serie de principios del Derecho Internacional ambiental, como el principio de “diligencia debida” (A/71/10, 2016, párr. 4, p. 45). Nótese que el Comentario dice textualmente que el deber de reducción de riesgos “se inspira” en estos otros principios; no que se fundamenta en ellos. Teniendo ello presente, a los efectos de este estudio interesa analizar en qué medida se trata de obligaciones diferenciadas de la obligación de reducción del riesgo de desastres objeto de estudio.

A) LA OBLIGACIÓN POSITIVA DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS PARA PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS

La interrelación entre los desastres naturales y la violación de derechos humanos, en especial en situaciones de pobreza y de grupos vulnerables, tiene múltiples manifestaciones (Rodríguez Rivera, 2018; Kalin, 2012; Nifosi-Sutton, 2012; da Costa y Pospieszna, 2015). Todo el Proyecto de artículos de 2016 está atravesado por la obligación de los Estados de respetar y proteger la dignidad humana y los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres (artículos 4 y 5 y párr. 3 del Preámbulo).

Pero el Comentario al artículo 9 indica un aspecto diferente relevante: la CDI se ha inspirado en las obligaciones positivas de los Estados de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para evitar daños de desastres inminentes como forma de protección de los derechos humanos. Y cita los asuntos *Öneryildiz c. Turquía* (2004) y *Budayeva y otros c. Rusia* (2008) del Tribunal Europeo de Derechos humanos [TEDH] como ejemplos (A/71/10, 2016, 9, párr. 4, p. 45). En general, la adopción de medidas positivas estatales como forma de protección de determinados derechos civiles y políticos es un principio asentado en la doctrina y jurisprudencia del TEDH, de la CIDH (Tomás-Valiente Lanuza, 2022: 28-82) y del Comité de Derechos Humanos.

Lo destacable ahora es la vinculación que ha hecho el TEDH entre la falta de adopción de medidas apropiadas para evitar que la explosión de gas metano ocurrida en un vertedero municipal de Ümraniye (Estambul) y la violación del derecho a la vida, a la propiedad y a un recurso efectivo (*Öneryildiz c. Turquía*). Así como la vinculación que hace el Tribunal entre la falta de medidas apropiadas para evitar diversos deslizamientos de tierra en la ciudad de Tyrnauz y la violación del derecho a la vida (asunto *Boudaïeva y otros c. Rusia*). Aunque la CDI no lo cita, hay más casos en el TEDH (por ejemplo, y entre otros, *M. Özel y otros c. Turquía* (2015)). También se han identificado casos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (por ejemplo, las medidas cautelares adoptadas en noviembre de 2010 que exigieron al Gobierno de Haití la adopción de determinadas medidas para proteger a residentes de cinco campamentos para desplazados internos establecidos a raíz del terremoto de enero de 2010 (Nifosi-Sutton, 2012: 431-432).

En definitiva, por una parte, gracias a los mecanismos internacionales de control del respeto de los derechos humanos por los Estados, se puede exigir rendición de cuentas a éstos por su negligencia y omisión de reducción de riesgos de desastres (da Costa y Pospieszna, 2015: 179-83; Kalin, 2012: 135-137; Nifosi-Sutton, 2012: 436). Y a su vez, por otra parte y a la inversa, se ha considerado que la jurisprudencia internacional, “may in fact help the identification of a State’s obligation to act preventively in order to ensure that life is protected in all situation of potential disaster” (Nicoletti, 2012:195). Pero la obligación internacional de reducción del riesgo de desastres que aquí estudiamos, tiene un contenido y configuración autónomo. En consecuencia, su incumplimiento podrá reclamarse internacionalmente contra el Estado infractor, paralelamente a las reclamaciones por violación de derechos humanos.

B) LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN DE DAÑOS Y DE DILIGENCIA DEBIDA DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

El deber de diligencia debida como componente del principio de prevención de daños y el mismo principio de prevención de daños no son identificables con el principio de reducción de riesgos de desastres. Es cierto que la CDI se inspira en la idea de prevención y en estos principios del Derecho Internacional ambiental y los motivos los ha destacado la doctrina (Aronson-Storrier, 2019; Duvic-Paoli, 2018: 83 y ss). Pero aquí interesa analizar en qué difieren de la obligación que nos ocupa.

En primer lugar, en relación con el principio de diligencia debida del Derecho Internacional ambiental al que se refiere el Comentario, es un principio que forma parte del principio de prevención de daños al medio ambiente y en ese contexto lo analiza el Sexto informe del Relator Especial (A/CN.4/662, 2013, pp. 21-27). En Derecho Internacional del medio ambiente, este principio, como señala Viñuales (2017: 78) tiene por finalidad exigir

“que los Estados no solo se limiten a reparar el daño sensible causado al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional sino que también adopten, de modo proactivo, medidas de prevención de dicho daño y velen por su aplicación efectiva (cita: *Papeleras en el Río Uruguay*, párr. 197; *Actividades en la Zona*, párr. 117; *Opinión Consultiva sobre las Pesquerías*, párr. 131; *Pakistán c. La India — Laudo parcial*, párr. 451; y *Filipinas c. China*, párr. 941).”

La CIJ ha sintetizado el contenido consuetudinario de este deber en la Opinión consultiva de 2025 sobre “Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático”. La define como un estándar de conducta cuyo contenido en una situación específica se deriva de varios elementos, incluyendo las circunstancias del Estado concreto, que pueden evolucionar con el tiempo (CIJ, Opinión consultiva, 2025, párr. 280). La determinación de la adecuada aplicación o no de la diligencia debida es una “operación compleja” (*Ibid.*, párr. 300) debido a la necesidad de evaluar y combinar estos elementos. La Corte deja asentado que el *principio de diligencia debida* del Derecho Internacional ambiental es uno de los dos elementos del principio de prevención de daños (significativos) al medio ambiente. El otro es la *existencia de un riesgo de daño* significativo al medio ambiente (*Ibid.*, párrs. 273-274 y ss.), que la CIJ extiende claramente al sistema climático en esta Opinión consultiva. Ciertamente la CDI se ha inspirado en este principio, especialmente al adoptar la expresión de “medidas apropiadas”, tal como el mismo Comentario indica. Pero que el artículo 9 utilice este lenguaje no quiere decir que esté recogiendo el principio de diligencia debida del principio de prevención de daños al medio ambiente: únicamente quiere decir que aplica la misma idea extendiéndola a la obligación de reducción del riesgo de desastres.

En segundo lugar, sobre el más amplio principio de prevención de daños al medio ambiente hay que empezar señalando que el Comentario al artículo 9 no lo menciona expresamente como obligación inspiradora. Pero sí fue estudiado por el Relator Especial en su Sexto informe como un punto de apoyo en el reconocimiento de la obligación de reducción del riesgo de desastres (A/CN.4/662, 2013, pp. 5, 13 y ss). El Sexto informe lo desarrolla profusamente basándose en la definición asentada en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 y el Principio 2 de la Declaración de Río de 1992: “responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su [del Estado] jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de su jurisdicción nacional”. El Relator Valencia-Ospina se inspira en este principio, pero no lo equipara al de reducción de riesgos de desastres (aunque en 2013, año de adopción del Sexto Informe, no tenía aún definida la formulación jurídica tal como ha quedado en el Proyecto definitivo de 2016).

En la doctrina, sin embargo, durante años sí se equiparaba o vinculaba el principio de prevención de daños al medio ambiente con las catástrofes o desastres. Así, Romano (2001) se refería a la existencia de la “*obligation de prevention des catastrophes industrielles et naturelles*”. También Nicoletti (2012), al tratar de delimitar los deberes del Estado ante los desastres (naturales y causados por el hombre) fundamenta su estudio en el deber de prevención del Derecho Internacional del medio ambiente, aunque luego ser refiera a los ámbitos concretos de prevención y mitigación de riesgos y preparación ante desastres. Por otra parte, Frattaroli (2014) al estudiar el deber del Estado de “*prepare, warn, and mitigate natural disaster damages*” no hace referencia alguna a la reducción de riesgos de desastres, pero sí al principio de prevención de daños al medio ambiente. Nótese que estos estudios son anteriores a la aprobación del Proyecto de artículos de 2016. Esta doctrina no tiene demasiada relevancia científica en este punto, una vez ya se ha reconocido por la CDI la existencia de una obligación diferenciada de reducción del riesgo de desastres.

En mi opinión ambos principios no son identificables. En el mismo sentido, se ha pronunciado Bautista-Hernández (2021: 136) y Duvic-Paoli (2018: 84-85, 106-107, 284-249). Duvic-Paoli

aporta argumentos de peso en el marco de un profuso y minucioso trabajo sobre el principio de prevención de daños del Derecho Internacional ambiental; es en este marco, donde defiende que el principio de reducción de riesgos tiene otro contenido diferenciado. En mi opinión se distinguen por el objeto y por el contexto de la obligación.

Primero, por el objeto de la obligación difieren en este sentido. El principio de prevención obliga al Estado a adoptar medidas internas para *no causar daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas internacionales*. Sin embargo, el principio de reducción de riesgos de desastres obliga al Estado adoptar medidas internas *para reducir al máximo los riesgos de daños*, asumiendo la imposibilidad del riesgo cero, para *proteger a la propia población y con independencia de si el desastre tiene un impacto más allá de sus fronteras*; aspecto éste último en el que incide Duvic-Paoli (2018: 284). Si bien, también es cierto que el principio de prevención de daños, aunque se formó originalmente en el ámbito de las relaciones interestatales, hoy tiene una aplicación vertical hacia el interior del propio Estado (CIDH, Opinión consultiva, 2017, párr. 133)²⁰. Por tanto, en este aspecto último no difieren ambos principios u obligaciones generales del Derecho Internacional.

Además, aunque en el principio de prevención de daños se pueden contemplar daños a personas y bienes además de daños al medio ambiente, en el principio de reducción del riesgo de desastres el objeto último de protección son los *derechos y necesidades de las personas víctimas del desastre*. Como señala De Guttty (2012: 41) “[e]nvironmental treaties, on the other hand, focus their attention on the protection of the environment as such, irrespective of any damage to the property of the local population”.

Segundo, por el contexto de la obligación ambos principios difieren en el sentido siguiente. El principio de prevención de daños obliga al Estado a adoptar medidas durante el funcionamiento normal de la sociedad para aplicarse también durante esas mismas circunstancias de funcionamiento normal, valga la redundancia. Sin embargo, el principio de reducción del riesgo de desastres obliga al Estado a adoptar medidas durante el funcionamiento normal de la sociedad —medidas legislativas, evaluaciones de riesgo, medidas de ingeniería, la recopilación y difusión de información sobre riesgos, sistemas de alerta temprana—, pero cuyos efectos y aplicación principal tendrán lugar cuando se desencadene el desastre, que por definición supone una disrupción grave del funcionamiento de la sociedad²¹. La prevención de daños al medio ambiente se debe ejecutar siempre, con indiferencia de si acontece o no un desastre. La reducción del riesgo de desastres se debe ejecutar también siempre, pero dirigida a proteger a la población cuando acontezca el desastre.

-
- 20 “133. The American Convention obliges States to take actions to prevent eventual human rights violations (supra para. 118). In this regard, although the principle of prevention in relation to the environment was established within the framework of inter-State relations, the obligations that it imposes are similar to the general duty to prevent human rights violations. Therefore, the Court reiterates that the obligation of prevention applies to damage that may occur within or outside the territory of the State of origin (supra para. 103). Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, Solicitudada por la República de Colombia, “El medio ambiente y los derechos humanos”.
- 21 Es cierto que las medidas concretas podrían coincidir en la forma (como por ejemplo las evaluaciones de impacto, solicitar información, alerta temprana, evaluación de riesgos). Pero es la finalidad con la que éstas se adoptan la que las define y enmarca en una u otra obligación.

VI. CONCLUSIONES

En primer lugar, existe hoy en día una intensa y desarrollada experiencia institucional y normativa *lato sensu* (que incluye tanto *soft law* como *hard law*) internacional relativa a la reducción del riesgo de desastres. En la ONU, sus orígenes datan de 1971 y la experiencia fue impulsada con más fuerza en los años noventa del Siglo XX y principios del XXI. El proyecto de artículo 9 de la CDI de 2016, que formula el deber de reducción de riesgos de desastres, representa una propuesta acorde con esta práctica internacional que merece ser considerada con atención.

En segundo lugar, la CDI formula este deber con una clara intención normativa. Se puede deducir tanto por su lenguaje, como por su adecuación a las expresiones técnicas propias de la reducción de riesgos de desastres y como por el desarrollo que se realiza en el Comentario de la CDI al proyecto de artículo 9.

En tercer lugar, la finalidad directa del deber es la reducción de riesgos de desastres para proteger a las personas, sus necesidades y sus derechos. La obligación no tiene por objeto la prevención de fenómenos climáticos extremos (inundaciones, sequías, tornados, terremotos...); ni la prevención de accidentes industriales ni otros acontecimientos derivados por riesgos de actividades peligrosas. El objeto es reducir los riesgos de los desastres que son las consecuencias calamitosas de los fenómenos peligrosos (sean naturales, accidentales o resultantes de la acción humana).

En cuarto lugar, el Proyecto de artículos de la CDI de 2016 introduce una definición de desastres (artículo 3 a)) que, si bien puede ser mejorable, sintetiza la práctica internacional consensuada al menos en tres aspectos: 1) la distinción entre el fenómeno causante (natural, accidente o actividad humana) y los acontecimientos calamitosos subsiguientes que conforman el desastre; 2) la existencia de una perturbación grave del funcionamiento normal de la sociedad; y 3) la existencia de pérdidas de vidas humanas, sufrimientos y aflicción (por afectar a la salud, medios de vida y bienes de producción, activos culturales y ambientales), o desplazamientos en masa. No se refiere a situaciones en las que hay daños al medio ambiente exclusivamente. La definición del Proyecto eleva el umbral mediante calificativos que exigen la gravedad, masividad o la gran magnitud de los daños.

En quinto lugar, el contenido de la obligación de reducción del riesgo de desastres responde a las propuestas establecidas en el Marco de Sendai (2015), siguiendo su terminología: abarca la adopción de *medidas apropiadas* en los ámbitos *de prevención y mitigación de riesgos y de preparación a los desastres*. En este punto, recomiendo corregir la terminología utilizada en el proyecto de artículo 9 párrafo 1, en el futuro tratado internacional previsto para 2027: en lugar de las expresiones de prevención y mitigación *de desastres*, sería más adecuado utilizar las de prevención y mitigación *de riesgos de desastres*. Además, las *medidas apropiadas* se han de incluir en la legislación nacional y deben abarcar, al menos: las evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y pérdidas anteriores y el establecimiento de sistemas de alerta temprana; además deben incluirse mecanismos de rendición de cuentas.

En sexto lugar, la obligación tiene un carácter vertical (dirigida a que los Estados adopten medidas en su interior que, además, serán aplicadas bajo su soberanía, jurisdicción o control);

es de conducta (perseguir reducir los máximos riesgos posibles, sabiendo que es imposible el riesgo cero); y se adecúa a las capacidades estatales. En este sentido, la formulación incluye la expresión de *medidas apropiadas* a fin de aludir a la aplicación de un estándar de diligencia debida, que será siempre tenido en cuenta en la determinación, en su caso, de la violación o no de la obligación.

En séptimo lugar, la obligación de reducción del riesgo de desastres no debe confundirse con el principio de prevención de daños que tiene un objeto y un contexto diferente. Tampoco con la obligación de adopción de medidas positivas para prevenir la violación de determinados derechos (derecho a la vida, derecho a la propiedad, etc.) que podrían verse afectados en casos de desastres a la que se ha referido el TEDH. La obligación de reducción de riesgos de desastres tiene un contenido autónomo y podrá ser exigida internacionalmente en otras instancias más allá de las de protección de derechos humanos. Esto es, no queda subsumida en la protección de los derechos humanos. Podrían darse reclamaciones internacionales por omisión de la obligación de reducción del riesgo de desastres; aunque por la naturaleza de la misma será difícil que se den reclamaciones interestatales, la puerta está abierta. Como lo estaría en un plano teórico para los litigios internacionales iniciados por particulares contra Estados o contra empresas relativos a este deber de reducción de riesgos de desastres. El problema es la ausencia de foro internacional a tal fin y en este sentido, el futuro tratado internacional derivado del Proyecto sobre Protección de las personas en casos de desastre previsto para su adopción a más tardar en 2027, debería incluir un órgano de control con competencias para recibir comunicaciones de los particulares al respecto (así como interestatales).

En octavo lugar, sobre el alcance jurídico del proyecto de artículo 9, el Comentario de la CDI no dice expresamente que la propuesta cumpla la función de estar “declarando” una norma de Derecho Internacional general. No afirma que sea una propuesta de codificación, por tanto. Pero tampoco lo niega. El Comentario relata con detalle la práctica generalizada de los Estados a través de tratados (multilaterales, regionales y bilaterales), así como a través de la adopción de planes nacionales y leyes internas. También concreta la práctica de la ONU, a través de la AG y de Conferencias internacionales sobre reducción del riesgo de desastres, cuyas resoluciones y declaraciones se consideran de *soft law*. La finalidad de la CDI es mostrar la existencia de una práctica internacional generalizada como fundamento jurídico de la obligación a fin de probar su existencia. Pero los trabajos previos no muestran la realización de un análisis a fondo sobre si esta práctica configura precedentes (práctica material relevante) a los efectos de poder afirmar que existía tal obligación general en el momento de la aprobación del Proyecto de artículos de 2016. Por una parte, los acuerdos internacionales se refieren sobre todo a obligaciones horizontales de cooperar en el ámbito de la reducción de riesgos. Por otra parte, la práctica interna estatal, impulsada por el Marco de Acción de Hyogo (2005) y Sendai (2015), muy extendida en todos los continentes, no se sabe si se ha realizado con el convencimiento de su obligatoriedad (*opinio iuris*). Además, falta más práctica jurisprudencial internacional que directamente mencione esta obligación por su nombre técnico, reducción del riesgo de desastres. En este sentido el Comentario de la CDI es acertado en su prudencia al no utilizar la expresión de *precedentes* de la costumbre internacional y preferir referirse únicamente a la *práctica generalizada de los Estados*.

Por todo ello, en el estado actual del Derecho Internacional cuando menos se puede defender que se trata de una obligación general en su fase final de formación. Nada impide que un órgano de aplicación del Derecho Internacional avanzado a su tiempo se decida por dar un impulso a la obligación, reconociendo la responsabilidad internacional al Estado negligente por la omisión del deber de reducción del riesgo de desastres. Paralelamente, sin duda alguna, en el TEDH y otras instancias de protección de los derechos humanos se podrá reforzar la exigencia de la adopción de medidas positivas de prevención de violación de derechos de las víctimas en casos de desastres, con apoyo en el proyecto de artículo 9 de la CDI, aunque se considere que cumple una función de *lege ferenda*.

Por último y en noveno lugar, por todo lo anterior considero un imperativo moral y político el reconocimiento universal por los Estados de esta obligación internacional en el futuro tratado internacional sobre la protección de las personas en caso de desastres, previsto para su negociación en 2027. Es posible que algunos Estados defiendan que la propuesta del artículo 9 es de desarrollo progresivo. Otros, incluso, quizás sugieran su retirada. Pero no se podrá negar la ingente práctica internacional impulsada por la ONU. Y se podría aprovechar la etapa de negociaciones para lanzar una campaña internacional por el reconocimiento de tal obligación general y así, lograr que el futuro tratado cumpla una función cristalizadora de la obligación de reducción del riesgo de desastres. A lo sumo, su inclusión en un tratado universal siempre podrá ser el cauce de la generación de una norma de Derecho Internacional general. El Reino de España no debería dejar pasar la oportunidad de convertirse en líder de la promoción de esta obligación de reducción del riesgo de desastres durante las negociaciones del futuro tratado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aronsson-Storrier, M. (2019). Exploring the Foundations: The Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law — Role of International Law in Disaster Risk Reduction. En Katja L. H., Samuel, K. L.H., Aronsson-Storrier, M. & Bookmiller, K. M. (Eds.), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and international Law* (pp. 52-70). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108564540>
- Aronsson-Storrier, M. (2020). Sendai Five Years on: Reflections on the Role of International Law in the Creation and Reduction of Disaster Risk, *Int. J. Disaster Risk Sci*, 11, pp. 230-238. <https://doi.org/10.1007/s13753-020-00265-y>
- Bartolini, G. (2017). A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, *International Review of the Red Cross*, 99 (3), pp. 1103-1137 <https://doi:10.1017/S1816383119000067>
- Bautista-Hernández, A. (2016). Reflexiones en torno a la regulación jurídica de la reducción del riesgo de desastre (disaster risk reduction) y la práctica internacional al respecto seguida por la UNESCO. *Ius et scientia*, 2 (1), pp. 89-107. <https://revistascientificas.us.es/index.php/ies/article/view/13213>
- Bautista-Hernández, A. (2018). Climate Change and Disasters: the 2015 Paris Agreement legal standards applicable to disaster prevention. En Torres Cazorla, M. I. & Sánchez Patrón, J. M. (Eds.) *Bioderecho internacional* (pp. 188-214). Tirant Lo Blanch.

- Bautista-Hernáez, A. (2020). ¿Órgano político o legislativo? Revisitando el valor jurídico de las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en materia de catástrofes. En Torres Cazorla, M. I. *Bioderecho Internacional y Universalización: el Papel de las Organizaciones y los Tribunales Internacionales*. (pp. 51-78). Tirant lo Blanch.
- Bautista-Hernáez, A. (2021). *Derecho internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes*, Tirant lo Blanch.
- Caron, D., & Leben, C. (Eds.) (2001). *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law-Martinus Nijhoff.
- Caron, D.D., Kelly, M.J. & Telesetsky, A. (Eds.) (2014). *The international law of disaster relief*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107447844>
- Casanovas, O. & Rodrigo, A.J. (2024), *Compendio de Derecho Internacional Público*, 12^a Ed. Tecnos.
- Crespo Hernández, A. (2025). La ley aplicable a la responsabilidad de las empresas por los daños internacionales derivados del cambio climático. *REEI*, núm. 48, junio, pp. 218-255. <https://doi.org/10.36151/reei.49.08>
- Da Costa, K. & Pospieszna, P. (2015), “The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 6 (1), pp. 64-86 <https://doi.org/10.1163/18781527-00601005>
- De Guttry, A. (2012). Surveying the Law. En A. de Guttry, M. Gestri, & G. Venturini (Eds.), *International Disaster Response Law* (pp. 3-44). T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_2
- De Guttry, A., Gestri, M. & Venturini, G. (Eds) (2012). *International Disaster Response Law*. T.M.C. Asser Press. <https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8>
- Duvic-Paoli, L.-A. (2018). *The Prevention Principle in International Environmental Law*, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108553728>
- Esteve Pardo, J. (2025), *Lecciones de Derecho administrativo*, 12^a Ed. Marcial Pons.
- Fernández Liesa, C. & Oliva Martínez, D. J. (2012). *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias. <https://doi.org/10.1017/9781108553728>
- Fernández Liesa, C. (2001). La responsabilité en cas de catastrophes écologiques, d'après les travaux de la CDI sur les activités non interdites par le droit international. En D. Caron & C. Leben (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes* (pp. 723-753). The Hague Academy of International Law-Martinus Nijhoff.

- Fernández Liesa, C. (2011). Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales, *AEDI*, vol. 27, pp. 211-242.
- Frattaroli, J.L (2014). A State's Duty to Prepare, Warn and Mitigate Natural Disaster Damages, *Boston College International & Comparative Law Review*, 37 (1), pp.173-208.
- González Napolitano S.S. et. al. (2015). *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*, Universidad Nacional de Buenos Aires, SGN Editora.
- Kalin, W. (2012). The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters. *German Yearbook of International Law*, 55, pp. 119-148. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv-1q69ns4.6>
- Katja L. H., Samuel, K. L.H., Aronsson-Storrier, M. & Bookmiller, K. M. (Eds.) (2019). *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108564540>
- Leben, C. (1996), Bilan de recherches de la section de Langue Française du Centre d'étude et de recherche de l'Académie. En Centre d'étude et de recherche de Droit International et de relations internationales — 1995, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, Hague Academy of International Law. (pp. 17-86). Martinus Nijhoff Publishers.
- Nicoletti, B. (2012). Chapter 8 — The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States. En A. De Guttury, M. Gestri & G. Venturini (Eds) (2012). *International Disaster Response Law* (pp. 177-198). T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_2
- Nifosi-Sutton, I. (2012), “Chapter 17, Contour of Disaster Victims’ Rights to a Remedy and Reparation Under International Human Rights Law” en A. De Guttury, M. Gestri & G. Venturini (Eds), *International Disaster Response Law* (pp. 415-440). T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_2
- Petit de Gabriel, E. (2001). Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales. En D. Caron & C. Leben (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes* (pp. 537-589) The Hague Academy of International Law-Martinus Nijhoff.
- Pronto, A.N. (2019). Codification and Progressive Development in Contemporary International Law-Making: Locating the Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters. *Yearbook of International Disaster Law Online* 01 (1), pp. 148-178 DOI:[10.1163/26662531-01001009](https://doi.org/10.1163/26662531-01001009)
- Pronto, A.N. (2019). Consideration of the Protection of Persons in the Event of Disasters by the International Law Commission, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol 15: 2, pp. 449-459. <https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol15/iss2/9>

- Rodríguez Rivera, L.E. (2018). La protección de derechos humanos como imperativo ante la coyuntura de desastres naturales y desigualdad socioeconómica: mirada a Puerto Rico tras el Huracán María”, 87 *Rev. Jur. U.P.R.*, pp. 772 y ss.
- Romano, C.P.R. (2001). L’obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles. En Caron, D., & Leben, C. (Eds.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The international aspects of natural and industrial catastrophes*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff, pp. 379 y ss.
- Rubio Fernández, E.M. (2016). Crónica de codificación internacional: la labor de la Comisión de derecho internacional (68^a Sesión), *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 32, pp. 38-43.
- Rubio Fernández, E.M. (2014). Crónica de codificación internacional: la labor de la Comisión de derecho internacional (66^a Sesión)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 28, pp. 10-14.
- Tladi, D. (2017). The International Law Commission’s Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters: Codification, Progressive Development or Creation of Law from Thin Air?”, *Chinese Journal of International Law*, 16 (3), September, pp. 425-451. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmx020>
- Tomás-Valiente Lanuza, C. (2022). La doctrina de las obligaciones positivas del Estado y su reflejo en materia penal en la jurisprudencia del TEDH. En J. Llobet Rodríguez & Ramón Ruiz Rodríguez (Coords.) *Principios y garantías penales y procesales en la doctrina de la CIDH y el TEDH* (pp. 28-82). J.M Bosch.
- Torres Cazorla, M.I. (2014). Las emergencias y catástrofes como riesgo para la seguridad: una visión desde la perspectiva del Derecho Internacional público a la luz de la estrategia de seguridad nacional de mayo de 2013, *ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 77-106 nº 92 mayo-agosto, pp-76-106.
- Torres Cazorla, M.I. (2020). Natural Disasters, Environment and Health: the Role Played by International Law and European Union Law in this Field. En N. Stefania (Ed.) *Environmental Health in International and EU Law: Current Challenges and Legal Responses* (pp. 335-347). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429354694>
- Torroja Mateu, H. (2004), *La asistencia humanitaria en la Organización de las Naciones Unidas Fundamentos y perspectivas actuales*. Atelier.
- Torroja Mateu, H. (2013). La protección jurídica del acceso a los alimentos en tiempos de conflictos armados: estado de la cuestión. En X. Pons Rafols (Ed.), *Alimentación y Derecho internacional. Normas, instituciones y procesos* (pp. 147-160). Marcial Pons.
- Torroja Mateu, H. (2016). Estrategia Internacional para la seguridad humana en los desastres naturales, *Araucaria*, 18 (36) (pp. 241-263), <https://DOI:10.12795/araucaria.2016.i36.1>
- Valencia-Ospina, E. (2019). The Work of the International Law Commission on the ‘Protection of Persons in the Event of Disasters. *Yearbook of International Disaster Law Online*, pp. 5-27.

- Venturini, G. (2012). International Disaster Response Law in Relation to Other Branches of International Law. En A. de Guttry. M. Gestri, & G. Venturini (Eds.), *International Disaster Response Law* (pp. 45-64). T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_2
- Viñuales, J. E. (2017). La protección ambiental en el Derecho consuetudinario internacional. *Revista Española De Derecho Internacional*, 69 (2), pp. 71-91. <https://reei.tirant.com/redi/article/view/657>
- Zorzi Giustiniani, F. (2012). The Works of the International Law Commission on ‘Protection of Persons in the Event of Disasters’. A Critical Appraisal. En A. de Guttry. M. Gestri, & G. Venturini (Eds.), *International Disaster Response Law* (pp. 65-84) T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-882-8_2
- Zorzi Giustiniani, F., Sommario, E., Casolari, F., & Bartolini, J. (Eds.) (2018). Routledge Handbook of Human Rights and Disasters. Routledge.