

3292ª SESIÓN

Martes 3 de mayo de 2016, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Pedro COMISSÁRIO AFONSO

Miembros presentes: Sr. Caffisch, Sr. Candioti, Sr. El-Murtadi Suleiman Gouider, Sra. Escobar Hernández, Sr. Forteau, Sr. Hassouna, Sr. Hmoud, Sr. Huang, Sra. Jacobsson, Sr. Kamto, Sr. Kittichaisaree, Sr. Kolodkin, Sr. Laraba, Sr. McRae, Sr. Murase, Sr. Murphy, Sr. Niehaus, Sr. Nolte, Sr. Park, Sr. Peter, Sr. Petrič, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Šturma, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Vázquez-Bermúdez, Sr. Wako, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

—————

Organización de los trabajos del período de sesiones (continuación)

[Tema 1 del programa]

1. El PRESIDENTE invita al Sr. Vázquez-Bermúdez a dar lectura a la composición del Grupo de Trabajo sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario.

2. El Sr. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ (Presidente del Grupo de Trabajo sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario) dice que el Grupo de Trabajo estará integrado por los siguientes miembros: Sr. Comissário Afonso, Sr. Forteau, Sr. Hmoud, Sr. Kittichaisaree, Sr. Kolodkin, Sr. Murase, Sr. Murphy, Sir Michael Wood y Sr. Park (*ex officio*).

Protección de las personas en caso de desastre (continuación) (A/CN.4/696 y Add.1, A/CN.4/697, A/CN.4/L.871)

[Tema 2 del programa]

OCTAVO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

3. El PRESIDENTE invita a la Comisión a reanudar el examen del octavo informe sobre la protección de las personas en caso de desastre (A/CN.4/697).

4. El Sr. FORTEAU da las gracias al Relator Especial por la meticulosidad con la que ha elaborado su informe. Dice que, siguiendo el esquema del informe, hará algunos comentarios generales antes de formular sus observaciones sobre determinados proyectos de artículo, limitándose a tratar cuestiones de principio y dejando que el Comité de Redacción se ocupe de la cuestión, de carácter más técnico, de la formulación de los proyectos, incluido el proyecto de preámbulo que no requiere comentario particular en esta fase, salvo que convendrá que en él se haga referencia a las necesidades de las personas afectadas por los desastres. Quizás deba el Comité proponer también que se renumeren los proyectos de artículo. A este respecto, el orador apoya la propuesta de ubicar el proyecto de artículo 16 antes de los proyectos de artículo 14 y 15, formulada en el párrafo 273 del octavo informe del Relator Especial.

5. En líneas generales, el orador observa con satisfacción que los Estados respaldaron el texto aprobado en

primera lectura¹⁰, lo que debería permitir a la Comisión aprobar los proyectos de artículo en segunda lectura sin demasiadas dificultades en el actual período de sesiones. Si bien hacen falta algunos ajustes, se podrá mantener el sutil equilibrio entre los derechos de las personas y los intereses de los Estados al que llegó la Comisión en 2014.

6. El orador es partidario de materializar el concepto de la responsabilidad de proteger en el proyecto de artículos, aunque observa que, en general, los Estados no comparan ese punto de vista. No obstante, esta idea figura implícitamente en el proyecto, en particular al combinar los artículos 2, 6, 7 y 12 a 16.

7. Como sin duda recordarán algunos miembros de la Comisión, dado que es poco probable que se confirme la hipótesis de que un Estado se niegue arbitrariamente a aceptar la asistencia externa, es importante hacer más hincapié en las medidas de fomento, incitación o promoción de la prevención que en los derechos y las obligaciones de los Estados. No obstante, no conviene obviar por completo las obligaciones que sobre ellos recaen en caso de desastre, mencionadas por otra parte en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai)¹¹, en especial en el párrafo 6.

8. La principal cuestión general que cabe examinar es la del fin que persigue el proyecto de artículos, puesto que será ello lo que determinará la forma final que este revestirá. Algunas instituciones internacionales preguntaron si el proyecto era suficientemente práctico y, por ende, suficientemente detallado, y si no convenía completarlo con anexos más pormenorizados. La Comisión podría ocuparse de esta cuestión en los años venideros pero, por el momento, ha logrado su objetivo: aprobar un conjunto de normas generales que los Estados podrán concretar, fundamentalmente adoptando disposiciones de derecho nacional u acuerdos prácticos. Por tanto, en esta fase no ha lugar a reorientar los trabajos de la Comisión fruto del proyecto aprobado en primera lectura.

9. En cuanto a los ajustes que hay que introducir en determinados proyectos de artículo, varios Estados y organizaciones internacionales señalaron que se debería hacer referencia al concepto de resiliencia. De hecho, este concepto aparece periódicamente en el Marco de Sendai y, si bien en menor medida, en la resolución 70/107 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 2015. En estos textos, el refuerzo de la resiliencia está asociado casi sistemáticamente a la prevención del riesgo de desastres, y el Marco de Sendai llega a hacer de él una de sus cuatro prioridades. Sería conveniente que el Relator Especial diese su opinión sobre la conveniencia de hacer que este concepto figure en el proyecto de artículos e indicase a qué disposiciones debería vincularse, en su caso.

10. En relación con el proyecto de artículo 2, si bien algunos Estados deseaban que, en aras de un equilibrio, se mencionaran los derechos de los Estados en paralelo a los derechos de las personas, el orador estima que no

¹⁰ *Anuario... 2014*, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 66 y ss., párrs. 55 y 56.

¹¹ Resolución 69/283 de la Asamblea General, de 3 de junio de 2015, anexo II.

sería oportuno. De hecho, en su relación con las personas, el Estado no tiene, en sentido estricto, derechos: al ser una persona jurídica, tiene una función que desempeñar, la de servir al interés general. En el caso en cuestión, la función del Estado consiste en proteger a las personas afectadas por un desastre. Por tanto, está totalmente justificado que en el proyecto de artículo 2 se haga hincapié en los derechos de las personas y sus necesidades esenciales, sin mencionar los derechos de los Estados.

11. El proyecto de artículo 3, que ha sido objeto de numerosos comentarios, debería fusionarse con el proyecto de artículo 4. Se tendría que precisar igualmente que la definición de «desastre», así como todas las definiciones que figuran en el proyecto de artículo 4, se entienden únicamente a los efectos del proyecto de artículos examinado. Al orador no le convence el argumento del Relator Especial de que la definición de «desastre» merece una disposición específica, puesto que con ello se daría demasiada importancia a dicha definición, mientras que en la práctica podría resultar necesario u oportuno recurrir al proyecto de artículos en situaciones límite en las que, aun no habiendo verdaderamente un desastre en el sentido del proyecto de artículos, este pudiera servir de guía útil. La esencia del proyecto de artículos no es la definición de «desastre», sino la existencia de principios y normas generales que deben guiar las actuaciones en caso de desastre. Ello justifica que se inserte el contenido del proyecto de artículo 3 en el proyecto de artículo 4.

12. En lo que al proyecto de artículo 4 se refiere, el orador suscribe con la Unión Europea y con Suiza que la alusión al personal militar que figura en el apartado *e* debería tener la precisión presente en las Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo)¹² y las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas¹³, según las cuales los medios militares internacionales no deben ser utilizados sino como último recurso, cuando se han agotado las alternativas civiles, lo que evoca el preámbulo de la resolución 70/107 de la Asamblea General. En todo caso, a diferencia del Relator Especial, el orador estima que, al tratarse de una precisión sustantiva y no de un elemento de la definición, no conviene introducirla en el proyecto de artículo 4, sino en los proyectos de artículos 15 o 16, o bien recogerla en una nueva disposición.

13. El orador no comparte tampoco el punto de vista del Relator Especial de que la alusión a la prevención de riesgos debería eliminarse de los apartados *d*, *e* y *f* del proyecto de artículo 4. En la medida en que la prevención es el tema del que se ocupan al menos dos proyectos de artículo (proyectos de artículo 10 y 11), hace falta mantener dicha referencia.

¹² Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre*, revisión 1.1, noviembre de 2007.

¹³ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, Comité Permanente entre Organismos, *Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas*, 2003 (revisión 1, 2006).

14. Tal y como señalaron varios Estados, el proyecto de artículo 6 es sin duda alguna demasiado general y vago, en particular en lo concerniente a la posibilidad de dejar en suspenso determinados derechos humanos en virtud de cláusulas convencionales. La adición de las palabras «protejan» y «hagan efectivos» propuesta por el Relator Especial en su octavo informe supone una mejora. Se podría precisar además que las personas tienen derecho a que se respeten, protejan y hagan efectivos no «sus derechos humanos», una formulación bastante imprecisa, sino «sus derechos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos», lo que explicaría con mayor claridad que, en determinados casos, las cláusulas convencionales que permiten ciertas suspensiones puedan ser de aplicación respetando las condiciones y los límites que prevén dichas cláusulas.

15. Tal y como observaron varios Estados y organizaciones internacionales, habría que revisar cómo se articulan los proyectos de artículo 8, 9 y 10 relativos a la cooperación. También haría falta precisar el objeto de esas disposiciones. El orador está convencido de que, como subraya el Relator Especial en su informe, estas disposiciones siguen un orden lógico y estima, de hecho, que su formulación no permite realmente apreciar dicho orden. En aras de la precisión, se podría reformular en particular el título del proyecto de artículo 9 para que rece «Cooperación en materia de socorro y de asistencia en caso de desastre» e incorporar esta precisión en el cuerpo del artículo introduciendo después de «cooperación» la expresión «en materia de socorro y de asistencia». Así, quedaría más claro que el proyecto de artículo 8 comporta una obligación general de cooperar en dos sentidos: por una parte, en lo concerniente al socorro y la asistencia (objeto del proyecto de artículo 9) y, por otra, en lo concerniente a la prevención del riesgo de desastres (objeto del proyecto de artículo 10).

16. El proyecto de artículo 11 es una de las disposiciones fundamentales del proyecto. Únicamente la prevención puede proteger eficazmente a las personas de los desastres. Por ello, sería bueno conservar en el título la alusión a una obligación de prevención, lo que quizás se corresponda más bien con el desarrollo progresivo del derecho que con la codificación, si bien parece positivo e incluso necesario. Un caso distinto es el de la precisión que hace el Relator Especial de que la prevención perseguiría «evitar que se produzcan nuevos riesgos y reducir los existentes». De hecho, esta fórmula complica que se comprenda la obligación de prevención del riesgo de desastres. Después de todo, cabe pensar que existe una obligación no solo de reducir los riesgos existentes, sino también de prevenirlos. Por tanto, el proyecto de artículo 11, incluido su título, no debería ser modificado.

17. Por lo que al proyecto de artículo 12 respecta, algunos Estados estimaron que era preferible hablar de «responsabilidad» que de «papel» o «deber» del Estado. El término «papel» no dice mucho en el plano jurídico, por lo que convendría reemplazarlo sistemáticamente, en el proyecto de artículo 12, por el término «responsabilidad», así como sustituir, en el párrafo 1, el término «deber» por el de «responsabilidad». De este modo, se pondría de manifiesto con mayor claridad el doble principio que subyace al proyecto de artículo: el Estado, en virtud de su

soberanía, tiene la función de proteger a las personas; al mismo tiempo, debe ser el que lleve a la práctica dicha protección. Este doble principio encuentra perfecta traducción en el término «responsabilidad», que designa a la vez un deber y una prerrogativa. Es asimismo el término que figura en el Marco de Sendai y en la resolución 6 aprobada en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en diciembre de 2015¹⁴.

18. A la vista de las observaciones formuladas por los Estados, el Relator Especial propone transformar el proyecto de artículo 13 en una disposición discrecional precisando que incumbe al Estado afectado determinar, subjetivamente, si un desastre supera su capacidad nacional de respuesta. Esta propuesta resulta excesiva. Entre la formulación puramente objetiva del proyecto de artículo 13 aprobada en primera lectura y la formulación, completamente subjetiva, propuesta por el Relator Especial, sin duda se puede encontrar un término medio dejando «cierto margen de discrecionalidad», en palabras de la Unión Europea. Por ejemplo, se podría decir «En la medida en que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta», lo que daría a entender que el Estado afectado no es el único juez, sino que la obligación prevista en el proyecto de artículo 13 será exigible únicamente si no puede manifiestamente, diga lo que diga, hacer frente por sí solo al desastre.

19. En cuanto al proyecto de artículo 14, no tiene sentido precisar en el párrafo 2 que el consentimiento no se puede retirar arbitrariamente, puesto que el régimen de retirada del consentimiento encaja en el proyecto de artículo 19, no en el proyecto de artículo 14. Se podría agregar una frase a tal efecto al final del proyecto de artículo 19. Para tranquilizar a los Estados que consideran que el proyecto de artículo 14, párrafo 2, es demasiado impreciso, se podría decir también que únicamente el consentimiento para la asistencia externa «ofrecida en aplicación del presente proyecto de artículos» no puede ser denegado arbitrariamente. Con ello se daría respuesta, en particular, a las preocupaciones legítimamente expresadas por Tailandia y otros Estados, a quienes les inquietaba el riesgo que suponían las ofertas de asistencia no solicitadas o inoportunas.

20. El proyecto de artículo 16 ha suscitado opiniones contrapuestas. El orador recuerda que considera sorprendente imponer al Estado afectado la obligación de buscar asistencia externa, como hace el proyecto de artículo 13, sin imponer al mismo tiempo a los otros Estados la menor obligación de prestar dicha asistencia. Además de constituir para algunos una regresión respecto del derecho internacional vigente, este planteamiento genera una incoherencia en la medida en que el proyecto de artículo 13 obliga al Estado afectado a buscar asistencia externa sin que el proyecto de artículo 16 imponga a nadie la obligación de ofrecérsela. Esta incoherencia resulta aún más sorprendente si cabe puesto que en el proyecto de artículos se supone que el ofrecimiento de asistencia externa interviene en circunstancias muy concretas y particularmente excepcionales, a saber, cuando

el Estado afectado no puede hacer frente por sí solo a un desastre, definido en el proyecto de artículo 3 como acontecimientos «que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud». En tal situación, la solidaridad internacional se impone, evidentemente, a la altura de las respectivas capacidades de cada uno.

21. Hace varios años, cuando la Comisión planteó la cuestión, algunos Estados afirmaron que no existía ninguna obligación de prestar asistencia externa. La solución de compromiso a la que se llegó en primera lectura consistió en admitir que existía, como mínimo, el derecho a prestar dicha asistencia. El Relator Especial propone ahora dar otro paso atrás, en aras del pragmatismo, y afirmar en el proyecto de artículo 16 que los Estados y otros actores «podrán ofrecer asistencia». Esta formulación desequilibra un poco más aún el proyecto de artículos en su conjunto.

22. Otro compromiso posible, y quizás más satisfactorio, consistiría en mantener en un párrafo 1 la formulación propuesta por el Relator Especial para el proyecto de artículo 16 y añadir un párrafo 2 que dispusiera que «en la medida en que un desastre supere la capacidad de respuesta del Estado afectado en el sentido del proyecto de artículo 13, los otros Estados deberían ofrecer (o bien: se alienta a los otros Estados a ofrecer) a dicho Estado toda la asistencia necesaria, dentro de las capacidades de cada uno».

23. El orador toma buena nota de la propuesta del Relator Especial de indicar en el proyecto de artículo 19 que existe un derecho a terminar la asistencia externa, si bien estima que dicho derecho debe ser calificado. En los términos del proyecto de artículo 14, párrafo 2, el consentimiento del Estado para la asistencia no puede ser denegado arbitrariamente, y debería aplicarse un límite parecido al derecho a terminar la asistencia.

24. En cuanto a los proyectos de artículo 20 y 21, si bien es ciertamente necesario precisar el proyecto de artículo 20 en el sentido deseado por el Relator Especial, la redacción propuesta parece algo compleja, en particular porque parece circunscribir el derecho especial y regional exclusivamente a las normas convencionales. Sin duda, bastaría con decir que el proyecto de artículos se entiende «sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables en caso de desastre de carácter universal, regional o bilateral». En cuanto al destino que conviene reservar a las situaciones de conflicto armado en el proyecto de artículo 21, hay claramente dos opiniones diametralmente opuestas. Se agradece la modificación propuesta por el Relator Especial por cuanto permitirá conciliar los puntos de vista de los Estados.

25. La forma final que debería revestir el proyecto de artículos y las recomendaciones que la Comisión remitirá a la Asamblea General dependerán evidentemente del tenor definitivo que tengan los proyectos de artículo al término de los debates plenarios, de los trabajos del Comité de Redacción y del análisis recogido en los comentarios. Habida cuenta de ello, el orador estima que el proyecto de artículos no se presta realmente a

¹⁴ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, resolución sobre el fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastres, actividades de reducción del riesgo y primeros auxilios (documento 32IC/15/R6).

ser transformado en un instrumento convencional. Se muestra particularmente sensible a la observación formulada por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que teme que un esfuerzo encaminado a la elaboración de un tratado [pueda] distraer de otras iniciativas de preparación de instrumentos a nivel nacional. El orador se inclina más bien por recomendar a la Asamblea General que apruebe una «declaración marco» que retome, tras algunas posibles modificaciones, el proyecto de artículos de la Comisión, puesto que un instrumento de esas características se correspondería en mayor medida con el contenido y el objetivo del presente proyecto de artículos. Con ello, se podría además establecer una estrecha colaboración entre la Comisión de Derecho Internacional y la Sexta Comisión en torno a un tema concreto, y poner de manifiesto que, entre limitarse a tomar nota de los proyectos de la Comisión y aprobar un tratado, existen opciones intermedias que merecen ser exploradas.

26. El Sr. KITTICHAISAREE desearía que el Sr. Forteau precisara qué quiere decir cuando afirma que la responsabilidad de proteger está implícita en algunos de los proyectos de artículo, puesto que esa idea, a cuya introducción en el proyecto de artículos se oponen varios Estados, es objeto de debate en la Sexta Comisión. Como se desprende del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005¹⁵ y del informe del Secretario General de 2009¹⁶, la responsabilidad de proteger descansa en tres pilares: incumbe al Estado en primer lugar proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica, así como de la incitación a cometer tales actos; la comunidad internacional tiene la obligación de ayudar y alentar a los Estados a cumplir dicha responsabilidad; la comunidad internacional debe desplegar todos los medios apropiados, diplomáticos, humanitarios y de otra índole, para proteger a la población de tales crímenes. Si un Estado no protege manifiestamente a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a actuar de manera concertada para facilitar la protección necesaria, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, la Sexta Comisión ha recalcado en numerosas ocasiones que la falta de protección en situación de desastre nacional no puede equipararse a la falta de protección frente a los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de genocidio y la limpieza étnica. En el pasado, la Asesora Jurídica de las Naciones Unidas dijo ante la Comisión que el concepto de la responsabilidad de proteger se había utilizado por primera vez en el contexto de Libia. El orador teme que la Sexta Comisión llegue a pensar que este concepto forma parte del ámbito de aplicación de determinados proyectos de artículo, a pesar de que el Relator Especial haya señalado lo contrario.

27. El Sr. FORTEAU precisa que no propone incorporar explícitamente el concepto de la responsabilidad de proteger en el proyecto de artículos, sino que nada impide a la Comisión hacer extensible el principio que subyace al concepto al ámbito de los desastres. Le parece además que el principio esencial de la responsabilidad de proteger

se encuentra igualmente en el proyecto de artículos, tal y como han observado varios miembros de la Comisión desde que comenzara el debate sobre este tema.

28. Sir Michael WOOD da las gracias al Relator Especial por su octavo informe y por su exposición. El informe pone de manifiesto que los miembros de la Comisión van por buen camino y que deberían aprobar el proyecto de artículos en segunda lectura en el actual período de sesiones; los numerosos comentarios y propuestas que se han recibido son buena prueba del interés que suscita el tema examinado. En líneas generales, las recomendaciones del Relator Especial parecen comedidas y juiciosas. El orador suscribe en concreto el enfoque del Relator Especial con respecto a los comentarios y las observaciones recibidas de los Estados y las organizaciones internacionales. Si se aprueban la mayoría de las modificaciones propuestas por el Relator Especial, el proyecto de artículos mejorará claramente. Si bien algunos comentarios llegaron lamentablemente muy tarde, convendría tenerlos en cuenta en la medida de lo posible en el marco del proyecto de artículos o de los comentarios, puesto que algunos son muy detallados y suscitan cuestiones interesantes.

29. El orador se limitará a mencionar las recomendaciones del Relator Especial que plantean cuestiones. Celebra tomar parte en los trabajos del Comité de Redacción que tienen por objeto elaborar una versión final del texto que la Comisión podrá aprobar, y participar en la redacción de los comentarios, a la que espera que la Comisión pueda dedicar tiempo suficiente, habida cuenta de que se trata de la última lectura.

30. El orador comienza con una observación general que se refiere más a los comentarios que a los proyectos de artículo y señala que, en vista de que la Comisión se ha inspirado en gran medida en instrumentos jurídicos no vinculantes, convendría quizás precisar al inicio de los comentarios que el proyecto de artículos responde en gran parte al desarrollo progresivo del derecho más que a su codificación.

31. El orador sería partidario de la fusión de los proyectos de artículo 3 y 4 propuesta por varios Estados, puesto que le parece ciertamente extraño separar la definición del término «desastre» de las otras definiciones. En su defecto, sería necesario, tal y como propuso Francia, precisar que el término «desastre» se define a los efectos del proyecto de artículos, lo que evitaría todo argumento en sentido contrario derivado de la presencia de estos términos en el proyecto de artículo 4.

32. La adición, en el proyecto de artículo 4, de la frase «los recursos militares deben utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente que pueda responder a una necesidad humanitaria crítica» es poco convincente. Una norma sustantiva no debe figurar en un artículo dedicado a las definiciones y, si se decide conservarla, deberá desplazarse, por ejemplo al comentario. Asimismo, las palabras «deben utilizarse únicamente cuando» parecen demasiado contundentes para un texto que podría dar lugar a una convención jurídicamente vinculante. Las Directrices de Oslo no llegan tan lejos y tratan esta cuestión en un contexto determinado. Se trata de declaraciones de naturaleza política, no vinculantes,

¹⁵ Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

¹⁶ «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», informe del Secretario General (A/63/677).

destinadas en primer lugar a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados. ¿Es realmente acertado dar a entender que los Estados contravendrían una norma de derecho internacional si utilizaran recursos militares con el consentimiento del Estado afectado únicamente porque también había recursos civiles disponibles? ¿Favorecería esta norma el socorro en caso de desastre? Por último, aunque se trate de una mera declaración de carácter político, los Estados pueden disponer de recursos militares formados y destinados al socorro en caso de desastre, en cuyo caso cabe preguntarse por qué no se van a utilizar. Al igual que sucede con la labor de socorro nacional, deben tenerse en cuenta numerosos factores para determinar si conviene utilizar recursos militares o civiles: rapidez, disponibilidad, competencias, eficacia, costes, etc. Si la Comisión decide de todos modos mantener una norma de esta índole, ya sea en el proyecto de artículo o en el comentario, deberá atenuar su contenido diciendo por ejemplo «deberían utilizarse únicamente» o «pueden ser utilizados en particular», así como explicar en el comentario la razón de ser de esa norma y el sentido de la expresión «cuando no haya una alternativa civil equivalente».

33. En cuanto al proyecto de artículo 5 relativo a la dignidad humana, también el orador estima que este concepto es verdaderamente esencial y que convendría desplazarlo para que figurara en el preámbulo.

34. En lo que al proyecto de artículo 6 se refiere, la expresión «tienen derecho a que se respeten, protejan y hagan efectivos» no parece nada apropiada y sería preferible conservar la redacción original. A pesar de que, según el Relator Especial, se trate de «la fórmula consagrada», los Estados no utilizan a menudo esta expresión, y en la versión en inglés resultan extrañas las palabras «*fulfillment of their human rights*».

35. En relación con el proyecto de artículo 7, las modificaciones propuestas no representan ninguna mejora. Aunque el nuevo título no sea tan simple y claro como el original, es poco probable que induzca a la confusión con el derecho internacional humanitario, como temía un Estado, puesto que no hay duda de que el proyecto de artículos versa sobre los desastres y no sobre el derecho internacional humanitario. Dicho esto, la introducción de una nueva expresión («respuesta humanitaria») en el texto puede ser por sí misma fuente de confusión. Además, el orador no está seguro de qué se entendería por principio de no hacer daño en la práctica y duda de que pueda ser considerado realmente un principio humanitario al mismo nivel que los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. Tal y como señalaron los Estados nórdicos, el término parece abarcar aspectos dispares y no se ve claramente qué aportaría en la práctica. De mantenerse, deberá explicarse con gran precisión en el comentario. El orador no entiende tampoco qué sentido debe atribuirse a la palabra «independencia» que figura en el párrafo 140 del informe. No hay ningún elemento, al menos en el informe, que explique por qué el Relator Especial propone agregar este término. Además, añadir «en particular» después de la palabra «imparcialidad» no mejora en absoluto la formulación original, que separa nítidamente la no discriminación de la imparcialidad, mientras que la nueva redacción parece reducir esencialmente la imparcialidad a

la no discriminación. Si hace falta un vínculo lógico, quizás sería preferible utilizar la palabra «especialmente» en lugar de «en particular».

36. En lo que respecta al proyecto de artículo 8, el orador considera poco sensato mencionar expresamente al Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas. ¿Qué pasará en caso de reorganización o cambio de nombre del puesto? Resultaría suficiente y más prudente ser más general o reservar esta referencia particular para el comentario.

37. En cuanto al proyecto de artículo 13, la modificación propuesta por el Relator Especial plantea dos problemas bastante importantes. En primer lugar, si se menciona el juicio del Estado afectado en lugar de una norma objetiva se corre el riesgo de dejar sin efecto toda obligación enunciada en este proyecto de artículo, que se convertiría en una disposición discrecional, tal y como ha señalado el Sr. Forteau. En segundo lugar, en la redacción modificada, las palabras «en la medida en que» han sido suprimidas a pesar de que no cabe duda, según el párrafo 3 del comentario, de que la Comisión las consideró importantes en primera lectura. Por ello, al Comité de Redacción le podría ayudar el examen de la redacción propuesta por el Sr. Forteau, que restablece los términos.

38. El orador no cree que sea buena idea añadir la expresión «de buena fe» en el párrafo 3 del proyecto de artículo 14. Huelga decir que todo ofrecimiento de asistencia debe hacerse de buena fe y no con fines deshonestos. Ello refleja un principio fundamental del derecho internacional y no hay motivo particular por el que deba incluirse esta expresión en esta ubicación concreta.

39. El proyecto de artículo 21 plantea una cuestión muy importante que conviene dilucidar, a saber, la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. Ahora bien, entre este proyecto de artículo y su correspondiente comentario existe una discrepancia que habrá que solventar. Al orador no le convence que las modificaciones propuestas por el Relator Especial supongan una mejora y considera que sería útil someterlas al Comité de Redacción.

40. En relación con el proyecto de preámbulo propuesto por el Relator Especial, no parece apropiado el quinto párrafo, al menos su primera parte. Puede resultar acertado reafirmar la responsabilidad primordial del Estado afectado, pero parece inoportuno atribuir tanta importancia al principio de no injerencia en lo que no deja de ser un breve preámbulo relativo al socorro en caso de desastre. Estos aspectos han sido tratados con prudencia y mesura a lo largo del proyecto de artículos, en particular en el proyecto de artículo 14, y el párrafo en cuestión conlleva el riesgo de romper dicho equilibrio. Al final del preámbulo, se podría añadir una disposición inspirada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que podría rezar así: «las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones [de los presentes proyectos de artículo]».

41. En cuanto a la forma final que debería adoptar el proyecto de artículos, el orador observa que el Relator

Especial recomienda la conclusión de una convención internacional y explica que ello sería conforme con la práctica seguida por la Comisión desde 2001 respecto de varios textos sobre distintos temas. En la mayoría de esos casos, si no en todos, la Comisión recomendó a la Asamblea General que procediera en dos etapas: aprobar el proyecto de artículos como anexo a una resolución y examinar acto seguido la cuestión de la aprobación de una convención. En el caso entre manos, todo dependerá, como ha dicho el Sr. Forteau, del texto que resulte del examen del proyecto de artículos por parte del Comité de Redacción. El orador propone al Relator Especial que se ocupe de la cuestión de manera oficiosa con vistas a formular una recomendación concreta a la Comisión para su aprobación, probablemente hacia el final del período de sesiones.

42. Para concluir, el orador está a favor de remitir los proyectos de artículo y el proyecto de preámbulo al Comité de Redacción, de acuerdo con la recomendación del Relator Especial.

43. El Sr. PARK da las gracias al Relator Especial por su octavo informe, que resume y reproduce con acierto los comentarios y las observaciones de los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales. El orador formulará algunas observaciones generales sobre aspectos que estima importantes y hará propuestas específicas en el Comité de Redacción.

44. Recuerda que el proyecto de artículos pretende tener en cuenta todo el ciclo del desastre y dice que los proyectos de artículo 1 y 2 no reflejan claramente esta idea, especialmente el hecho de que el proyecto de artículos abarca también la fase de prevención. Aunque el Relator Especial explique que la definición del término «desastre» está formulada de manera muy general y que es inútil mencionar explícitamente la «prevención del riesgo de desastres» en el texto, el orador considera que es preferible aclarar el ámbito de aplicación y el objeto del proyecto de artículos.

45. Si bien es consciente de que algunos Estados no son partidarios del proyecto de artículo 11, el orador se pregunta únicamente si, en virtud del primer párrafo del proyecto de artículo, un tercer Estado podría invocar la conculcación por el Estado del deber de reducir el riesgo de desastres para hacer valer el incumplimiento de una obligación internacional. En caso afirmativo haría falta reexaminar la estructura del proyecto de artículo, puesto que en este ámbito no existen medidas u obligaciones internacionales idénticas y uniformes para todos los Estados.

46. El orador coincide con el Relator Especial en que algunas disposiciones no deben ser objeto de mayor debate. A su juicio, no debería introducirse ninguna modificación sustantiva a los proyectos de artículo 13 y 14, que son el resultado de debates profundos y no persiguen transformar la esencia de las relaciones internacionales contemporáneas. Estos proyectos de artículo reflejan el delicado equilibrio logrado entre, por una parte, los principios de soberanía y no injerencia y, por otra, la protección de los derechos humanos. Si se abriera el debate, se complicaría sin duda la aprobación del proyecto en segunda lectura.

47. No obstante, el orador desea aprovechar la ocasión para aclarar su postura con respecto a estas importantes disposiciones. Por un lado, considera que el proyecto de artículo 13 corresponde a la *lex ferenda* y no refleja el derecho internacional consuetudinario. Lamentablemente, la búsqueda de asistencia externa en la medida en que un desastre supere la capacidad nacional de respuesta no es, en los albores del siglo XXI, siempre una obligación, sino más bien una recomendación dirigida al Estado afectado. En este contexto, no se puede aceptar que el hecho de negarse a buscar asistencia comporte la responsabilidad del Estado. Asimismo, por otro lado, a pesar de que el Relator Especial haya modificado la redacción del proyecto de artículo 14, párrafos 2 y 3, la disposición no da siempre una respuesta clara en todos los supuestos: por ejemplo, ¿qué sucede si no hay un gobierno en el ejercicio de sus funciones que pueda prestar su consentimiento o si se deniega el consentimiento de manera arbitraria? Además, habida cuenta de que la expresión «de buena fe», añadida al párrafo 3, corre el riesgo de ser, por su propia subjetividad, fuente de conflicto entre el Estado afectado y el Estado que presta asistencia, sería preferible suprimirla.

48. En opinión del orador, el proyecto de artículo 21 es uno de los que se presta a más controversias. Algunos Estados no ven con claridad la relación o la línea de separación entre los ámbitos de aplicación del proyecto de artículos y del derecho internacional humanitario. Al modificar el texto del proyecto de artículo, el Relator Especial ha querido sin duda solventar las incoherencias que existían entre la formulación original del proyecto de artículo («El presente proyecto de artículos no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario») y el correspondiente comentario («[El presente proyecto de artículos] puede aplicarse no obstante a situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos en que las normas vigentes del derecho internacional, y en particular las normas del derecho humanitario internacional, no sean aplicables»¹⁷). El orador cree entender que, en el texto modificado por el Relator Especial, se mantiene la aplicación preferente de las normas del derecho internacional humanitario es caso de conflicto armado y que el proyecto de artículo 21 es aplicable en situaciones complejas de conflicto armado y desastre natural o medioambiental cuando las normas del derecho internacional humanitario no traten explícitamente los problemas vinculados al desastre. Por consiguiente, en caso de conflicto entre diversas normas, las normas del derecho internacional humanitario prevalecen siempre sobre el proyecto de artículos. El orador no está seguro de que esta jerarquía de normas jurídicas sea en todos los casos aceptable o útil para proteger eficazmente a las víctimas de las crisis humanitarias.

49. En los proyectos de artículo 5, 8, 13 y 16, el Relator Especial ha sustituido «las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes» por «otros actores que presten asistencia», que aparece en el proyecto de artículo 4, apartado *c*. Esta modificación tiene el mérito de la concisión, aunque la redacción original había sido fruto de debates profundos en el seno del Comité de Redacción

¹⁷ *Anuario...* 2014, vol. II (segunda parte) y corrección, pág. 98 (párrafo 3 del comentario al proyecto de artículo 21).

y la expresión «otros actores que presten asistencia» engloba no solo a las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, sino también a toda otra entidad o persona ajena al Estado afectado. No se menciona esta última categoría de actores en los proyectos de artículo 8 y 16, por lo que convendría examinar este aspecto con mayor detenimiento antes de acometer cambios en bloque.

50. En lo que respecta a la forma final del proyecto de artículos, el orador preferiría un instrumento jurídico jurídicamente vinculante. Unas directrices podrían ofrecer evidentemente indicaciones útiles a los Estados, pero no hay que olvidar que no existe por ahora ninguna convención universal y jurídicamente vinculante sobre este tema. A juicio del orador, el proyecto de artículos enuncia claramente los derechos y las obligaciones de todos e insta un equilibrio que satisface al Estado afectado, a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones internacionales implicadas. Así pues, el derecho internacional se enriquece con un nuevo ámbito, el del «derecho de los desastres».

51. El Sr. MURPHY deduce de los comentarios y las observaciones que los trabajos de la Comisión respecto del tema suscitan un interés considerable, aunque también gran inquietud por la redacción de varios de los proyectos de artículo. En líneas generales, la definición de los «derechos» y las «obligaciones» de los Estados sigue siendo considerada preocupante, puesto que apenas existen convenciones, práctica de los Estados y jurisprudencia que establezcan el derecho en el caso en cuestión. Quizás sea la señal de que la Comisión aún no ha llegado al equilibrio necesario, aunque esté cerca de lograrlo. La resistencia de algunos Estados obedece sin duda alguna a que la Comisión no dice claramente en el comentario, al menos en esta fase, que la mayoría de los proyectos de artículo corresponden al ámbito del desarrollo progresivo del derecho y que la práctica de los Estados, por no hablar del derecho convencional, no es suficiente para sustentar varias de las normas que enuncia. Por ese motivo el orador suscribe la recomendación del Relator Especial de tratar el proyecto de artículos examinado como un proyecto de tratado que consta de un preámbulo y quizás de artículos definitivos, tal y como ya ha hecho la Comisión en algunos de sus proyectos. No obstante, toma nota de la propuesta del Sr. Forteau de presentar a la Asamblea General una declaración marco y precisa que si los miembros de la Comisión deciden seguir esta dirección, quizás deberían revisar en parte la formulación del proyecto de artículos y la presentación del tema.

52. La Comisión debería incluir asimismo en el proyecto de artículos un comentario introductorio, parecido al que utilizó en 2014 en el proyecto relativo a la expulsión de extranjeros («el presente proyecto de artículos abarca tanto la codificación como el desarrollo progresivo de normas fundamentales»¹⁸), que justifique que se intente elaborar un tratado internacional en este ámbito.

53. El orador es partidario de remitir los proyectos de artículo y el proyecto de preámbulo al Comité de Redacción para que los revise a la luz de las observaciones que

ha recibido la Comisión, aunque estima que deberían tenerse en cuenta otras modificaciones además de las propuestas por el Relator Especial. Tal y como dijo el Relator Especial en su declaración introductoria, numerosos Gobiernos y organizaciones internacionales piden también que se modifiquen los comentarios.

54. En cuanto al proyecto de artículo 3, algunos Estados se han mostrado preocupados por la definición del término «desastre» que figura en el proyecto, pero el enunciado del proyecto de artículo ya es bastante extenso en su formulación actual como para disipar dicha preocupación. Ante esta situación, el Relator Especial ha recomendado incluir en la definición del término «desastre» toda calamidad que ocasione daños «económicos» de gran magnitud y que perturbe así gravemente el funcionamiento de la sociedad. Ahora bien, a juicio del orador, el adjetivo «económico» amplía demasiado el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, que de este modo podría abarcar acontecimientos como una fuerte subida de los tipos de interés, una recesión económica o incluso el desplome del precio de una materia prima, por ejemplo petróleo o un metal precioso. ¿Qué significaría en tal caso la obligación de reducir el riesgo de una recesión económica? Por otra parte, sería positivo combinar los proyectos de artículo 3 y 4, como han propuesto el Sr. Forteau y Sir Michael Wood.

55. En relación con el proyecto de artículo 4, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios consideró que la definición del «Estado afectado» que figura en el apartado *a* era demasiado amplia. En la redacción actual del proyecto de artículo, este término se aplica de hecho a todo Estado cuyo nacional se encuentre en una zona de desastre, puesto que la persona en cuestión está bajo la jurisdicción de dicho Estado. Cierto es que la Comisión no tenía la intención de dar a este término una acepción tan extensa, por lo que podría reformularse la definición así: «se entiende “afectado” un Estado cuando en su territorio, o en un territorio bajo su jurisdicción o su control, se ven afectados por un desastre personas, bienes o el medio ambiente».

56. En cuanto a la propuesta del Relator Especial de añadir al final del apartado *e* una disposición que invite a primar la utilización de recursos civiles frente a los recursos militares, sería mejor introducir una fórmula de esta índole en el proyecto de artículo 9 o el proyecto de artículo 13 que en el proyecto dedicado a los términos empleados. Además, si esta propuesta tiene por objeto reflejar el espíritu de las Directrices de Oslo, hay que revisar por completo su formulación, puesto que dichas directrices reconocen el interés de los recursos militares considerados un complemento de los recursos civiles, emplean el término «recursos militares y de la defensa civil», únicamente contemplan esa preferencia en el contexto de las operaciones de las Naciones Unidas y disponen que esos recursos «deben solicitarse», y no «deben utilizarse», siguiendo la fórmula del Relator Especial, que no incorpora todos estos matices a pesar de su importancia capital a ojos de los participantes en la Conferencia Internacional de Oslo de enero de 1994, ni transmite en mayor medida el espíritu de otros instrumentos, como algunas resoluciones de la Asamblea General. Quizás convendría añadir en el proyecto de artículo 13 un

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 26 (párrafo 1 del comentario general).

segundo párrafo con el siguiente tenor: «Los recursos militares y de defensa civil extranjeros deberán ser solicitados únicamente cuando no haya una alternativa civil equiparable que pueda responder a una necesidad humanitaria crítica». En cualquier caso, lo importante es ante todo velar por que no se obstaculice la ayuda en caso de desastre imponiendo normas de índole administrativa. Resulta difícil entender qué utilidad tiene, por ejemplo, imponer a los Estados Unidos de América que no utilicen sus aviones militares en el marco de la ayuda humanitaria, a pesar de que el Estado beneficiario se la haya solicitado, antes de asegurarse de que no puede utilizarse ningún avión de transporte civil.

57. En cuanto al proyecto de artículo 5, si bien el Relator Especial lo considera un «logro destacado de la Comisión», el orador comparte la opinión de los representantes de Irlanda, que entienden que el principio superior de la dignidad humana tendría mejor ubicación en un preámbulo, a semejanza de lo que se decidió durante la redacción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El preámbulo del Pacto reconoce la «dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana», hilo conductor de las normas enunciadas en el Pacto, pero no impone la obligación general de proteger la dignidad inherente a la persona humana, puesto que esta noción es demasiado imprecisa e incierta como para ser objeto de normas concretas. Por ello, convendría integrar el proyecto de artículo 5 en el preámbulo, donde se podría hacer igualmente referencia a las personas afectadas por los desastres, tal y como ha propuesto el Sr. Forteau, y conservar el proyecto de artículo 6, que reconoce la necesidad de respetar los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres.

58. En relación con el proyecto de artículo 6, el orador no es partidario de introducir en el enunciado del proyecto las palabras «protejan y hagan efectivos». El Relator Especial afirma que esta modificación permitiría asegurar la plena conformidad del proyecto con el derecho internacional de los derechos humanos, pero estas palabras no aparecen en ninguno de los principales instrumentos de derechos humanos, como el Pacto, sin contar que en los trabajos recientes de la Comisión, como el proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros¹⁹, únicamente se dice «se respeten sus derechos humanos». Dicho esto, podría resultar útil reemplazar la expresión «sus derechos humanos» por «sus derechos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos», tal y como ha propuesto el Sr. Forteau.

59. En lo que al proyecto de artículo 7 se refiere, numerosos Estados, así como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, expresaron sus reservas a algunos de los principios en él inscritos, especialmente la neutralidad y la no discriminación. Aunque el Relator Especial alude a estas reservas en su informe, no propone suprimir los principios en cuestión, sino todo lo contrario, añadir otros, concretamente los principios de no hacer daño e independencia, cuya introducción fue propuesta por los Estados nórdicos y la Unión Europea, respectivamente. Ahora bien, el orador

desconoce por completo a qué se refieren esos principios en este contexto, pues el Relator Especial no ha precisado aspecto alguno del tema, especialmente remitiendo a los instrumentos, a la práctica de los Estados o a la jurisprudencia. ¿Qué se entiende por «no hacer daño»? ¿A quién y a qué se refiere? En el marco de las operaciones de socorro, es posible imaginarse que haga falta demoler estructuras inestables al día siguiente de un seísmo o sacrificar ganado infectado tras el paso de un ciclón, de manera que en cierto sentido se ocasionan daños a bienes e incluso a las personas. ¿A qué remite el principio de independencia? ¿Y a quién afecta? ¿Cómo se puede defender este principio mientras que varios proyectos de artículo aluden al concepto de «cooperación»? Si se introducen estos principios, al menos sin aclararlos, se sembrará la confusión, motivo por el cual el orador no es partidario de hacerlo en esta fase.

60. En relación con el proyecto de artículo 8, el orador suscribe la propuesta del Relator Especial de modificar la forma en que se alude a diferentes actores en el enunciado del proyecto de artículo. El orador observa que numerosos Estados han expresado objeciones al título del proyecto de artículo, aduciendo que el deber de cooperar no existe en derecho internacional. En especial, la delegación de Grecia señaló que el empleo de términos de naturaleza imperativa, como «shall» en la versión en inglés, denotaba la existencia de una obligación que no encontraba fundamento en la práctica de los Estados, al tiempo que también los Estados nórdicos y Austria mostraron su inquietud. La delegación de la Federación de Rusia estimó que el deber de cooperar no había sido establecido como principio del derecho internacional. La delegación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte señaló que el empleo del término «deber» no encajaba con la naturaleza esencialmente voluntaria del principio de cooperación. El Relator Especial transmite las objeciones de estos Estados, pero considera que la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas²⁰ sienta una base jurídica suficiente para justificar la introducción de esa obligación. Por ello, no recomienda ninguna modificación. No obstante, a pesar de que se pueda considerar que dicho instrumento trata la obligación que tienen los Estados de cooperar entre sí, no se podría inferir de él que impone a los Estados la obligación de cooperar con organizaciones internacionales o con actores no estatales, como sucede en el proyecto de artículo 8. Se podría solventar en parte el problema sustituyendo, en la versión en inglés, «shall» por «should» o, si se desea conservar el término «shall», indicando en los comentarios que se trata de un caso de desarrollo progresivo del derecho. Por otra parte, habría que modificar el título del proyecto de artículo, que pasaría a ser «Cooperación en caso de desastre» y plantearse la posibilidad de incorporar el proyecto de artículo 10 al proyecto de artículo 8.

61. En cuanto al proyecto de artículo 11, el término «deber» vuelve a suscitar reacciones negativas de numerosos Estados, que cuestionan que el derecho internacional prevea la obligación de prevenir el riesgo de

¹⁹ Véase el texto del proyecto de artículos aprobado por la Comisión y los comentarios correspondientes en *Anuario...* 2014, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 24 y ss., párrs. 44 y 45.

²⁰ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

desastres. Francia, la República Islámica del Irán, la República de Corea y los Estados Unidos de América también hicieron valer que no existía en derecho internacional ninguna obligación general de adoptar medidas para prevenir y mitigar los desastres y prepararse para ellos, mientras que Austria estimó que esta cuestión excedía el mandato inicial de protección de las personas en caso de desastre. Otros Estados, entre ellos Australia y Sudáfrica, se preguntaron si los Estados disponían de los recursos o los medios necesarios para adoptar tales medidas, y la Federación de Rusia propuso agregar las palabras «dentro de sus posibilidades» y formular toda esta disposición en forma de recomendación²¹, propuesta que, a juicio del orador, no carece de fundamento. A tal fin se podría reemplazar la palabra «shall» por «should» o bien se podría reformular el primer párrafo para que rezara así: «Todo Estado debe adoptar, según corresponda, medidas de prevención del riesgo de desastres». Al igual que el Sr. Forteau, el orador no comparte la propuesta del Relator Especial de introducir la fórmula «se produzcan nuevos riesgos y reducir los existentes», que parece inútil y podría prestarse a la confusión.

62. En lo que se refiere al proyecto de artículo 12, algunos Estados cuestionaron la existencia de un «deber» de aceptar la asistencia. En especial, la delegación de la República Islámica del Irán estimó que la negativa de un Estado a aceptar la ayuda internacional no podía calificarse de «hecho internacionalmente ilícito»²². La delegación de la Federación de Rusia consideró que el Estado tenía la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las personas que se encontraran en su territorio, pero ello no constituía una obligación jurídica. Para el orador sería positivo, de nuevo, introducir la palabra «should» o la palabra «shall» indicando en el comentario que se trata de un caso de desarrollo progresivo del derecho. Ahora, no parece muy sensato reemplazar «papel» por «responsabilidad», como ha propuesto el Sr. Forteau, puesto que el término «papel» ha sido cuidadosamente elegido y corresponde exactamente al sentido que se ha querido atribuir al proyecto de artículo.

63. En relación con el proyecto de artículo 13, muchos Estados, como Austria, Francia, Indonesia, Malasia, la Federación de Rusia y el Reino Unido, señalaron que no existía en derecho internacional una obligación de aceptar la asistencia. Algunos, como Austria, la Federación de Rusia y Polonia, se preguntaron cuáles serían las consecuencias de no atender dicha obligación. China consideró que sería preferible evitar el término «deber» y la República Islámica del Irán propuso reformular el proyecto de artículo utilizando el condicional. Para superar esta dificultad, el Relator Especial propone precisar al inicio del proyecto de artículo que esta obligación se aplica únicamente «cuando un Estado afectado determine que un desastre supera su capacidad nacional de respuesta». En opinión del orador, si se añaden estas palabras no cambia en absoluto el hecho de que probablemente no haya ninguna obligación de tal naturaleza en derecho internacional, por no mencionar que la propuesta del Relator Especial puede tener el efecto perverso de disuadir a los

Estados afectados de solicitar ayuda, por miedo a tener que asumir dicho «deber». Quizás bastaría con sustituir la expresión «tiene el deber» por «debería» o «debe», precisando en tal caso en el comentario que se trata de un caso de desarrollo progresivo del derecho. El orador toma nota a este respecto de la observación del Sr. Park, quien considera que esta disposición corresponde a la *lex ferenda*. Propone asimismo modificar el título del proyecto de artículo para que rece: «Recurso a la asistencia externa por el Estado afectado».

64. En cuanto al proyecto de artículo 14, numerosos Estados se han preguntado qué implica el concepto «consentimiento» en el párrafo 1 y qué sentido se atribuye al adverbio «arbitrariamente» en el párrafo 2.

65. En relación con el párrafo 1, se entiende que el concepto de consentimiento no supone que el Gobierno de un Estado deba prestar expresamente su consentimiento por escrito cada vez que otros actores, tales como las organizaciones no gubernamentales, participen en operaciones de socorro en caso de desastre. Por ejemplo, el simple hecho de expedir visados al personal médico de Médicos Sin Fronteras expresa sin duda el consentimiento en el sentido del párrafo 1. Quizás sería útil precisararlo en el comentario.

66. Con respecto al párrafo 2, varios Estados rechazaron la idea de que existiría en derecho internacional consuetudinario una obligación de no denegar arbitrariamente la asistencia. Otros exigieron que se precisara este concepto de arbitrariedad y deseaban saber quién decidiría si una denegación era arbitraria. Y otros temían que, en caso de denegación arbitraria por parte del Estado, el proyecto de artículo fuera interpretado en el sentido de que autorizaba a otros Estados a actuar ante la falta de consentimiento o, como mínimo, a emitir un juicio sobre el comportamiento del Estado afectado. También se podría considerar que existe un conflicto con la nueva redacción del proyecto de artículo 19 propuesta por el Relator Especial, puesto que en él se alude al derecho de los Estados afectados a «terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento» sin que se califique de acto arbitrario. Por ese motivo, algunos Estados sugirieron reemplazar «no se denegará» por «no se debería denegar» en el enunciado del párrafo, mientras que otros manifestaron su deseo de que se reformulara el párrafo en forma de recomendación política o moral. Sería bueno que el Comité de Redacción examinara las diferentes propuestas o que, al menos, tratara esta cuestión en el comentario.

67. Por lo que al proyecto de artículo 16 respecta, el orador suscribe las modificaciones propuestas por el Relator Especial, precisamente porque al abandonar la terminología de los «derechos» y los «deberes» es más factible que se fomenten comportamientos deseables. El Comité de Redacción determinará si conviene sustituir en la versión en inglés las palabras «may offer assistance» por «may address an offer of assistance».

68. En cuanto al proyecto de artículo 21, numerosos Estados y organizaciones, como Mongolia, Austria, Suiza, la Unión Europea y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), señalaron que parecía haber un conflicto entre el texto del proyecto y su respectivo comentario. El

²¹ A/C.6/69/SR.19, párr. 105.

²² A/C.6/65/SR.24, párr. 36.

proyecto de artículo, en su redacción actual, excluye por completo los conflictos armados del ámbito de aplicación del proyecto de artículos, mientras que en el comentario se hace referencia a determinadas «situaciones de emergencias complejas» en las cuales se pueden aplicar a la vez el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. El Relator Especial propone reformular el proyecto de artículo en forma de cláusula «sin perjuicio», pero el proyecto de artículo perdería en ese caso toda utilidad puesto que se solaparía con el proyecto de artículo 20. Es más, se cometería un error al limitarse a indicar que el proyecto de artículos se entiende «sin perjuicio» del derecho internacional humanitario. El hecho de que los combatientes tengan en ocasiones menos derechos y obligaciones según el derecho internacional humanitario en comparación con lo dispuesto en el proyecto de artículos y que en otras tengan más pone de manifiesto indudablemente un solapamiento y quizás un conflicto entre ambos corpus de normas. Ahora bien, en caso de conflicto, la fórmula «sin perjuicio» no permite indicar con precisión el cuerpo normativo que debe primarse, puesto que no establece ninguna jerarquía. Si se desea que el proyecto de artículos no se aplique en caso de solapamiento o conflicto entre ambos cuerpos, sin duda convendría conservar el proyecto de artículo 21 en su redacción actual. Numerosos Estados (Austria, Colombia, Cuba, España, los Estados nórdicos, Estados Unidos, Federación de Rusia, Grecia, India, Israel, Mongolia, Países Bajos, Polonia, Sri Lanka y Tailandia) respaldan esta postura. El CICR también estimó satisfactoria la formulación actual del proyecto de artículo y consideró que no hacía falta que el proyecto de artículos reiterase las normas del derecho internacional humanitario. Asimismo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja consideró que el proyecto de artículos no debía aplicarse en tiempo de conflicto armado, puesto que de lo contrario se correría el riesgo de debilitar involuntariamente la protección garantizada por el derecho internacional humanitario.

69. Si, pese a todo, se desea que el proyecto de artículos pueda prevalecer sobre el derecho internacional humanitario en caso de solapamiento o conflicto, hay que contemplar las consecuencias que ello puede entrañar. Los instrumentos relativos al derecho de los conflictos armados contienen numerosas disposiciones que enuncian de manera detallada los derechos y las obligaciones de los combatientes, en particular en el marco de las operaciones de socorro y en especial en lo concerniente a la distribución de víveres, medicamentos y ropa, la cooperación con la Sociedad de la Cruz Roja y otras entidades y el trato que debe recibir el personal encargado de prestar socorro. Estas normas de derecho internacional humanitario tienen una mayor precisión y detalle que el proyecto de artículos. ¿Es sensato primar, por ejemplo, la aplicación del proyecto de artículo 7 cuando el artículo 70 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) es mucho más completo y detallado? El primero hace referencia únicamente al principio de no discriminación en la respuesta en caso de desastre, mientras que el segundo precisa que «[e]n la distribución de los envíos de socorro se dará prioridad a [...] los niños, las mujeres encintas, las parturientas y las madres lactantes». ¿Sobre qué aspectos de los artículos 23, 55, 59 a 63 y 109 a 111 del

Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) o de los artículos 69 a 71 del Protocolo I o del artículo 18 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II) debería prevalecer el proyecto de artículos?

70. Muchos Estados no apreciarían en absoluto que la Comisión se propusiera reescribir las normas del derecho internacional humanitario aplicables a los conflictos armados. Austria no es partidaria. Suiza señaló que, de añadir un cuerpo de normas, se permitiría a los combatientes optar por el corpus que más les conviniera. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios estimó que habría que indicar con claridad que el proyecto de artículos era aplicable únicamente cuando las normas del derecho internacional humanitario no regulasen un aspecto concreto vinculado a los desastres. La Unión Europea también se expresó en ese sentido, precisando que se podría tratar esa cuestión en el comentario. El orador considera que se trata de un tema de vital importancia, que no debería quedar relegado a los comentarios.

71. Habida cuenta de que la Comisión no pretende modificar las normas del derecho internacional humanitario, quizás bastaría con conservar la redacción actual del proyecto de artículo o modificarla de modo que rezara así: «El presente proyecto de artículos no influye en absoluto en los derechos y las obligaciones de los Estados en situaciones de conflicto armado». Muchos Estados y organizaciones son partidarios de ese planteamiento, que se ajusta a las disposiciones de otros instrumentos aprobados en ámbitos como el derecho de la aviación y el derecho del mar. Además, si se conviene en que el derecho internacional humanitario rige como *lex specialis* en este contexto, es importante indicarlo claramente en el comentario, ya que de lo contrario se sembraría la confusión, en detrimento de las personas a las que se pretende ayudar.

72. El Sr. KITTICHAISAREE recuerda que a lo largo de los debates del Comité de Redacción sobre el tema de la protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados, se decidió sustituir «derecho internacional humanitario» por «derecho de los conflictos armados» a fin de reflejar la práctica de la Comisión con respecto a la incidencia de los conflictos armados en los tratados²³. En ese caso, la Comisión manifestó que existía una distinción entre el derecho de los conflictos armados y el derecho internacional humanitario y consideró que este último era una rama del primero, motivo por el cual era preferible hablar de «derecho de los conflictos armados» en todos sus trabajos. Ahora bien, en el informe del Relator Especial se emplea el término «derecho internacional humanitario» sin que nada haya cambiado. Habría, pues, que precisar este aspecto y, en la medida de lo posible, velar por que haya cierta coherencia en los trabajos de la Comisión.

Se levanta la sesión a las 11.50 horas.

²³ Anuario... 2015, vol. I, 3281ª sesión, pág. 307, párr. 8.