

## 3294ª SESIÓN

Viernes 6 de mayo de 2016, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. Pedro COMISSÁRIO AFONSO

*Miembros presentes:* Sr. Candiotti, 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.

**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)

1. El Sr. KITTICHAISAREE dice que comenzará con observaciones de carácter general. Señala que el proyecto de artículos tiene por objetivo encontrar el mejor equilibrio posible entre los derechos e intereses de los Estados, las personas y la comunidad internacional, y recuerda que los desplazamientos hacia Estados no afectados son una de las principales consecuencias de los desastres y que esa es, en particular, la razón de que los Estados se interesen especialmente en la prevención de esos desastres y la protección de las víctimas. En lo que respecta a la noción de la responsabilidad de proteger, las reacciones de los Estados en la Sexta Comisión fueron inequívocas: no es aplicable a las situaciones abarcadas por el proyecto de artículos. Por último, algunos miembros de la Comisión han señalado que varias disposiciones del proyecto de artículos pertenecen más a la esfera del desarrollo progresivo que de la codificación del derecho internacional, algo que también cree el orador y que será necesario indicar claramente en el comentario.

2. En relación con el proyecto de artículo 3, el orador suscribe las observaciones formuladas por algunos miembros con respecto a la adición del adjetivo «económicos» a la definición del término «desastre». Dado que este adjetivo resulta vago y ambiguo en el contexto del proyecto de artículos, es necesario proporcionar explicaciones sobre su utilización.

3. Al igual que muchos otros miembros, el orador considera que convendría fusionar los proyectos de artículo 3 y 4 en un solo proyecto del artículo. Por lo que se refiere al apartado *a* del proyecto de artículo 4, estima, como el Sr. Nolte, que la definición de «Estado afectado» es pertinente. Como ha afirmado la Corte Internacional de Justicia en el párrafo 109 de su opinión consultiva en el asunto *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, «si bien la jurisdicción de los Estados es primordialmente territorial, en ocasiones puede ejercerse fuera del territorio

nacional. Teniendo en cuenta el objeto y el fin del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, parece lógico pensar que, aunque así sea, los Estados que son parte en el Pacto están obligados a cumplir sus disposiciones». El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene, en efecto, disposiciones directamente relacionadas con la protección de los derechos humanos de las víctimas de desastres, entre otros. Además, en un memorando interno de la Oficina del Asesor Jurídico del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de 19 de octubre de 2010, el Asesor Jurídico afirma que un Estado se obliga a respetar los derechos enunciados en el Pacto, es decir, tiene la obligación de no vulnerar esos derechos, por sus actos o los actos de sus agentes, cuando ejerce una autoridad o un control efectivo sobre las personas o la situación en cuestión<sup>36</sup>. Y, por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el marco de su interpretación del ámbito de aplicación territorial del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, siempre ha considerado, en particular en el asunto *Loizidou c. Turquía*, que un Estado parte en el Convenio tiene la obligación positiva de garantizar los derechos humanos cuando ejerce el control de un territorio en la práctica aunque no tenga soberanía sobre dicho territorio. Para el orador es, por tanto, lógico afirmar, en el apartado *a* del proyecto de artículo 4, que «Estado afectado» es «el Estado en cuyo territorio o bajo la jurisdicción o el control del cual las personas, los bienes o el medio ambiente resultan afectados por un desastre».

4. En lo que respecta al proyecto de artículo 5, el orador suscribe la propuesta del Sr. Cafilisch y el Sr. Murphy de que se haga referencia a la dignidad humana en el preámbulo, ya que este principio es un elemento de apreciación de la protección de los derechos humanos y no una obligación jurídica en sí.

5. Al igual que el Sr. Murphy, el orador estima que la expresión «no hacer daño» empleada en el proyecto de artículo 7 es ambigua. En cuanto a la adición del término «independencia», habría que considerar la necesidad de reflejar la soberanía territorial, la integridad y la independencia de los Estados afectados. No obstante, teniendo en cuenta los proyectos de artículo 13 y 14, cabe preguntarse cómo respetar la independencia de un Estado afectado que no tiene ni la capacidad ni la voluntad de proteger a sus ciudadanos.

6. El orador considera asimismo que, como ha señalado el Sr. Park, los proyectos de artículo 13 y 14 no son suficientemente claros ni aportan respuestas definitivas en el caso de los Estados afectados que no tienen un gobierno que funcione. Añade que, en el pasado, algunos Estados afectados han descartado o incluso impedido operaciones de socorro en las regiones habitadas por enemigos del Gobierno central o por miembros de la población perseguidos. Así pues, la Comisión debe estudiar la forma de lograr el mejor equilibrio posible entre, de un lado, los derechos de los Estados afectados cuando estos no tienen la capacidad o la voluntad de proteger a sus ciudadanos y,

<sup>36</sup> Oficina del Asesor Jurídico del Departamento de Estado de los Estados Unidos, «Memorandum opinion on the geographic scope of the International Covenant on Civil and Political Rights», pág. 4.

del otro, la firme voluntad de los Estados de no inscribir la noción de la responsabilidad de proteger en el proyecto de artículos.

7. Por último, el orador subraya la importancia de los proyectos de artículo 10 y 11, ya que la reducción del riesgo y la prevención tienen más ventajas que el socorro en caso de desastre, y dice que, al igual que otros miembros de la Comisión, es partidario de que se suprima el proyecto de artículo 21, que le parece superfluo habida cuenta del carácter general del proyecto de artículo 20.

8. El Sr. HMOUD, observando que la necesidad o no de aclarar qué normas se inscriben en el ámbito del desarrollo progresivo y cuáles en el de la codificación del derecho consuetudinario suscita en la Comisión un debate que no guarda relación únicamente con el tema que se examina, sino con el enfoque general de varios temas que figuran en el programa de trabajo, dice que no puede haber una norma uniforme aplicable a este respecto. Si la Comisión considera necesario destacar que una norma o un principio en particular corresponde al desarrollo progresivo más que a la codificación, es libre de hacerlo. Habida cuenta de que el proyecto de artículos tiene por objeto reforzar la protección de las personas en caso de desastre y crear instrumentos jurídicos apropiados para dar una respuesta y prestar socorro, y en vista del equilibrio que trata de lograr entre las prerrogativas del Estado y los derechos de las personas, una referencia a la naturaleza de las normas propuestas podría resultar contraproducente. Si el proyecto de artículos adopta la forma de una convención, las normas que contiene serán vinculantes como obligaciones convencionales. Pero, si adopta la forma de directrices o de una declaración, esas normas de *lege ferenda* tal vez pasarán a ser vinculantes al dar lugar a una práctica general en el contexto de la prevención, la respuesta y el socorro en caso de desastre. Varias disposiciones del proyecto son manifiestamente innovadoras o basadas en la práctica, que es variada en este ámbito. Conviene destacar que el Relator Especial y la Comisión han tratado de encontrar el equilibrio necesario entre los derechos soberanos de los Estados y los derechos individuales sin que ello vaya en detrimento de la capacidad del proyecto de reforzar la protección de las personas.

9. En lo que respecta a los derechos del Estado afectado, el orador señala que, en muchos casos de desastre, la falta de una reacción apropiada ha causado la muerte de cientos de miles de personas y el sufrimiento de otras tantas. Esas pérdidas se podrían haber reducido si se hubieran tomado debidamente y a tiempo medidas de socorro, de cooperación y de coordinación con los actores que prestan asistencia. A menudo, la asistencia no se ha prestado o se ha retrasado porque las autoridades del Estado afectado no han podido actuar o no han respondido a los ofrecimientos de asistencia de los actores externos, por lo que han sido incapaces de proteger eficazmente de los efectos del desastre a las personas que se encontraban en su territorio. Este desequilibrio entre lo que se considera que son los derechos del Estado afectado, de una parte, y los derechos de las personas que se encuentran en el territorio de ese Estado, de otra, contribuye a agravar la situación y los efectos del desastre. El proyecto de artículos trata de remediar esta situación introduciendo o reafirmando ciertos principios básicos,

en particular el deber que incumbe al Estado, en virtud de su soberanía, de garantizar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio, cooperar, respetar la dignidad humana y proteger los derechos humanos de las personas afectadas, así como de no abusar de su derecho a no aceptar la ayuda. Estos principios deben ir de la mano para lograr los objetivos del proyecto de artículos, es decir, reforzar y maximizar la protección en caso de desastre. Aportan las garantías necesarias a la debida aplicación del régimen de protección de conformidad con el proyecto de artículos.

10. Mientras que los miembros de la Comisión, los Estados en la Sexta Comisión y otros actores se preguntan por la pertinencia del enfoque basado en los derechos, el orador no alcanza a ver cómo un instrumento jurídico destinado a asegurar la protección necesaria durante los desastres puede permitir el logro de este objetivo si no se basa en las nociones de los derechos y las obligaciones de los Estados y los derechos fundamentales de las personas afectadas. Cabe destacar que el proyecto de artículos constituye la *lex generalis* y que, por lo tanto, no impide la aplicación, en una determinada situación, de las normas especiales enunciadas en otros instrumentos, incluidas las normas que establecen las necesidades específicas y el *modus operandi* que se debe adoptar en una región afectada. Otro aspecto de la cuestión se refiere al papel de los actores que no son sujetos, o al menos sujetos tradicionales, de derecho internacional, como las personas y las organizaciones no gubernamentales que intervienen en las actividades de socorro y responden a la definición de «otros actores que prestan asistencia». El proyecto de artículos prevé, en ciertos casos, derechos y obligaciones específicos con respecto a esos actores que van más allá de las normas que les son aplicables en derecho internacional, pero no establece consecuencias particulares a ese respecto, por lo que son las legislaciones nacionales las que los harían efectivos. Con todo, en virtud del derecho internacional, el incumplimiento de esas obligaciones o la vulneración de esos derechos de los actores no estatales que prestan asistencia por uno o varios Estados podría, entre otras cosas, conllevar la aplicación del régimen de la responsabilidad de los Estados de que se trate.

11. A modo de última observación general, el orador recuerda que la Comisión decidió no incluir la noción de la responsabilidad de proteger en el proyecto de artículos, lo que ha resultado una decisión acertada habida cuenta de los comentarios y las observaciones formulados por los Estados en los últimos años. No obstante, no cabe ninguna duda de que los objetivos de la responsabilidad de proteger, que aún no es doctrina en derecho internacional, son subyacentes a ciertas disposiciones del proyecto sin por ello crear derechos ni obligaciones, como ha dicho el Sr. Forteau. Se trata de un enfoque apropiado, dado que la noción de la responsabilidad de proteger nació en otro contexto y tiene por objeto poner fin a los crímenes más graves que afectan al conjunto de la comunidad internacional. Es preciso insistir en que el proyecto de artículos no crea obligaciones *erga omnes*: el incumplimiento por el Estado afectado de las obligaciones establecidas en el proyecto de artículos entraña las consecuencias que suelen derivarse de la inobservancia de las obligaciones de derecho internacional. Si el proyecto de artículos se convierte en una convención,

las partes en las negociaciones podrán añadir disposiciones sobre las consecuencias particulares del incumplimiento de ciertas obligaciones.

12. En relación con el proyecto de artículo 1, el orador dice que de los debates en la Sexta Comisión y las observaciones recibidas se desprende que la Comisión de Derecho Internacional ha hecho bien incluyendo las tres fases del desastre en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos. No mencionar la fase anterior al desastre habría menoscabado el objetivo del régimen de protección previsto en el proyecto de artículos, tanto más cuanto que, muy a menudo, los desastres no son sino la manifestación última de una serie de acontecimientos y la preparación y la prevención forman parte de toda reacción eficaz al desastre y sus efectos.

13. En lo que respecta a la definición del término «desastre» en el proyecto del artículo 3, el orador entiende las razones por las que podría ser objeto de un proyecto de artículo separado, pero cree que habría que aclarar que se trata de una definición a los efectos del proyecto de artículos, ya que tiene un carácter técnico y su aplicación a otros instrumentos no sería necesariamente apropiada. En el proyecto de artículo y en el nuevo texto del proyecto de artículo 21 sobre la relación con el derecho internacional humanitario no parecen excluirse de las definiciones los conflictos armados y los otros disturbios y actos de violencia internos. La Comisión deberá examinar detenidamente esta cuestión a fin de evitar toda consecuencia no deseada, incluso si, como se establece en el proyecto de artículo 20, el proyecto de artículos «se entenderá sin perjuicio de otras normas de derecho internacional». Al igual que el Sr. Murphy, el orador considera que la referencia a «daños económicos [...] de gran magnitud» ampliaría el ámbito de aplicación del proyecto de artículos más allá de su alcance inicial. En caso de que se conserve, en el comentario habrá que indicar claramente que los daños en cuestión no son los que causarían una recesión u otros fenómenos de ese tipo.

14. La definición del Estado afectado que figura en el apartado *a* del proyecto de artículo 4 da a entender que más de un Estado puede ser considerado Estado afectado. De hecho, todo Estado en cuyo territorio se encuentre una persona afectada por un desastre será considerado Estado afectado, de manera que decenas de Estados se verían afectados por un desastre ocurrido en el territorio de uno solo. Habrá que abordar esta cuestión en el proyecto de artículos propiamente dicho, y no en los comentarios, para que la definición se aplique únicamente a los Estados en cuyo territorio ocurra el desastre o se noten los efectos del desastre. El orador añade que no ve la utilidad de las palabras «a su solicitud o con su consentimiento» en las definiciones de «Estado que presta asistencia» y «otro actor que presta asistencia». El régimen de protección previsto en el proyecto de artículos establece las condiciones de su aplicación y las condiciones de la solicitud, la aceptación y la prestación de la asistencia. Si se mantiene esta versión del texto se podrían plantear problemas jurídicos, en particular si el Estado retira su consentimiento de manera arbitraria: ¿cuál sería entonces la situación jurídica del Estado o los otros actores que prestan asistencia, que quedarían fuera de la definición que figura en el proyecto de artículo 4?

15. En cuanto a la cuestión de los recursos militares y a la frase en que se indica que deberán utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente para atender una necesidad humanitaria crítica, el orador señala que, en numerosos Estados, el personal de protección civil forma parte de las fuerzas armadas. Autorizar la utilización de recursos militares únicamente en última instancia limitará en muchos casos la capacidad de ayuda de los Estados que prestan asistencia. El hecho de que estos recursos estén bajo el mando de los Estados que prestan asistencia y, por tanto, de que exista un conflicto con las prerrogativas del Estado afectado en lo que respecta a la dirección y el control del socorro y la asistencia en el sentido del proyecto de artículo 12 no es realmente un problema. Después de todo, el proyecto de artículos constituye la *lex generalis* y, a menudo, los Estados celebran acuerdos que rigen las relaciones entre los recursos militares del Estado que presta asistencia y los del Estado afectado antes del despliegue de esos recursos. Tal vez habría que renunciar a la adición de esta disposición en el apartado *e* del proyecto de artículo 4.

16. Por lo que se refiere a si conviene dedicar una disposición del proyecto de artículos al principio de la dignidad humana, cuestión ampliamente debatida en la primera lectura, el orador señala que habría que indicar en el texto que el respeto y la protección de la dignidad inherente a la persona por los Estados y los otros actores que prestan asistencia es un principio rector en el que se debe basar la aplicación del régimen de protección durante los desastres. No obstante, si bien crea obligaciones para los Estados y las organizaciones intergubernamentales, no ocurre así en el caso de los actores no estatales que prestan asistencia.

17. El derecho de las personas afectadas por un desastre al respeto y la protección de sus derechos humanos es un elemento importante que debería figurar en el proyecto de artículos para alentar la adopción de medidas positivas a ese respecto. Ello no impide la aplicación de las disposiciones del régimen de derechos humanos correspondiente a la *lex specialis* consagrada por los tratados relativos a esos derechos, en particular de las normas relativas a los derechos derogables y los derechos inderogables.

18. En lo que respecta a los principios de la respuesta humanitaria enunciados en el proyecto de artículo 7, el principio de no discriminación es, efectivamente, un elemento de imparcialidad y es de agradecer la aclaración introducida en el proyecto de artículo. En cuanto a la adición del principio de independencia, puede plantear algunos problemas jurídicos en relación con los actores que prestan asistencia, ya sean Estados, organizaciones internacionales u otros actores. Tampoco está claro cómo el principio de no hacer daño tiene cabida en el régimen de protección previsto en el proyecto de artículos.

19. El deber de cooperar, esencial para lograr el objetivo de protección durante los desastres, es un deber fundamental previsto en el proyecto de artículos. Su contenido se interpreta a la luz de las otras disposiciones del proyecto de artículos, en particular el proyecto de artículo 9 sobre las formas de cooperación, así como de otras normas de derecho internacional. El orador observa que el deber de cooperar en virtud de 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 Unidas<sup>37</sup> es más limitado que el previsto en el proyecto de artículos, que también se impone a los actores no estatales que prestan asistencia. No obstante, no apoya la mención del Coordinador del Socorro de Emergencia, cuyo papel puede cambiar, como se ha dicho anteriormente.

20. El proyecto de artículo 11 debe tener en cuenta que muchos Estados no tienen la capacidad de reducir el riesgo de desastres, o interpretarse a la luz de ese hecho. Por consiguiente, debería estar claro que esta obligación es una obligación diferenciada basada en la capacidad de cada Estado de tomar las medidas necesarias y apropiadas con objeto de prevenir los desastres, de mitigar sus efectos y de prepararse para ellos.

21. El proyecto de artículo 12, sobre el papel del Estado afectado, es uno de los pilares del proyecto de artículos, ya que enuncia el deber que incumbe al Estado, en virtud de su soberanía, de asegurar una protección y la prestación de socorro, así como su papel principal en la dirección, el control y la coordinación de dicho socorro y asistencia. Garantiza los derechos que corresponden al Estado afectado, en virtud de su soberanía, frente a otros actores. Paralelamente, conviene señalar que todo incumplimiento de una obligación del Estado afectado tiene las mismas consecuencias que un acto internacionalmente ilícito. El proyecto de artículos no aclara las consecuencias de dicho incumplimiento, por lo que habrá que definir las en el marco de trabajos futuros si el proyecto adopta la forma de una convención.

22. Por lo que respecta al deber del Estado afectado de buscar asistencia externa, el orador no considera apropiado dejar que sea el Estado afectado quien juzgue si un desastre supera su capacidad nacional de respuesta. Ello puede menoscabar un aspecto esencial del proyecto de artículos, que tiene por objeto proporcionar una protección concreta y apropiada durante los desastres. Así ocurre en particular cuando el Estado no tiene la capacidad o la voluntad de buscar asistencia externa o cuando no hay un gobierno que funcione.

23. En cuanto al consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa en el sentido del proyecto de artículo 14, el orador aprueba la modificación propuesta para que se prohíba la retirada arbitraria del consentimiento, lo que no significa que el Estado afectado pierda el derecho de controlar su territorio y las operaciones de socorro que allí tengan lugar. La prohibición de retirar el consentimiento en una situación de emergencia es, cuando menos, una norma emergente, que puede encontrarse, en particular, en la resolución 2165 (2014) del Consejo de Seguridad, de 14 de julio de 2014, sobre la situación humanitaria en la República Árabe Siria.

24. Del mismo modo, de conformidad con el proyecto de artículo 15 sobre las condiciones de prestación de la asistencia externa, el Estado afectado no tiene un derecho general de decidir esas condiciones, ya que el proyecto

de artículos reconoce a los actores que prestan asistencia determinados derechos con respecto al Estado afectado.

25. En cuanto a los ofrecimientos de asistencia externa, el orador es partidario de suprimir la palabra «derecho», que habría creado problemas tanto prácticos como jurídicos, en particular en relación con los sujetos de derecho internacional.

26. En referencia a la obligación del Estado afectado de adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro de conformidad con el artículo 18, conviene destacar que no debe hacerse recaer una carga excesiva sobre el Estado afectado y que esta protección debe depender de su capacidad, en particular cuando el socorro se presta en regiones donde no hay autoridad pública. Así pues, para reflejar claramente esta idea, habría que añadir una expresión como «en la medida de la capacidad del Estado afectado».

27. La Comisión y el Comité de Redacción deben estudiar detenidamente la cuestión de la relación del proyecto de artículos con el derecho internacional humanitario. La modificación propuesta por el Relator Especial tiene por consecuencia la aplicación concomitante de las disposiciones del derecho internacional humanitario y las disposiciones del proyecto de artículos cuando no estén en conflicto; en caso de conflicto, prevalece el derecho internacional humanitario. El Sr. Murphy ha explicado en detalle por qué el texto propuesto (una cláusula «sin perjuicio») puede plantear problemas con respecto a los derechos y obligaciones de las partes en un conflicto armado. Al mismo tiempo, es importante que el proyecto de artículos colme las posibles lagunas del derecho internacional humanitario en lo que respecta a los desastres en situación de conflicto (suponiendo que el conflicto no esté comprendido en la definición del término «desastre») sin por ello menoscabar esas normas ni los derechos y obligaciones que establecen.

28. En relación con la forma que debe adoptar el proyecto de artículos, hay buenos motivos para apoyar la propuesta del Relator Especial, que desea que se convierta en una convención, puesto que el proyecto de artículos no solo enuncia derechos y obligaciones, sino que también facilita la prestación de socorro en caso de desastre. La Comisión debe al menos estudiar la propuesta del Sr. Nolte de que el proyecto de artículos se convierta en una convención marco, formato que ofrecería la flexibilidad necesaria y permitiría a otros actores negociar acuerdos distintos respetando los principios enunciados en esta convención.

29. El Sr. FORTEAU dice que, en la versión en francés, el principio de independencia no figura ni en el texto del proyecto de artículo 7 contenido en el párrafo 141 del octavo informe del Relator Especial ni en el anexo.

30. El Sr. WISNUMURTI dice que, en general, muchas de las modificaciones propuestas por el Relator Especial mejoran el texto de los proyectos de artículo. En lo que respecta al proyecto de artículo 3, es importante mantener el adjetivo «económicos», que permite abarcar los desastres que provocan daños económicos, como el gigantesco tsunami que tuvo lugar en Aceh (Indonesia) en 2004, con graves consecuencias para la economía de la provincia y

<sup>37</sup> Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

sus alrededores. Al igual que el Sr. Forteau y Sir Michael Wood, entre otros, el orador está a favor de que los proyectos de artículo 3 y 4 se fusionen, ya que no le parece lógico separar la definición del término «desastre» de las demás definiciones.

31. En lo que respecta al proyecto de artículo 6, es importante mantener el texto aprobado en primera lectura. La modificación propuesta, de añadir «hagan efectivos sus derechos humanos», no reflejaría la realidad existente sobre el terreno, ya que la efectividad de algunos derechos puede verse obstaculizada, limitada o suspendida en las situaciones de desastre. Y, al igual que Sir Michael Wood, el orador considera que, en la versión en inglés, la expresión «*fulfillment of their human rights*» es un tanto extraña.

32. Por lo que se refiere al proyecto de artículo 7, el orador cuestiona la necesidad de añadir las expresiones «no hacer daño» e «independencia», que recargarían el texto inútilmente. No está seguro de comprender qué designa el principio de no hacer daño y duda de la utilidad de añadir el principio de independencia, puesto que ya se hace referencia al principio de imparcialidad. Incluso cuestiona que sea necesario mencionar el principio de neutralidad, pese a haber sido aprobado en primera lectura. Como se indica en el párrafo 128 del informe, varios Gobiernos han dudado de la utilidad de este principio estrechamente vinculado a las situaciones de conflicto armado, que quedan fuera del ámbito de aplicación del proyecto de artículos. Por consiguiente, el Comité de Redacción debería volver a examinar esta cuestión.

33. En lo que respecta al proyecto de artículo 11, el orador aprueba la recomendación del Relator Especial, pero considera necesario aclarar en el comentario el sentido de la expresión «la creación de nuevos riesgos y reducir los riesgos existentes».

34. En los comentarios recibidos se ve que un considerable número de Estados tienen reservas sobre el texto del artículo 13. La imposición de un deber de buscar asistencia externa no tiene fundamento jurídico alguno en derecho internacional y vulneraría el derecho legítimo y soberano del Estado afectado de juzgar por sí mismo si necesita ayuda externa. Con arreglo a la versión actual del proyecto de artículo, cualquier actor (Estado u organización internacional) puede juzgar por sí mismo si el desastre supera la capacidad de respuesta del Estado afectado, lo que haría efectivo para ese Estado el deber de buscar asistencia externa. Otra consecuencia indeseada es que podrían exigirse responsabilidades al Estado afectado acusado de incumplir su deber de buscar asistencia externa, algo que sería inaceptable. Una de las soluciones propuestas por algunos miembros de la Comisión, como el Sr. Murphy, es emplear una fórmula de invitación, como «debería buscar...». El orador recuerda que, en múltiples ocasiones, él mismo ha expresado serias reservas sobre el texto actual del proyecto de artículo 13. El nuevo texto propuesto por el Relator Especial dista de ser perfecto, puesto que conserva el término «deber», pero resulta satisfactorio porque tiene en cuenta las observaciones de los Gobiernos interesados y refleja los esfuerzos realizados para encontrar una solución de compromiso. Por ello, el Comité debe considerarlo favorablemente.

35. En cuanto al proyecto de artículo 14, se debe hacer referencia a la «buena fe» en el párrafo 3, como ha propuesto el Relator Especial. El Estado afectado recibe, en efecto, diferentes ofrecimientos de asistencia que pueden proceder, como se indica en el proyecto de artículo 13, de «otros potenciales actores que presten asistencia», es decir, de cualquier actor o cualquier organización no gubernamental. Por consiguiente, debe tener la facultad discrecional y los criterios necesarios para tomar una decisión sobre la asistencia que se le ofrece.

36. Por lo que respecta al proyecto de artículo 16, el orador apoya la propuesta del Relator Especial, que ha simplificado el texto y sustituido «tienen derecho» por «podrán». Asimismo, desea que, en la versión en inglés, se sustituya «*may address an offer of assistance*» por «*may offer assistance*», como ha propuesto el Sr. Murphy.

37. Con sujeción a la aprobación del proyecto de artículos en segunda lectura, el orador coincide con el Relator Especial en que convendría presentar el resultado final del proyecto a la Asamblea General acompañado de una recomendación en favor de la concertación de una convención internacional. Por el momento, es partidario de la remisión de todos los proyectos de artículo al Comité de Redacción.

38. El Sr. KOLODKIN felicita al Presidente y a todos los miembros de la Mesa por su elección y da las gracias al Relator Especial por la importante labor llevada a cabo para elaborar su octavo informe sobre la protección de las personas en caso de desastre.

39. Aunque ya no hay tiempo para deliberaciones sustantivas, desea formular algunas observaciones que tal vez puedan tenerse en cuenta en la formulación del proyecto de artículos. En primer lugar, para elaborar un proyecto de artículos de esta índole, es esencial determinar la forma en que se reflejará el equilibrio entre, por una parte, los principios de soberanía, defensa de los derechos humanos y cooperación y, por otra, los derechos y obligaciones de los Estados en el ámbito de la protección de las personas en caso de desastre.

40. El elemento fundamental del proyecto de artículos es la obligación del Estado afectado de garantizar la protección de las personas que se encuentran en su territorio. Para cumplir esta obligación, que a su vez dimana de los tres principios mencionados, el Estado en cuestión debe poder solicitar asistencia cuando no tenga la capacidad necesaria para afrontar el desastre. Esta disposición del proyecto de artículos y otras conexas reflejan claramente el concepto de la «responsabilidad de proteger». No obstante, esta obligación va acompañada de la garantía de que, de conformidad con el principio de soberanía, la asistencia solo podrá prestarse con el consentimiento del Estado de que se trate, que no tiene por qué aceptarla si no lo considera conveniente.

41. A este respecto, resulta extraño, en relación con el principio de cooperación, que solo se enuncien las obligaciones del Estado afectado. En el proyecto de artículos tampoco se mencionan apenas las obligaciones de los otros Estados para con él, o al menos no parece atribuírseles ninguna importancia. En el proyecto de artículo 16,

«los Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia» distan de estar sometidos a las mismas exigencias que los Estados afectados en los proyectos de artículo 12 y 13, hasta el punto de que cabe cuestionar la necesidad de mantener el proyecto de artículo 16.

42. Ninguno de los nueve acuerdos multilaterales y la treintena de acuerdos bilaterales en que la Federación de Rusia es parte que se ocupan de un modo u otro de la cuestión de la protección de las personas en caso de desastre impone a los Estados partes la obligación de solicitar asistencia. En cambio, estos deben ofrecer asistencia, en su caso, si el Estado afectado la solicita y en la medida en que no pueda hacer frente al desastre por sus propios medios. En todo caso, están obligados a examinar las solicitudes de asistencia y a comunicar su decisión a los Estados afectados. El alcance de las obligaciones que incumben al Estado afectado en virtud de estos acuerdos aumenta cuando los otros Estados comienzan a prestarle asistencia. Entonces el Estado afectado tiene más obligaciones que los otros Estados. Así pues, el equilibrio entre los derechos y obligaciones del Estado afectado y de los otros Estados no es igual en esos acuerdos que en el proyecto de artículos.

43. Si bien el Relator Especial se mostró a favor del deber de buscar asistencia en su cuarto informe<sup>38</sup>, no citó ningún acuerdo internacional que contuviera dicho deber para fundamentar su argumentación y solo hizo referencia a instrumentos jurídicos no vinculantes. Naturalmente, la Comisión puede decidir imponer ese deber, siempre que aclare que no se trata de un ejercicio de codificación, sino de desarrollo progresivo del derecho internacional. Del mismo modo, en el marco del desarrollo progresivo, podría imponer obligaciones a los Estados a los que el Estado afectado se dirija, en particular la obligación de examinar las solicitudes de asistencia que reciba y darles respuesta, ya que, a fin de cuentas, ¿por qué no crear nuevas obligaciones para todos los Estados interesados? A tal efecto, cabría basarse en los principios de cooperación y buena fe. En cualquier caso, la Comisión debe explicar claramente a los Estados que ese deber no existe en derecho internacional, pero que, por diversos motivos, considera importante incorporarlo en el proyecto de artículos. También habrá que definir con mayor precisión qué constituye una fuente de obligación. Algunas cuestiones se prestan fácilmente a un desarrollo progresivo del derecho internacional, pero otras no, por lo que es necesario analizar caso por caso las diferentes cuestiones tratadas por la Comisión. En el ámbito de la protección de las personas en caso de desastre, nada impide a la Comisión contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. Pero hay que ser realistas. Las disposiciones que se propongan a los Estados deben tener en cuenta necesidades reales de la comunidad internacional, porque de lo contrario no serán sino letra muerta.

44. Por lo que respecta a los artículos *ratione temporis*, la Comisión indica en el comentario del proyecto de artículo 4 aprobado en primera lectura que se basa en la idea de «examinar las consecuencias del acontecimiento como elemento fundamental a los efectos de determinar

el umbral de aplicación del proyecto de artículos»<sup>39</sup>. De ser así, ¿cómo puede ampliarse el ámbito de aplicación de los artículos a la fase anterior al desastre, o sea, a la reducción del riesgo de desastres? Y, en todo caso, ¿es realmente necesario incluir dicha fase en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos?

45. Para el orador, los proyectos de artículo 10 y 11 no encajan en la estructura general del proyecto de artículos. Con arreglo al proyecto de artículo 10, por ejemplo, el deber de cooperar consagrado en el proyecto de artículo 8 incluirá la adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres. No obstante, no todas las formas de cooperación previstas en los proyectos de artículo 8 y 9 se prestan a la cooperación en el sentido del proyecto de artículo 10. La obligación general de cada Estado de adoptar las medidas previstas en el párrafo 2 del proyecto de artículo 11, aunque se trate de una obligación de comportamiento, parece poco realista habida cuenta de la naturaleza enormemente diversa de los desastres cuyo riesgo es preciso reducir. Por consiguiente, corresponde a los Estados asumir dicha obligación si cuentan con los recursos necesarios para hacerlo.

46. Por lo que respecta a la estructura general y la formulación del proyecto de artículos, el orador es partidario de fusionar los proyectos de artículo 3 y 4. En todo caso, se debe añadir a la definición del término «desastre» la fórmula «a los efectos del presente proyecto de artículos». En el proyecto de artículo 4, la definición de «Estado afectado» da a entender que un Estado puede verse afectado aunque el desastre no tenga repercusiones importantes sobre su población, ya que basta con que en su territorio o bajo su jurisdicción o control las personas, los bienes o el medio ambiente se vean afectados, de un modo u otro, por el desastre. Pero, ¿es suficiente ese criterio para justificar la aplicación del proyecto de artículos al Estado en cuestión?

47. En lo que respecta a la propuesta de establecer una distinción entre el personal y los recursos civiles y militares, el orador desea recalcar que los acuerdos bilaterales concertados por la Federación de Rusia en esa esfera prevén la posibilidad de una asistencia tanto civil como militar y el empleo, en este último caso, de equipos militares. En ningún caso se privilegia la asistencia civil. Los Estados partes en esos acuerdos parten del principio de que, en caso de desastre, se deben utilizar los medios, militares o civiles, que den los mejores resultados en una situación determinada, naturalmente con el acuerdo del Estado beneficiario. Así pues, no debe establecerse una preferencia en favor del personal o los equipos civiles en el proyecto de artículos.

48. En cuanto al proyecto de artículo 5, el Relator Especial ha propuesto con buen criterio que se aclare que todos los actores que prestan asistencia deben respetar la dignidad del ser humano. Ahora bien, queda una cosa por aclarar: ¿supone la obligación de proteger la dignidad del ser humano la adopción de medidas concretas? Y, ¿se trata de una obligación de derecho internacional, en particular para las organizaciones no gubernamentales y las

<sup>38</sup> Anuario... 2011, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643.

<sup>39</sup> Anuario... 2014, vol. II (segunda parte) y corrección, pág. 72 (párrafo 6 del comentario al apartado a del proyecto de artículo 4).

personas que prestan asistencia? También habrá que examinar la propuesta de trasladar el proyecto de artículo 5 al preámbulo.

49. En relación con el proyecto de artículo 6, se puede leer en el comentario correspondiente aprobado en primera lectura que «la disposición contempla la facultad del Estado afectado de dejar sin efecto determinados derechos, en los supuestos previstos en el derecho internacional de los derechos humanos en vigor<sup>40</sup>». No obstante, no está claro que de la versión actual del proyecto de artículo 6 pueda desprenderse dicho principio. Además, convendría añadir «de conformidad con el derecho internacional» al final del texto. Asimismo, si bien no apoya, por los motivos citados anteriormente, la nueva formulación propuesta por el Relator Especial, el orador cree que se debería estudiar la posibilidad de trasladar esta disposición al preámbulo.

50. Por lo que se refiere a la propuesta de volver a redactar el proyecto de artículo 7, sería útil, como han destacado otros miembros de la Comisión, saber a qué nociones se refieren los principios de independencia y de no hacer daño. Además, al igual que el título del artículo aprobado en primera lectura, a saber, «Principios humanitarios»<sup>41</sup>, el propuesto por el Relator Especial («Principios de la respuesta humanitaria») tampoco hace referencia al derecho humanitario. Asimismo, si el artículo se refiriera a la asistencia externa, lo lógico sería que incluyera el principio de neutralidad. No obstante, el texto del proyecto de artículo aprobado en primera lectura no parece ocuparse únicamente de la asistencia prestada al Estado afectado, puesto que también trata de la actuación de dicho Estado. Ahora bien, cuesta imaginar en qué medida se aplica el principio de neutralidad a las medidas de respuesta del Estado afectado. Si el artículo 7 se aplicara a un desastre causado por un atentado terrorista, ¿estaría el Estado obligado a mostrarse neutral hacia los terroristas? Es importante recordar a este respecto que humanidad y neutralidad no son la misma cosa.

51. En cuanto al proyecto de artículo 8, establece que los Estados tienen el deber de cooperar entre ellos. Pero, ¿en qué medida se impone ese deber respecto de otros actores que prestan asistencia? Y, a la inversa, ¿en qué medida tienen las organizaciones internacionales el deber de cooperar con los Estados? El comportamiento de las organizaciones internacionales se rige por sus propias normas. Así pues, ¿es posible afirmar que una organización que puede prestar asistencia en caso de desastre y está obligada a cooperar con sus Estados miembros también tiene el deber de cooperar con otros Estados? Tal vez habría que completar este proyecto de artículo indicando que el deber de cooperar también dimana del derecho nacional y el derecho internacional aplicables.

52. Por lo que respecta al proyecto de artículo 16, cabe señalar que, en aplicación de su reglamento, una organización internacional también puede tener el deber de ofrecer asistencia, deber que se impone ante todo con respecto a sus Estados miembros. El proyecto de artículo 20 quizás permita subsanar las deficiencias del

proyecto de artículo 16 en ese sentido. En cualquier caso, en este proyecto de artículo no se debe colocar en el mismo plano a los Estados y las organizaciones internacionales. Además, hay que cuestionar la conveniencia de establecer una norma general aplicable a las organizaciones internacionales.

53. En relación con el proyecto de artículo 19, su primera oración impone obligaciones sumamente estrictas y muy poco realistas en lo que respecta a las consultas que deben celebrarse sobre la terminación de la asistencia externa. La propuesta del Relator Especial permitiría mejorar el texto del proyecto de artículo, pero no subsanaría esa deficiencia fundamental.

54. En lo referente al proyecto de artículo 21, la nueva formulación propuesta por el Relator Especial no aporta nada con respecto al texto del proyecto de artículo 20, e incluso hace que sea redundante a la luz de este. Además, conviene señalar que, en el párrafo 366 de su informe, el Relator Especial cita un gran número de Estados favorables a la exclusión de las situaciones de conflicto armado del ámbito de aplicación del proyecto de artículos. Es poco habitual que tantos Estados compartan una misma opinión sobre una cuestión de derecho humanitario, opinión que también suscribe el Comité Internacional de la Cruz Roja, como se indica en el párrafo 377 del informe. Otros Estados opinan lo contrario, pero en el informe se observa que no son tantos. El nuevo texto del proyecto de artículo 21 propuesto no representa el punto de vista de la mayoría de los Estados. Cabe entonces cuestionar la utilidad de recabar la opinión de los Estados si luego no se tiene en cuenta.

55. El orador recomienda que se remita el proyecto de artículos al Comité de Redacción. No obstante, considera fundamental que este sepa lo que se espera de él: ¿elaborar un proyecto de artículos destinado a convertirse en una convención, un proyecto de declaración o un proyecto de otra naturaleza? Si bien la idea de establecer un proyecto de artículos parece oportuna, no se debe utilizar sistemáticamente la palabra «*shall*» en lugar de «*should*», ya que ambas coexisten de manera armoniosa en numerosos instrumentos internacionales. Y, sobre todo, la Comisión debería indicar claramente a los Estados que el proyecto de artículos tiene por objeto el desarrollo progresivo del derecho.

56. El Sr. CANDIOTI desea señalar dos cuestiones a la atención de los presentes. En primer lugar, quiere plantear la cuestión del texto del proyecto de artículo 16. A ese respecto, señala que la versión en español del proyecto de artículo no permite captar su sentido, ya que falta un elemento importante, el adjetivo «potenciales». Se trata de un error que sin duda se subsanará. En todo caso, el orador también cree, como el Sr. Kolodkin, que hay deficiencias en el proyecto de artículo 16, puesto que da a entender que para los Estados y las organizaciones internacionales el ofrecimiento de asistencia a los Estados afectados es totalmente voluntario. En segundo lugar, como ha dicho el Relator Especial, el deber de cooperar previsto en el proyecto de artículo 8 no es suficiente. Es preciso establecer, como mínimo, el deber de los Estados y las organizaciones de examinar las solicitudes de asistencia que reciban.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 76 (párrafo 3 del comentario al proyecto de artículo 6).

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 76.

57. El Sr. SABOIA cree que el octavo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en caso de desastre tiene todos los elementos necesarios para que el examen del proyecto de artículos en segunda lectura se realice con éxito. En particular, desea felicitar al Relator Especial por haber presentado en su informe un análisis riguroso de las propuestas y observaciones formuladas por los Estados y las organizaciones internacionales en el marco de la elaboración del proyecto de artículos.

58. Por lo que respecta a la forma que adoptará el resultado final de los trabajos de la Comisión, hay que recordar que corresponderá a los Estados decidir si desean aprobar un instrumento jurídicamente vinculante a partir del texto que presente la Comisión u optar por un instrumento de otra índole. El orador, por su parte, prefiere que sea un instrumento vinculante. Como ha indicado el Relator Especial en el párrafo 413 de su informe, una recomendación a favor de la celebración de una convención internacional sería plenamente conforme con la práctica de la Comisión. Además, importantes organizaciones con una larga experiencia en situaciones de desastre, como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Programa Mundial de Alimentos, comparten esa opinión.

59. En cuanto al debate sobre si conviene indicar expresamente que ciertas disposiciones constituyen un desarrollo progresivo o una codificación del derecho internacional, el orador coincide, en particular, con los Sres. Candioti, Nolte y McRae. La Comisión tiene el mandato de promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. En la mayor parte de sus trabajos ha evitado establecer una clara distinción entre esos dos aspectos y, como ha observado el Sr. McRae, a menudo es difícil diferenciarlos en la práctica.

60. La mayoría de las modificaciones propuestas por el Relator Especial después de analizar los comentarios formulados por los Estados y las organizaciones internacionales mantienen o mejoran el equilibrio entre el respeto de los derechos soberanos del Estado afectado, por una parte, y el respeto de los derechos individuales y el derecho internacional, por otra. Si bien algunos consideran que el proyecto de artículos no es suficientemente concreto, cabe recordar que no pretende duplicar el amplio conjunto de instrumentos que rigen las cuestiones operacionales relativas a la protección de las personas en caso de desastre sino, al contrario, constituir un marco jurídico general para colmar una laguna en ese ámbito.

61. Por lo que se refiere al proyecto de artículo 3, algunos miembros de la Comisión han señalado que, con la inserción de la palabra «económicos», se corre el riesgo de que se haga una interpretación demasiado general de la definición de «desastre», que podría aplicarse entonces, por ejemplo, a las repercusiones de la caída de los precios de exportación. No obstante, la palabra «económicos» se asocia en este caso al término «daños» y a la expresión «de gran magnitud», y hace referencia a una destrucción masiva de la infraestructura por el desastre, como en el caso de Haití. El Comité de Redacción procurará redactar de nuevo el proyecto teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas a este respecto.

62. En relación con el proyecto de artículo 4 sobre los términos empleados, el Relator Especial ha propuesto volver a formular la disposición relativa a los recursos militares teniendo en cuenta 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)<sup>42</sup>. Las razones invocadas para justificar dicha modificación no deberían dar lugar a una restricción inútil de la utilización de los recursos militares, que suelen ser esenciales al permitir proporcionar prontamente la ayuda necesaria a las víctimas de desastres, como ha señalado acertadamente el Sr. Kolodkin. Además, en el párrafo 76 del informe se indica que el personal militar permanece bajo el mando absoluto del Estado que presta asistencia, lo que puede crear un conflicto con los derechos del Estado afectado. Se deberían proporcionar más aclaraciones a este respecto.

63. En cuanto al proyecto de artículo 5, la dignidad inherente al ser humano, que constituye el fundamento de la evolución de los derechos humanos, no debería incorporarse en el preámbulo porque es un concepto que merece ser objeto de un proyecto de artículo específico.

64. En lo que respecta al proyecto de artículo 6, relativo a los derechos humanos, el orador apoya la inserción del verbo «protejan». Algunos han criticado la expresión «hagan efectivos», y tal vez las palabras «disfruten de» se ajusten mejor a la terminología habitual de los derechos humanos. En lo tocante al proyecto de artículo 7, el orador considera, al igual que algunos oradores que han intervenido antes que él, que no hay motivos para insertar las palabras «no hacer daño» e «independencia».

65. Como destaca el Relator Especial en el párrafo 158 de su informe, el deber de cooperar es un importante principio de derecho internacional consagrado en 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 Unidas. El proyecto de artículo 8, relativo al deber de cooperar, ocupa un lugar fundamental en el estudio del tema y la expresión «según proceda» permite cierta flexibilidad en el cumplimiento de este deber.

66. Por último, en lo que respecta a la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario y la nueva redacción realizada por el Relator Especial del proyecto de artículo 21 con la forma de una cláusula «sin perjuicio», esta solución tiene debidamente en cuenta la opinión mayoritaria expresada en el debate de la Sexta Comisión en el sentido de que, si bien se debe reconocer la primacía del derecho internacional humanitario como *lex specialis* de los conflictos armados, el proyecto de artículos puede resultar útil en las situaciones de desastre que se produzcan a raíz de un conflicto armado.

67. En cuanto al proyecto de preámbulo propuesto por el Relator Especial, debe remitirse el texto al Comité de Redacción junto con el de los proyectos de artículo.

<sup>42</sup> 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.



68. El Sr. HASSOUNA dice que la actualidad del tema que se examina se pone de manifiesto por el sufrimiento que causan en todo el mundo desastres naturales como inundaciones, seísmos o tsunamis, por lo que es urgente regular la respuesta de la comunidad internacional en estas situaciones dramáticas. La labor de la Comisión, que orienta e inspira el Relator Especial, es importante a este respecto, y el proyecto de artículos llena un vacío jurídico al especificar los principios fundamentales en los que se basan los derechos y obligaciones de los Estados y otros actores en caso de desastre. Servirá de marco jurídico para la celebración de acuerdos regionales y bilaterales y la elaboración de directrices operacionales que regulen la actuación de los actores no estatales, en particular la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

69. Los proyectos de artículo que se examinan fueron elaborados por la Comisión entre 2008 y 2014, año en que fueron aprobados en primera lectura. La Comisión procede hoy a su segunda lectura, en el último año del actual quinquenio. En este contexto, es necesario dar las gracias al Relator Especial por su excelente octavo informe, en el que resume el conjunto de los trabajos sobre el tema recapitulando los comentarios y observaciones de todos los actores interesados sobre cada cuestión y cada proyecto de artículo, y examinando cada propuesta y cada acuerdo antes de presentar sus propias recomendaciones. En ellas demuestra conocimiento, objetividad y flexibilidad, con el único objetivo de lograr un texto claro, jurídicamente sólido y susceptible de recabar un amplio apoyo. No obstante, convendría indicar brevemente en los comentarios las razones por las que no ha aceptado las principales propuestas de los actores interesados.

70. El informe que se examina tiene en cuenta el enfoque general adoptado por la Comisión en el estudio del tema, a saber, mantener un equilibrio apropiado entre la necesidad de proteger a las personas afectadas por desastres y la de respetar los principios de soberanía del Estado y de no injerencia. Para lograr este objetivo, la asistencia humanitaria siempre debe ser neutral e imparcial y basarse en la solidaridad y la cooperación entre todos los actores interesados. No obstante, pese a este enfoque constructivo adoptado por la Comisión, muchos Estados miembros de la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana (AALCO) han expresado preocupación en su asamblea anual celebrada recientemente, temiendo que el proyecto de artículos no tenga suficientemente en cuenta la soberanía del Estado afectado y su consentimiento para la asistencia externa. El orador indica que los ha tranquilizado destacando que la soberanía y el consentimiento del Estado afectado se mencionaban expresamente en el proyecto de artículo 4, relativo a los términos empleados; el proyecto de artículo 12, relativo al papel del Estado afectado; el proyecto de artículo 14, relativo al consentimiento del Estado afectado, y el proyecto de artículo 15, relativo a las condiciones de prestación de la asistencia externa, indicando que esperaba que esas aclaraciones disiparan su temor y señalando que el apoyo de los Estados miembros de la AALCO a los proyectos de artículo aprobados por la Comisión era esencial para su aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

71. En relación con el octavo informe del Relator Especial y sus recomendaciones con respecto a los proyectos de artículo, el orador suscribe la idea de indicar en la introducción o en el comentario que el proyecto de artículos se inscribe al mismo tiempo en el ámbito del desarrollo progresivo y en el de la codificación del derecho internacional, conforme al mandato de la Comisión y a su práctica reciente. En cuanto a si hay que indicar si una norma determinada constituye desarrollo progresivo, debe decidirlo el Relator Especial, que es el que está en mejores condiciones de juzgar si ello es útil y necesario.

72. También hay que celebrar que el proyecto de artículos no retome la noción de la «responsabilidad de proteger», de conformidad con la posición adoptada por el Secretario General de las Naciones Unidas, quien, en su informe de 2009 sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger, señala que «[a] menos que los Estados Miembros decidan otra cosa, la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a los cuatro crímenes o actos especificados: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La tentativa de ampliarlo para abarcar otras calamidades como el VIH/SIDA, el cambio climático o los desastres naturales redundaría en desmedro del consenso de 2005 y extendería el concepto hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna»<sup>43</sup>. La Comisión ha acabado haciendo suya esta posición.

73. En lo que respecta a los proyectos de artículo 1 y 2, se debería indicar en el comentario que son aplicables en todas las fases del desastre.

74. Los proyectos de artículo 3 y 4 podrían fusionarse, dado que ambos se refieren a los términos empleados, incluso si mantener la definición del término «desastre» en un artículo separado pueda justificarse por tratarse del tema del conjunto del proyecto de artículos. En cuanto al primero de ellos, el orador valora positivamente que se hayan añadido los «desplazamientos» a la definición, ya que así se tiene en cuenta el sufrimiento de los desplazados en las situaciones de desastre. En cuanto al término «económicos», no sería razonable que se refiriera únicamente a una recesión o una crisis económica temporal pero, como se aclara que los daños son «de gran magnitud», en este caso designa el colapso económico absoluto del Estado afectado, a menudo asociado a otra calamidad, y, por lo tanto, sí es un desastre.

75. Por lo que se refiere al apartado *e* del proyecto de artículo 4, relativo al «personal de socorro», es preciso explicar mejor en el comentario la afirmación de que «los recursos militares deberán utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente», puesto que, en la práctica, la asistencia (frente a la respuesta) militar ha resultado a menudo más rápida y eficaz en las situaciones de desastre. Por consiguiente, habría que sustituir el verbo «deberán» por «deberían».

76. En cuanto al proyecto de artículo 5, relativo a la dignidad humana, se trata de un importante principio que constituye el fundamento último del derecho de los derechos humanos. Está consagrado en la Carta de las

<sup>43</sup> «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», informe del Secretario General (A/63/677), párr. 10 *b*.

Naciones Unidas, en todos los instrumentos universales de derechos humanos, en la mayoría de los instrumentos regionales de derechos humanos y en la constitución de numerosos países. Así pues, este proyecto de artículo debe mantener su lugar antes del proyecto de artículo relativo a los derechos humanos, el proyecto de artículo 6. En relación con este, el orador preferiría volver al texto inicial, que hablaba únicamente de respetar los derechos humanos, y no de respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos.

77. En lo tocante al proyecto de artículo 7 sobre los principios de la respuesta humanitaria, la referencia a los principios de no hacer daño y de independencia es ambigua y debe aclararse. Si bien es positivo que se mencionen las necesidades de los más vulnerables, la inclusión de aclaraciones en el comentario sobre la identidad jurídica de esas personas facilitaría la prestación de asistencia.

78. El proyecto de artículo 8 se refiere al deber de los Estados de cooperar entre sí, con las Naciones Unidas y con otros actores que presten asistencia. Dado que la cooperación tiene, por definición, carácter voluntario, el verbo «cooperarán» debería sustituirse por «deberían cooperar» y el proyecto de artículo debería titularse simplemente «Cooperación en caso de desastre». Asimismo, convendría mencionar expresamente, en este proyecto de artículo o en su comentario, el papel de las organizaciones regionales, intergubernamentales o no gubernamentales en la prestación de la asistencia en caso de desastre. La experiencia práctica demuestra, en efecto, que la asistencia prestada por los actores regionales a menudo es la más rápida y eficaz en tales situaciones.

79. Por lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres, de la que se ocupa el proyecto de artículo 11, el orador desearía que las palabras «deberá reducir» se sustituyan por «debería reducir» o «tratará de reducir».

80. En cuanto al deber del Estado afectado de buscar asistencia externa al que se refiere el proyecto de artículo 13, no debe ser el Estado afectado quien determine la medida en que un desastre supera su capacidad nacional de respuesta, por lo que el orador es partidario de que, después de la palabra «supere», se añada «manifestamente» para definir el umbral a partir del cual este deber pasa a ser efectivo.

81. En el proyecto de artículo 14, sobre el consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa, el concepto de «buena fe» parece carecer de utilidad. Además, la idea de que el consentimiento no se denegará ni retirará «arbitrariamente» debe desarrollarse y aclararse en el comentario del proyecto de artículo, puesto que se trata de un elemento esencial de la prestación de la asistencia externa.

82. En lo que respecta a la terminación de la asistencia externa a que se hace referencia en el proyecto de artículo 19, las condiciones de esta terminación deben definirse más claramente en el comentario para que el proceso sea transparente y jurídicamente claro.

83. En cuanto al proyecto de artículo 20, sobre la relación con normas especiales u otras normas de derecho internacional, y el proyecto de artículo 21, relativo a la relación

con el derecho internacional humanitario, ambas disposiciones deberían simplificarse y fusionarse en un solo proyecto de artículo que disponga que «el presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables», normas cuya naturaleza y especificidad se indicarían en el comentario.

84. En relación con el proyecto de preámbulo presentado por el Relator Especial, el orador considera como él que el proyecto de artículos debe completarse con un preámbulo que defina el marco conceptual. El texto propuesto por el Relator Especial es aceptable en su conjunto, con dos observaciones: en el cuarto párrafo, relativo a la importancia del fortalecimiento de la cooperación internacional, podrían indicarse las partes en dicha cooperación, por ejemplo los actores que prestan asistencia o el Estado afectado. En el quinto párrafo, cuando se reafirma el papel principal del Estado afectado, se podría mencionar también el deber de ese Estado de cooperar con los Estados y otros actores que presten asistencia a fin de mantener el equilibrio del proyecto de artículos.

85. La cuestión de la forma que revestirá finalmente el proyecto de artículos parece controvertida, ya que los Estados y los miembros de la Comisión han manifestado opiniones diferentes a este respecto. Algunos se han mostrado a favor de directrices no vinculantes, una guía de la práctica o un conjunto de recomendaciones, pero el orador cree que una convención internacional aportaría el impulso necesario para la elaboración, a nivel regional, de nuevos instrumentos sobre la asistencia en caso de desastre y, a nivel nacional, de una legislación sobre el tema. Por ello, apoya la recomendación del Relator Especial de que la Comisión recomiende a la Asamblea General la conclusión de una convención internacional sobre la base de un proyecto de artículos. Por consiguiente, todas las recomendaciones que figuran en el octavo informe del Relator Especial deberían remitirse al Comité de Redacción para que el proyecto de artículos pueda concluirse cuanto antes y que el Relator Especial pueda finalizar la redacción de los comentarios. Una vez aprobado en segunda lectura, el proyecto de artículos representará un importante logro del presente quinquenio.

86. La Sra. JACOBSSON desea declarar de entrada, a propósito de la forma final del resultado de los trabajos de la Comisión sobre el tema de la protección de las personas en caso de desastre, que está a favor de un proyecto de convención. La necesidad de una convención marco universal sobre el tema es cada vez más patente a la luz de los desastres naturales que el mundo ha tenido que afrontar estos últimos años y de las dificultades administrativas y estructurales que, a veces, han ralentizado la respuesta. Por ello, sería lamentable que la Comisión no cumpliera el mandato de codificación y desarrollo progresivo que se le ha encomendado en un ámbito donde es tan claramente necesario.

87. Ahora bien, el excelente octavo informe del Relator Especial y los proyectos de artículo que propone suscitan algunas observaciones. Es preciso subrayar la habilidad con la que el Relator Especial ha logrado, al igual que en sus informes anteriores, hacer hincapié en la protección de la persona manteniendo al mismo tiempo la presunción fundamental de que el Estado afectado es quien tiene

el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión del socorro y la asistencia en caso de desastre en su territorio. En este contexto, conviene reiterar que no se puede establecer un equilibrio entre la soberanía y los derechos humanos. Los derechos humanos existen con independencia de que se atente o no contra la soberanía de un Estado. No es necesario que exista reciprocidad. El hecho de que un Estado pueda incumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos no significa que esos derechos dejen de existir. Además, como han destacado otros miembros de la Comisión, la soberanía del Estado conlleva para este el deber de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

88. No hay razón alguna para volver a plantear cuestiones sobre las que la Comisión ha llegado a un acuerdo tras prolongados debates, como la cuestión delicada y controvertida de la responsabilidad de proteger. La protección de las personas en caso de desastre no puede depender de una etiqueta: debe basarse en artículos concretos y funcionales sobre la manera en que los Estados y las organizaciones internacionales deben y pueden actuar para que las víctimas de desastres reciban protección y asistencia en el respeto absoluto de su dignidad y sus derechos.

89. La oradora está a favor de cualquier texto encaminado a reforzar las medidas de protección y a subrayar la importancia de los acuerdos regionales y bilaterales de asistencia en caso de desastre. La mayoría de las veces esos acuerdos se celebran antes de que ocurra un desastre y suelen referirse a todas las fases de los desastres, incluida la de prevención. Además, a menudo prevén medidas de cooperación, por ejemplo una formación y maniobras conjuntas, que en la práctica no son solo un objetivo: contribuyen de manera considerable a reducir las tensiones entre los países. La oradora señala que, en la región de la que procede, se han celebrado varios acuerdos bilaterales y regionales que contienen un artículo general sobre el cruce de las fronteras y un artículo sobre los casos en que la asistencia es prestada por personal militar, buques pertenecientes al Estado y aparatos o vehículos militares. En tales situaciones, se requiere una autorización especial para entrar en el territorio. A este respecto, en lo referente al trato que se da a los recursos militares en el informe que se examina, aunque la ayuda humanitaria sea en primer lugar una cuestión civil, es importante no crear obstáculos que puedan retrasar inútilmente la asistencia en caso de desastre. En última instancia, es el Estado beneficiario de la asistencia el que decide si la acepta o no. Asimismo, a veces resulta difícil distinguir los recursos militares de los civiles. Por ejemplo, el carácter civil o militar de los guardacostas depende de la organización interna del Estado que preste asistencia.

90. Por otra parte, en el informe que se examina parecen obviarse las cuestiones de género. En su séptimo informe<sup>44</sup>, el Relator Especial mencionó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015<sup>45</sup> y la necesidad de

<sup>44</sup> *Anuario... 2014*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/668 y Add.1.

<sup>45</sup> Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Hyogo, Japón) del 18 al 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6), cap. I, resolución 2, «Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres».

tener en cuenta estas cuestiones, y la oradora sigue convencida de que es preciso mencionarlas de manera explícita en los proyectos de artículo y los comentarios por la sencilla razón de que así la asistencia será mucho más eficaz. Es esencial adoptar un enfoque que incorpore una perspectiva de género, al igual que otros elementos como la necesidad de tener en cuenta la diversidad cultural, para que la respuesta sea efectiva, tanto por su rapidez y eficacia como por su costo.

91. Hoy en día, cada vez se tienen más sistemáticamente en cuenta las cuestiones de género en relación con la ayuda humanitaria, algo a lo que ha contribuido considerablemente la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios a nivel mundial. No obstante, en las situaciones de desastre quedan un tanto olvidadas, como se señaló en la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja celebrada en 2011. Por ejemplo, después de observar que las operaciones de emergencia llevadas a cabo en Haití y el Pakistán afectaban en modo distinto a las mujeres, las niñas, los hombres y los niños, la Cruz Roja de Noruega decidió aplicar una perspectiva de género de manera más sistemática. La importancia de estas cuestiones también se pone de relieve en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>46</sup> y en la resolución 6 relativa al fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, las actividades de reducción de riesgos y los primeros auxilios aprobada en diciembre de 2015 en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja<sup>47</sup>.

92. Por lo que respecta a los proyectos de artículo 1 y 2 propuestos por el Relator Especial, la oradora apoya la recomendación de este de que se conserve el texto aprobado por la Comisión en primera lectura. En cuanto a los proyectos de artículo 3 y 4, cree que deberían fusionarse. En efecto, no ve interés en aprobar una definición del término «desastre» a efectos distintos de los del proyecto de artículos. Al introducir dos categorías de definiciones, una claramente limitada a los efectos del proyecto de artículos y la otra con vocación de ir más allá, se corre el riesgo de crear cierta confusión. Además, una definición tan general puede ir en contra de las definiciones del término «desastre» que figuran en otros instrumentos, en particular en acuerdos bilaterales y regionales.

93. El Relator Especial propone introducir dos modificaciones en el proyecto de artículo 3. La oradora está a favor de que se inserte una referencia a los «desplazamientos», fundamentalmente por el motivo indicado por la Organización Internacional para las Migraciones, es decir, exponer mejor la cuestión de la movilidad humana, pero no apoya la propuesta de añadir el adjetivo «económicos» porque no hay argumentos convincentes que sustenten dicha adición, que podría crear incertidumbre.

94. La definición de la expresión «Estado afectado» que figura en el apartado *a* del proyecto de artículo 4 requiere un examen más a fondo si se quiere interpretar, como hacen algunos miembros de la Comisión, por ejemplo el

<sup>46</sup> Resolución 69/283 de la Asamblea General, de 3 de junio de 2015, anexo II.

<sup>47</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, documento 32IC/15/R6.

Sr. Murphy y el Sr. Hmoud, en el sentido de que significa que un Estado se ve afectado si uno de sus nacionales está presente en el territorio donde ha ocurrido el desastre. Sería preocupante que la Comisión ampliase la noción de Estado afectado más allá de lo que cabe considerar razonable. Además, esta noción debe seguir siendo distinta de la del interés nacional: en efecto, hay una tendencia peligrosa a ampliar la noción del interés nacional que la Comisión no debe alentar. Así pues, es importante que el sentido de la expresión «Estado afectado» se explique debidamente en los comentarios. La definición actual se inspira en las Directrices de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja<sup>48</sup>, como se explica en los comentarios aprobados en primera lectura en 2014. Se trata de un buen punto de partida, aunque los comentarios podrían ser más detallados.

95. Por los motivos ya expuestos, la oradora considera que la adición propuesta en el apartado *e* del proyecto de artículo 4, a saber, las palabras «los recursos militares deberán utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente», debería suprimirse. En cambio, aprueba la referencia expresa a «los equipos de telecomunicaciones» en el apartado *f* del mismo proyecto de artículo.

96. En lo que respecta a la dignidad humana, de la que se ocupa el proyecto de artículo 5, la oradora está firmemente convencida de que debe ser objeto de un artículo específico. Como se explica en los comentarios aprobados en primera lectura, el principio de la dignidad humana «es consustancial a los instrumentos internacionales de derechos humanos y se ha interpretado en el sentido de que constituye el fundamento último de las normas de derechos humanos»<sup>49</sup>. Sería un error ubicar en el preámbulo del proyecto la obligación de los Estados y otros actores que presten asistencia de respetar y proteger la dignidad inherente al ser humano, cuando esta obligación se establece expresamente en artículos de instrumentos de derechos humanos, como el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La oradora también apoya la propuesta del Relator Especial de emplear la expresión «otros actores que prestan asistencia».

97. La oradora suscribe, además, la versión revisada del proyecto de artículo 6. En lo que respecta al proyecto de artículo 7, relativo a los principios de la respuesta humanitaria, y al proyecto de artículo 21, sobre la relación con el derecho internacional humanitario, el Relator Especial propone mencionar dos principios adicionales en el proyecto de artículo 7, a saber, los principios de no hacer daño y de independencia. Ahora bien, en un proyecto de convención solo se deben mencionar los principios que tengan consecuencias claras, y la oradora no está convencida de que referirse a los principios de no hacer daño y de independencia contribuya a reconocer los efectos jurídicos de los principios enunciados. Sería mejor destacar la importancia de esos dos principios en los

comentarios. Por un motivo similar, la oradora se muestra escéptica ante la referencia al principio de neutralidad. No cabe duda de que dicho principio se enuncia en múltiples instrumentos de «derecho blando» con respecto a la respuesta en caso de desastre. Al tratarse de uno de los principios fundamentales del Comité Internacional de la Cruz Roja, es evidente que reviste una importancia esencial en sus actuaciones, pero la oradora no alcanza a entender por qué se menciona en el proyecto de artículos que se examina. No obstante, no se opondrá a que se mantenga si en el comentario se explica debidamente la distinción entre neutralidad e imparcialidad.

98. Si bien cabe afirmar, como hace el Ecuador, que la acción humanitaria debe evitar agravar las disparidades y la discriminación entre la población afectada, también es posible afirmar que el derecho internacional humanitario a veces es «discriminatorio», en el sentido de que da prioridad a ciertos grupos como las mujeres y los niños. Ello ha llevado a miembros de la Comisión a concluir que los principios enunciados en el proyecto de convención pueden entrar en conflicto con los principios del derecho internacional humanitario, cuando, en general, el proyecto de convención no es aplicable en tiempos de conflicto armado. Esto demuestra el vínculo indisoluble existente entre el proyecto de artículo 7 y el proyecto de artículo 21. El problema es menor si se mantiene el texto del proyecto de artículo 21 aprobado en primera lectura, que dispone que el proyecto de artículos «no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario»<sup>50</sup>. En efecto, ese texto muestra que hay una jerarquía de normas, y que esa jerarquía contribuye a proteger a las personas vulnerables tanto en caso de desastre como durante un conflicto armado. En cambio, si se modifica el proyecto de artículo 21 como recomienda el Relator Especial, puede plantearse un problema si no se explica en detalle en el comentario lo que se entiende por «sin perjuicio».

99. En relación con el proyecto de artículo 8 relativo al deber de cooperar, la oradora no está convencida de que sea necesario mencionar específicamente al Coordinador del Socorro de Emergencia, cuyo puesto está demasiado asociado al organigrama actual de las Naciones Unidas. Su función específica puede explicarse en el comentario.

100. Por último, en lo que respecta al proyecto de artículo 12 sobre el papel del Estado afectado, la oradora apoya la recomendación del Relator Especial de no modificar el texto aprobado en primera lectura. Ese texto es fruto de largos y profundos debates, y toda modificación puede hacer que se pidan otras modificaciones con graves consecuencias. El artículo relativo al papel del Estado afectado es uno de los más importantes del proyecto, si no el más importante, porque sienta las bases de este en su conjunto.

101. En conclusión, la oradora está a favor de que se remitan todos los proyectos de artículo al Comité de Redacción.

102. El Sr. ŠTURMA dice que, en su conjunto, los proyectos de artículo propuestos enuncian principios bien adaptados y calibrados que pueden servir de marco para

<sup>48</sup> Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, aprobadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 a 30 de noviembre de 2007 (30IC/07/R4).

<sup>49</sup> *Anuario... 2014*, vol. II (segunda parte) y corrección, pág. 74 (párrafo 2 del comentario al proyecto de artículo 5).

<sup>50</sup> *Ibíd.*, pág. 98.

la prestación, por los actores pertinentes, de una asistencia a los Estados afectados. Estos proyectos de texto establecen, en efecto, un equilibrio apropiado entre, por una parte, los principios de soberanía y no intervención y, por otra, los principios humanitarios y los derechos humanos. En cuanto a su naturaleza jurídica, se inscriben en el ámbito de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, lo que podría indicarse en un comentario general del proyecto de artículos, como han propuesto algunos miembros en otra sesión, pero el orador no insistirá a este respecto.

103. Por lo que se refiere a la forma final del proyecto de artículos, el orador apoya la propuesta del Relator Especial de que la Comisión recomiende a la Asamblea General que apruebe una convención internacional. Como esa convención sería necesariamente, por la naturaleza de sus disposiciones, una convención marco, no hay que inquietarse si la Asamblea General opta en cambio por una declaración porque, en cualquiera de los dos casos, se aprobarán normas y principios de la misma naturaleza, o sea, normas y principios marco. Lo mejor sería que se aprobara el proyecto de artículos en forma de instrumento vinculante, pero una declaración también sería interesante: se aprobaría más rápidamente y se aplicaría a todos los Estados Miembros.

104. Pasando a los proyectos de artículo, el orador los aprueba en su mayor parte, por lo que se limitará a formular algunas observaciones sobre las modificaciones que el Relator Especial propone para algunos de ellos y los problemas que esto plantea. Varios miembros han propuesto fusionar los proyectos de artículo 3 y 4 en un solo proyecto de artículo relativo a los términos empleados. Nada lo impide, ya que lo importante es sobre todo el contenido de esos proyectos de texto. Así, la definición del término «desastre» en el proyecto de artículo 3 es una disposición esencial para comprender bien qué distingue a la protección de las personas en caso de desastre de la noción de la responsabilidad de proteger, algo que han planteado el Sr. Forteau y el Sr. Nolte. Esos dos regímenes se basan claramente en el mismo fundamento de la obligación primordial que tienen los Estados, en virtud de su soberanía, de proteger a las personas que se encuentren en su territorio o que estén bajo su jurisdicción o control. No obstante, se distinguen por la naturaleza de los riesgos a que hacen referencia y, en gran medida, por la naturaleza y los medios de la respuesta dada en cada caso.

105. Se han añadido varios elementos a la definición del término «desastre» y, si bien la adición de la palabra «desplazamientos» no ha suscitado ninguna objeción particular de los miembros de la Comisión, en cambio el Sr. Murphy y el Sr. Nolte han manifestado dudas con respecto a la del adjetivo «económicos». Se podría volver sobre esta elección, pero el orador, que viene de un país en el que ha habido dos inundaciones de gran magnitud en los últimos 15 años, desea recordar que los desastres también pueden ocasionar daños directos e indirectos que las palabras «materiales» y «económicos» pretenden precisamente abarcar. Por consiguiente, propone conservar el adjetivo «económicos» y añadir, después de «acontecimientos calamitosos que ocasionan», las palabras «por sus consecuencias físicas», fórmula que procede del artículo 1 de los artículos sobre prevención del daño

transfronterizo resultante de actividades peligrosas<sup>51</sup>. Esta solución tiene la doble ventaja de recordar la distinción entre el tema de la protección de las personas en caso de desastre y de la noción de la responsabilidad de proteger, y de excluir además de la definición de los desastres y los daños económicos las turbulencias y perturbaciones económicas causadas por el hombre, como la deuda o las crisis financieras.

106. Por lo que respecta al texto del proyecto de artículo 4, el orador considera que la expresión «otros actores que prestan asistencia» es una fórmula sintética para designar a las partes interesadas distintas de los Estados que prestan asistencia. Ahora bien, tal vez convenga distinguir, en algunos proyectos de artículo del instrumento, entre los Estados, las Naciones Unidas (y, en su caso, otras organizaciones intergubernamentales) y los otros actores. Así ocurre en particular en el proyecto de artículo 8, sobre el deber de cooperar, donde, en efecto, hace falta establecer esa distinción, como han destacado el Sr. Murphy y el Sr. Nolte.

107. En cuanto al apartado *e* del proyecto de artículo 4, el orador está de acuerdo en que habría que suprimir la frase «los recursos militares deberán utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente para atender una necesidad humanitaria crítica» por razones tanto de forma como de fondo. De forma, porque una norma de esta índole no tiene cabida en un artículo relativo a los términos empleados, sino que debería figurar en los proyectos de artículo 16 o 17. De fondo, porque este texto es exageradamente restrictivo, especialmente si se compara con las Directrices de Oslo. La organización del personal de socorro y su equipo varía de un Estado a otro y no es inusual que sea responsabilidad del ejército, incluso cuando la asistencia para el socorro tiene fines civiles y humanitarios. De mantenerse la frase mencionada, habría que sustituir el verbo «deberán» por «deberían».

108. Pasando a los principales proyectos de artículo, el orador dice que el proyecto de artículo 6 le parece necesario, pero que las palabras «hagan efectivos» plantean importantes dificultades. Sin querer minimizar el papel de las obligaciones positivas de los Estados ni el de los derechos económicos y sociales (por ejemplo, el derecho a la alimentación), desea recordar que los desastres son un ejemplo típico de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, es decir, de situaciones en que la capacidad de los Estados para garantizar el respeto de los derechos humanos es limitada. Como reconoce el Relator Especial en el comentario de este proyecto de texto, la remisión a los derechos humanos que se hace en el proyecto de artículo se refiere a la totalidad del derecho internacional de los derechos humanos, en particular a su tratamiento de los derechos derogables e inderogables. No obstante, cabe señalar que esta distinción, esencial en el caso de los derechos civiles y políticos, no figura en todos los tratados, en especial en los tratados de derechos económicos y sociales. Es más, en caso de desastre, la efectividad de esos derechos se ve perturbada, incluso cuando no ha habido una derogación oficial.

<sup>51</sup> Resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo. Véase el texto del proyecto de artículos aprobado por la Comisión y los comentarios correspondientes en *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 156 y ss., párrs. 97 y 98.

109. En lo que respecta al proyecto de artículo 7, que es sumamente importante, el orador aprueba la expresión «los más vulnerables», que supone una mejora respecto de la versión inicial, pero no alcanza a comprender por qué el Relator Especial ha añadido a los principios por los que se rige la respuesta humanitaria un principio de «no hacer daño», algo que le parece un tanto arriesgado. Evidentemente, la respuesta a un desastre no debería nunca ocasionar un mayor daño a las víctimas. No obstante, en las circunstancias particularmente excepcionales (fuerza mayor) generadas por los desastres, no siempre es posible dar una respuesta y una asistencia efectivas sin causar daños. Así, las medidas adoptadas por los Estados o los otros actores que prestan asistencia para salvar vidas humanas pueden causar daños a bienes, privados o públicos. ¿Incurren por ello esos Estados en responsabilidad internacional debido a tales daños?

110. El proyecto de artículo 11, que prevé la adopción por los Estados de medidas de prevención para reducir el riesgo de desastres, plantea el mismo problema. Así, ¿se debe considerar que la falta de prevención, o de prevención suficiente, constituye un incumplimiento por el Estado afectado de sus obligaciones, incumplimiento por el que puede incurrir en responsabilidad internacional? De ser así se estaría creando una norma nueva. De ahí que, a fin de evitar nuevos debates sobre el desarrollo progresivo del derecho internacional, se podría sustituir el verbo «deberá» por «debería» en el primer párrafo del proyecto de artículo.

111. El orador apoya el nuevo texto de los proyectos de artículo 12, 13 y 14, cuyo contenido es el resultado de un delicado equilibrio entre la soberanía y las obligaciones del Estado afectado. Por último, el texto del proyecto de artículo 21 modificado por el Relator Especial plantea un problema de derecho no carente de interés. El Sr. Cafilisch tiene razón al decir que, si la Comisión desea contar con dos cláusulas «sin perjuicio», la mejor solución es fusionar los proyectos de artículo 20 y 21 en uno solo. Ahora bien, si su objetivo es llamar expresamente la atención sobre el hecho de que algunas circunstancias excepcionales y complejas pueden presentarse tanto en caso de desastre como durante un conflicto armado internacional o no internacional, habría que incluir en el proyecto de artículos otra disposición relativa a la *lex specialis*, en este caso el derecho internacional humanitario. Así pues, el proyecto de artículos solo se aplicaría cuando las normas de derecho internacional humanitario en vigor no se apliquen. En conclusión, el orador aprueba la remisión al Comité de Redacción del conjunto de los proyectos de artículo propuestos.

112. El Sr. HUANG señala que los proyectos de artículo aprobados por la Comisión en primera lectura en su 66º período de sesiones han sido acogidos, en general, favorablemente por los Estados en la Sexta Comisión, lo que demuestra la calidad de la labor realizada hasta el momento. No obstante, también ha habido críticas que indican la necesidad de introducir mejoras considerables en los proyectos de texto en segunda lectura. Por tanto, la Comisión deberá asegurarse, cuando prosiga su labor sobre el tema, de tener debidamente en cuenta no solo las opiniones expresadas verbalmente durante el debate en la Sexta Comisión, sino también los comentarios y

observaciones transmitidos por escrito por los Gobiernos y las organizaciones y entidades internacionales.

113. Aunque es partidario de remitir al Comité de Redacción el preámbulo y el texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre propuestos en el octavo informe, el orador quiere abordar algunos problemas que podrían plantearse durante la segunda lectura. En lo que respecta a la distinción entre codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, cuestión que ha suscitado intercambios muy interesantes, el orador observa que un importante número de miembros han considerado que muchas disposiciones del proyecto de artículos no están fundadas ni en el derecho de los tratados ni en la práctica, por lo que han propuesto que se aclare, en los comentarios de cada uno de los proyectos, si las normas que establecen corresponden a la codificación del derecho internacional o a su desarrollo progresivo. Otros miembros han descartado esta propuesta por entender que no tenía sentido y que incluso podía dar a entender que había una jerarquía entre las diferentes normas propuestas. Para ellos era preferible indicar en el preámbulo, y no en los comentarios, que el proyecto de artículos correspondía a la vez a la codificación y al desarrollo progresivo del derecho internacional. Por último, otros miembros que rechazaban ambas propuestas han considerado que simplemente no había que debatir esta cuestión. El orador, por su parte, cree que el problema no es tanto saber si una disposición se inscribe en la esfera de la codificación o del desarrollo progresivo del derecho internacional como que no haya un desequilibrio entre ambos. Ahora bien, cabe señalar que, en términos generales, los proyectos de texto propuestos corresponden más al desarrollo progresivo del derecho internacional que a su codificación, ya que su contenido no está respaldado por una práctica bien establecida de los Estados. Así ocurre con el proyecto de artículo 13, que dispone que, en la medida en que un desastre supere su capacidad nacional de respuesta, el Estado afectado tiene el deber de buscar la asistencia de otros Estados. Lo mismo cabe decir del párrafo 2 del proyecto de artículo 14, donde se afirma que el consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente. Cabe señalar asimismo que los comentarios de estos proyectos de artículo hacen sobre todo referencia al «derecho blando», pero prácticamente en ningún caso a instrumentos internacionales vinculantes ni a normas de derecho internacional consuetudinario. La Comisión debería evitar ir demasiado lejos o demasiado rápido en el desarrollo del derecho internacional, que es preciso recordar que debe ser progresivo e inscribirse en el derecho existente.

114. También hay que recordar, con respecto a la responsabilidad de proteger, que la Comisión decidió, durante el examen de los proyectos de artículo en primera lectura, no hacer referencia a esa noción. Esa decisión fue refrendada por los Estados en la Sexta Comisión, por lo que no sería apropiado reabrir el debate sobre la cuestión. Es evidente que la noción de la responsabilidad de proteger se aclaró en el marco de trabajos relativos a actividades criminales graves que no tienen nada que ver con el tema que se examina. Por último, en relación con la definición de los derechos y obligaciones de los Estados en materia de protección de las personas en caso de desastre, durante la segunda lectura habrá que velar

escrupulosamente por que los proyectos de artículo establezcan un equilibrio satisfactorio entre la soberanía de los Estados y el principio de no injerencia en sus asuntos internos, en especial teniendo en cuenta que, durante el debate en la Sexta Comisión, varios Estados consideraron que no existía tal equilibrio. En efecto, si bien los proyectos de artículo aprobados en primera lectura contienen numerosas disposiciones relativas a las obligaciones de los Estados afectados o de los Estados u otros actores que prestan asistencia, poco se habla de sus derechos. Así, en el párrafo 1 del proyecto de artículo 12 se establece que el Estado afectado, en virtud de su soberanía, tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio. No obstante, este tipo de deber no conlleva la obligación correspondiente de aceptar los ofrecimientos de asistencia externa. El Estado afectado no debería estar obligado a solicitar asistencia, y tampoco a no rechazarla cuando la propone un tercer Estado. Las relaciones entre el Estado afectado y el Estado que presta asistencia deberían considerarse en el contexto de la cooperación. Así, la Comisión debería indicar claramente que, si bien el Estado afectado puede solicitar asistencia cuando un desastre supera claramente su capacidad nacional de respuesta, no tiene la obligación vinculante de hacerlo.

115. En cuanto a la nueva definición del término «desastre», el orador considera que es demasiado amplia porque abarca los desastres tanto naturales como industriales y porque además puede incluir los conflictos armados. Debería descartarse dicho enfoque, que podría propiciar la duplicación de las normas del derecho internacional humanitario y dar lugar a conflictos de normas. Por último, y en lo que respecta a la forma final del proyecto de artículos, la propuesta del Relator Especial de que se apruebe el proyecto en forma de convención internacional no es adecuada, sobre todo considerando que la mayoría de sus disposiciones no se apoyan ni en los tratados internacionales ni en el derecho internacional consuetudinario o la práctica internacional. Por ello, sería más útil presentar el proyecto de artículos en forma de instrumento no vinculante.

116. El PRESIDENTE propone a la Comisión, en vista de la hora tardía, proseguir el examen del octavo informe sobre la protección de las personas en caso de desastre en la siguiente sesión.

*Se levanta la sesión a las 13.05 horas.*

### 3295ª SESIÓN

*Martes 10 de mayo de 2016, a las 10.00 horas*

*Presidente:* Sr. Pedro COMISSÁRIO AFONSO

*Miembros presentes:* Sr. Caflich, Sr. Candioti, Sr. El-Murtadi Suleiman Gouider, Sra. Escobar Hernández, Sr. Forteau, Sr. Gómez Robledo, 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. Tladi, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Vázquez-Bermúdez, Sr. Wako, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

### 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*)

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

2. El Sr. PETRIČ dice que está de acuerdo con el Relator Especial en que no es aconsejable incorporar en el proyecto de artículos ninguna propuesta de enmienda que pueda alterar el delicado equilibrio entre los principios fundamentales de la igualdad soberana de los Estados y la no injerencia, por un lado, y la protección, igualmente vital, de las personas afectadas por un desastre, por el otro. Se necesita un instrumento internacional que proteja a los seres humanos en caso de desastre, pero, para que sea aceptado, ha de respetar los dos principios del derecho internacional contemporáneo anteriormente citados. Sin ese equilibrio, que se estableció tras un debate prolongado y detenido en la Comisión, el proyecto en su conjunto fracasará. Aunque las observaciones de los Estados son vitales para la labor de la Comisión, a veces reflejan los intereses concretos de un determinado Estado, por lo que deben interpretarse con cautela. Así pues, el texto original del proyecto de artículos solo deberá modificarse cuando existan buenas razones para ello. Con respecto a la relación entre la codificación y el desarrollo progresivo, el orador suscribe plenamente las observaciones formuladas por el Sr. McRae al final de la 3293ª sesión.

3. Dado que ya existen varios instrumentos no vinculantes sobre el tema objeto de examen, el orador es partidario de que el proyecto de artículos adopte, en última instancia, la forma de instrumento vinculante. Aunque no llegue a convertirse en una convención en un futuro cercano, en tanto que instrumento elaborado por la Comisión repercutirá en el pensamiento jurídico y proporcionará un marco jurídico internacional para la protección de las personas en caso de desastre. Por consiguiente, el orador es partidario de que se remitan todos los proyectos de artículo al Comité de Redacción.

4. El quinto párrafo del preámbulo está un tanto desequilibrado, ya que se refiere a los principios de soberanía y no injerencia, pero no dice nada de los derechos y las necesidades de las víctimas de desastres, que deben mencionarse en ese párrafo o en un párrafo aparte del preámbulo. Con respecto a los proyectos de artículo 1, 2, 6, 9, 12, 15, 17, 18 y 19, el orador considera que tanto la versión aprobada en primera lectura<sup>52</sup> como las nuevas

<sup>52</sup> *Anuario...* 2014, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 66 y ss., párrs. 55 y 56.