

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

[Tema 7 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/643*

Cuarto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, del Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial

[Original: francés/inglés]
[11 de mayo de 2011]

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Instrumentos multilaterales citados en el presente informe	217
Obras citadas en el presente informe	218
	<i>Párrafos</i>
INTRODUCCIÓN	1-27 219
A. Comentarios de los gobiernos.....	1-26 219
B. Acontecimientos conexos.....	27 222
<i>Capítulo</i>	
I. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO AFECTADO DE RECARAR ASISTENCIA CUANDO SE SUPERE SU CAPACIDAD NACIONAL DE RESPUESTA.....	28-50 222
A. Responsabilidad del Estado afectado respecto de las personas que se encuentran en su territorio.....	32-35 223
B. Cooperación.....	36-39 224
C. Formulaciones de la obligación específica de recabar asistencia	40-50 225
<i>Proyecto de artículo 10. Obligación del Estado afectado de recabar asistencia</i>	<i>45 226</i>
II. OBLIGACIÓN DEL ESTADO AFECTADO DE NO DENEGAR ARBITRARIAMENTE SU CONSENTIMIENTO PARA LA ASISTENCIA EXTERNA	51-77 227
<i>Proyecto de artículo 11. Obligación del Estado afectado de no denegar arbitrariamente su consentimiento ...</i>	<i>77 231</i>
III. DERECHO A OFRECER ASISTENCIA EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	78-109 231
A. Ofrecimientos de asistencia de Estados no afectados.....	88-95 232
B. Ofrecimientos de asistencia de organizaciones internacionales y otros agentes humanitarios	96-106 234
C. No injerencia.....	107-109 235
<i>Proyecto de artículo 12. Derecho a ofrecer asistencia</i>	<i>109 235</i>

Instrumentos multilaterales citados en el presente informe

	<i>Fuente</i>
Convención (I) para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales (La Haya, 18 de octubre de 1907)	James Brown Scott (ed.), <i>Las Convenciones y Declaraciones de La Haya de 1899 y 1907</i> , Nueva York, Oxford University Press, 1916, pág. 41.
Convención (VIII) relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto (La Haya, 18 de octubre de 1907)	Ibíd., pág. 151.

* En el que se incorpora el documento A/CN.4/643/Corr.1.

Fuente

Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 75, n.º 970-973, pág. 31. En español, véase CICR, <i>Manual de la Cruz Roja Internacional</i> , 10.ª ed., Ginebra, 1953, pág. 105.
Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)	Ibíd.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) (Ginebra, 8 de junio de 1977)	Ibíd., vol. 1125, n.º 17512, pág. 214.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (Ginebra, 8 de junio de 1977)	Ibíd., n.º 17513, pág. 642.
Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Convenio europeo de derechos humanos) (Roma, 4 de noviembre de 1950)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 213, n.º 2889, pág. 221. En español, véase España, <i>Boletín Oficial del Estado</i> , n.º 243-1979, 10 de octubre de 1979.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)	Ibíd., vol. 999, n.º 14668, pág. 171.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)	Ibíd., vol. 993, n.º 14531, pág. 3.
Tratado de Amistad y Cooperación en el Asia Sudoriental (Denpasar (Bali), 24 de febrero de 1976)	Ibíd., vol. 1025, n.º 15063, pág. 297.
Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (Viena, 26 de septiembre de 1986)	Ibíd., vol. 1457, n.º 24643, pág. 187.
Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (Addis Abeba, 11 de julio de 1990)	OUA, documento CAB/LEG/24.9/49 (1990).
Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre (Santiago, 7 de junio de 1991)	OEA, <i>Documentos Oficiales</i> , OEA/Ser.A/49 (SEPF).
Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe (Tampere, 18 de junio de 1998)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n.º 40906, pág. 5.
Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil (Ginebra, 22 de mayo de 2000)	Ibíd., vol. 2172, n.º 38131, pág. 213.
Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientiane, 26 de julio de 2005)	ASEAN <i>Documents Series 2005</i> , pág. 157.
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Nueva York, 13 de diciembre de 2006)	Naciones Unidas, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2515, n.º 44910, pág. 3.

Obras citadas en el presente informe

BOTHE, Michael	«L'assistance humanitaire», <i>Annuaire</i> , vol. 70, parte II, sesión de Brujas, 2003: segunda parte, París, Pedone.
«Relief Actions», en Rudolf Bernhardt (ed.), <i>Encyclopedia of Public International Law</i> , Amsterdam, Elsevier, 2000, págs. 168 a 174.	
CICR	INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO
<i>Proyectos de Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Comentarios</i> , Ginebra, CICR, 1973.	«Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria», <i>Revista Internacional de la Cruz Roja</i> , n.º 120, noviembre-diciembre de 1993, págs. 548 a 555.
<i>Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949</i> , Ginebra, CICR, 1986.	LAUTERPACHT, E. (ed.)
HARDCASTLE, Rohan J. y Adrian T. L. CHUA	<i>International Law: Collected Papers of Hersch Lauterpacht</i> , vol. 2, parte 1, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
«Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales», <i>Revista Internacional de la Cruz Roja</i> , n.º 148, diciembre de 1998, págs. 633 a 654.	RAMCHARAN, B. G.
INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL	«The Concept and Dimension of the Right to Life», en B. G. Ramcharan (ed.), <i>The Right to Life in International Law</i> (1985), págs. 1 a 31, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985.
«La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats», <i>Annuaire</i> , vol. 63, t. II, sesión de Santiago de Compostela, 1989, París, Pedone, 1989, págs. 338 a 344.	SCHINDLER, Dietrich
«L'assistance humanitaire. Travaux préparatoires», <i>Annuaire</i> , vol. 70, parte I, sesión de Brujas, 2003: primera parte, París, Pedone.	«The right to humanitarian assistance: right and/or obligation?», <i>Colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire</i> , SHS-95/CONF.805/6, París, UNESCO, 1995.

Introducción*

A. Comentarios de los gobiernos

1. En el 62.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, celebrado en 2010, el Relator Especial presentó su tercer informe sobre la protección de las personas en casos de desastre¹. En ese informe, el Relator Especial ofreció una sinopsis de los comentarios de los Estados y la FICR, formulados en la Sexta Comisión de la Asamblea General, sobre la labor realizada hasta entonces por la CDI. A continuación, el Relator Especial examinó los principios que inspiraban la protección de las personas en casos de desastre, en su aspecto relacionado con las personas que necesitan protección, y la cuestión de la responsabilidad del Estado afectado. En el informe se hacían propuestas para otros tres proyectos de artículos sobre los principios humanitarios en la respuesta a los desastres (art. 6), la dignidad humana (art. 7) y la responsabilidad primordial del Estado afectado (art. 8).

2. La Comisión examinó el tercer informe en sus sesiones 3054.^a a 3057.^a, celebradas del 1 al 4 de junio de 2010², y remitió al Comité de Redacción los proyectos de artículos 6 a 8.

3. Además, en su 3057.^a sesión, la Comisión aprobó provisionalmente los proyectos de artículo 1 a 5, que había examinado en su anterior período de sesiones, tal como se habían transmitido al pleno en el informe presentado por la Presidencia del Comité de Redacción el 30 de julio de 2009. Asimismo, la Comisión aprobó los comentarios de los proyectos de artículos 1 a 5 en su 3072.^a sesión, celebrada el 2 de agosto de 2010³. El texto de los proyectos de artículos 1 a 5, con los comentarios correspondientes, figura en el informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 62.º período de sesiones⁴.

4. El Comité de Redacción, a la vista del debate celebrado en la sesión plenaria y considerando que los tres proyectos de artículos propuestos por el Relator Especial en su tercer informe incorporaban conceptos bien diferenciados que requerían un tratamiento por separado, aprobó provisionalmente los cuatro proyectos de artículos adicionales siguientes: principios humanitarios en la respuesta a los desastres (art. 6); dignidad humana (art. 7); derechos humanos (art. 8); y papel del Estado afectado (art. 9).

5. Los cuatro proyectos de artículos nuevos fueron remitidos al pleno en un informe general presentado por la Presidencia del Comité de Redacción a la 3067.^a sesión de la Comisión el 20 de julio de 2010. Debido a la falta de tiempo para la preparación y aprobación de los correspondientes comentarios, la Comisión tomó nota en esa sesión de que los proyectos de artículos 6 a 9 habían sido aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción. El texto de los cuatro proyectos de artículos se incorporó a un documento de la Comisión⁵ y al mencionado informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 62.º período de sesiones⁶.

6. En octubre y noviembre de 2010, en el sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó el tercer informe del Relator Especial y el debate celebrado al respecto en la CDI, prestando especial atención a los nueve proyectos de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre que esta última había elaborado previamente⁷. Algunos Estados abordaron los proyectos de artículos 1 a 5, junto con los comentarios aprobados por la Comisión, así como los proyectos de artículos 6 a 9, aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción. Otros Estados limitaron sus comentarios a los proyectos de artículos 6 a 8 tal como habían sido propuestos inicialmente por el Relator Especial. Los Estados acogieron favorablemente los progresos realizados por la Comisión en un breve período de tiempo y de nuevo destacaron la importancia y oportunidad del tema.

7. Por lo que se refiere al ámbito general del tema, se estuvo de acuerdo en que en el comentario del proyecto de artículo 1 se hiciera hincapié en los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas necesitadas de protección⁸, incluso en la fase previa al desastre, en lo relativo a la reducción de los riesgos de desastre y las actividades de prevención y mitigación de desastres, como sucedía en el párrafo 4 del comentario⁹. También se manifestó la opinión de que el ámbito *ratione personae* del proyecto de artículos se centrara en las personas físicas y no incluyera a las personas jurídicas¹⁰. Además, se sugirió que se estableciera una disposición respecto de las diversas cuestiones y responsabilidades que podían surgir para los Estados que prestaban asistencia y los Estados de tránsito¹¹.

⁵ Documento A/CN.4/L.776, mimeografiado.

⁶ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), nota 1334.

⁷ El resumen del debate celebrado en la Sexta Comisión que figura a continuación (párrs. 7 a 25) presenta similitudes inevitables con el Resumen por temas de los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General en su sexagésimo quinto período de sesiones (A/CN.4/638), párrs. 75 a 95. No obstante, se ha considerado útil incluirlo puesto que, a diferencia del resumen de la Secretaría, menciona por su nombre a los Estados que formularon declaraciones, con referencia a las actas correspondientes de la Sexta Comisión.

⁸ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión*, Suiza, 22.^a sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 36.

⁹ Tailandia, *ibíd.*, 23.^a sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 71; véase también Cuba, *ibíd.*, párr. 94 y Polonia, *ibíd.*, párr. 99; la FICR señaló que «el hecho de tratar el papel de los agentes de la sociedad civil en la respuesta a los desastres únicamente de una manera secundaria, tal como ocurre en el párrafo 3 del comentario del proyecto de artículo 1 indicado, daría lugar a un desfase crítico», 25.^a sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 47.

¹⁰ Irlanda, *ibíd.*, 24.^a sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 53.

¹¹ *Ibíd.*

* El Relator Especial expresa su agradecimiento por la asistencia que le prestaron en la preparación del presente informe a René Urueña, doctor y director del Programa de Derecho Internacional, y Santiago Rojas, doctorando en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, Bogotá; Arjen Vermeer, doctorando, T.M.C. Asser Institute, La Haya; Stefanie Jansen, doctoranda, Facultad de Derecho de la Universidad de Tilburg (Países Bajos); Emma Dunlop, máster en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York; Juan Carlos Ochoa, doctor e investigador posdoctoral invitado del Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, y Lucy Patchett, maestranda en derecho, Universidad de Lund (Suecia); Emika Tokunaga, doctoranda e investigadora invitada de la Facultad de Política Pública Internacional de la Universidad de Osaka (Japón); y Paul R. Walegur, La Haya.

¹ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629.

² *Ibíd.*, vol. I.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*, vol. II (segunda parte), párr. 331.

8. En lo que respecta al objeto del proyecto de artículo 2, se manifestó apoyo a las palabras «una respuesta eficaz y adecuada», que se consideraban esenciales para proteger a las personas en situaciones de desastre, así como a las palabras «respetando plenamente sus derechos», referencia que abarcaba no solo los derechos humanos fundamentales, sino también los derechos adquiridos¹².

9. Algunos Estados se mostraron de acuerdo con delimitar la definición de desastre de modo que excluyera otros acontecimientos graves que pudieran perturbar el funcionamiento de la sociedad¹³. Se expresó preocupación por que el umbral fijado por el proyecto de artículo 3 fuera demasiado alto al exigir una «grave» perturbación del funcionamiento de la sociedad¹⁴ y, como consecuencia de ello, se excluyeran desastres que no produjeran una perturbación de la sociedad en su conjunto, lo que implica que no surgiría la obligación del gobierno de proteger en estos casos¹⁵. También se señaló que si «pérdidas masivas en vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos o daños materiales o ambientales de gran magnitud» constituían únicamente tres resultados posibles entre otros, tal como se explicaba en el comentario, debían ir precedidos de la expresión «entre otras cosas»¹⁶. Asimismo, se sugirió que se definiera el concepto de «respuesta humanitaria»¹⁷.

10. Se expresó la opinión de que el proyecto de artículo 4 sobre la relación con el derecho internacional humanitario debería interpretarse en el sentido de permitir la aplicación del proyecto de artículos en situaciones de conflicto armado en la medida en que no se aplicaran las normas de derecho internacional vigentes¹⁸. Además, se señaló que para futuros trabajos convendría que se siguiera distinguiendo en función de que existiera o no un conflicto armado en casos de desastre¹⁹.

11. Con respecto a la obligación de cooperar contemplada en el proyecto de artículo 5, se expresó apoyo a la referencia a la cooperación con las organizaciones internacionales y no gubernamentales y se pidió a la Comisión que considerara la posibilidad de formular disposiciones que se ocuparan de las cuestiones concretas que planteaba la cooperación con tales organizaciones²⁰.

12. Algunos Estados se mostraron de acuerdo con la inclusión de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad en el proyecto de artículo 6, puesto que esos principios incorporaban elementos que, pese a superponerse en gran medida entre sí, resultaban útiles para precisar la base de la conducta de un tercer Estado respecto de un desastre que ocurriera en otro Estado²¹. Se propuso que la Comisión considerara hacer una referencia al principio de independencia, el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el principio de no discriminación²².

13. Se manifestó la opinión de que el principio de humanidad era un principio rector importante y separado²³. También se señaló que no quedaba claro qué comprendía el principio de humanidad, que podía confundirse con la idea de la dignidad humana contemplada en el proyecto de artículo 7 y, por tanto, se propuso que la Comisión examinara la relación entre los proyectos de artículos 6 y 7²⁴. Asimismo, se sugirió que era preferible incluir este proyecto de artículo en una parte declaratoria del instrumento, como el preámbulo²⁵.

14. Algunos Estados se mostraron de acuerdo en que el principio de neutralidad tenía especial importancia para garantizar que quienes prestaran asistencia desarrollaran sus actividades con el único objetivo de responder al desastre de conformidad con los principios humanitarios y no con el propósito de interferir en los asuntos internos de los Estados afectados²⁶. Varios Estados manifestaron su preocupación por que la estrecha vinculación entre el principio de neutralidad y los conflictos armados diera lugar a confusión y a complicaciones innecesarias, puesto que, aun cuando se interpretara de manera más amplia, la neutralidad presuponía la existencia de dos partes enfrentadas, lo que no era el caso en el contexto de los desastres²⁷. También se señaló que, en ausencia de conflicto armado, la imparcialidad y la no discriminación abarcarían el mismo contenido que la neutralidad²⁸.

15. Se destacó la importancia del principio de imparcialidad y, en cuanto al componente de proporcionalidad de este principio, se afirmó que la respuesta a un desastre debería ser proporcional a las necesidades prácticas de las

¹² El Salvador, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 63.

¹³ Suiza, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 36 y El Salvador, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 64.

¹⁴ Suiza, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 36 y Tailandia, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 72; véase también Irlanda, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 54.

¹⁵ Suiza, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 36.

¹⁶ Tailandia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 72.

¹⁷ Francia, *ibíd.*, párr. 84.

¹⁸ El Salvador, *ibíd.*, párr. 64; compárese con Cuba, *ibíd.*, párr. 94 y Colombia, *ibíd.*, 20.ª sesión (A/C.6/65/SR.20), párr. 74 (que observaron que los desastres derivados de situaciones de conflicto armado debían excluirse del alcance del proyecto de artículos de la Comisión).

¹⁹ Finlandia, en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 32.

²⁰ Mónaco, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 88; Cuba, *ibíd.*, párr. 94 e Irlanda, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 54; véase también República Islámica del Irán, *ibíd.*, párr. 37; la FICR señaló que «[o]tro problema en relación con la labor que se realiza en lo concerniente al proyecto de artículos es el hecho de que no se hace ninguna distinción entre la respuesta a los desastres en los planos nacional e internacional», 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 48.

²¹ Suiza, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 37; Grecia, *ibíd.*, párr. 50; República Checa, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 24; Mónaco, *ibíd.*, párr. 87; Polonia, *ibíd.*, párr. 100 y República Islámica del Irán, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 37.

²² República Checa, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 24 y Tailandia, *ibíd.*, párr. 70 (con énfasis en el principio de independencia); Federación de Rusia, *ibíd.*, párr. 56 (con énfasis en el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados); Hungría, 21.ª sesión (A/C.6/65/SR.21), párr. 33; Irlanda, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 55 e India, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 35 (con énfasis en el principio de no discriminación).

²³ Países Bajos, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 44.

²⁴ Francia, *ibíd.*, párr. 84.

²⁵ Grecia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 50.

²⁶ Suiza, *ibíd.*, párr. 37; China, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 62; Pakistán, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 57 y Sri Lanka, 26.ª sesión (A/C.6/65/SR.26), párr. 43; véase también Federación de Rusia, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 56.

²⁷ Portugal, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 11 e Irlanda, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 55; véase también Austria, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 38.

²⁸ Estonia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 68 y Mónaco, *ibíd.*, párr. 87; véase también Austria, *ibíd.*, párr. 38.

regiones y los pueblos afectados y a la capacidad de los Estados afectados de proporcionar su propio socorro y recibirlo de otros²⁹.

16. Se expresó apoyo a la inclusión del principio de no discriminación en el proyecto de artículo 6³⁰. Se puso de relieve que el trato diferente de las personas que se encontraban en situaciones diferentes, sobre todo de los más vulnerables, no era discriminatorio³¹.

17. Algunos Estados se mostraron de acuerdo con el proyecto de artículo 7 en lo relativo a la dignidad humana, reafirmando la pertinencia de la obligación de respetar y proteger la dignidad inherente a la persona en el contexto de la respuesta a los desastres³². No obstante, se precisó que el concepto no era totalmente cuantificable en términos jurídicos y que constituía más bien un concepto general que se debería tener en cuenta en tales situaciones³³. Otros Estados afirmaron que la dignidad humana podría no ser un derecho humano *per se*, sino un principio fundamental sobre el que se asentaría toda la estructura de los derechos humanos³⁴. Hay quien propuso que el principio quedara reflejado mediante una mención en el preámbulo³⁵, aunque otros prefirieron que se mantuviera en el texto³⁶. Asimismo, se sugirió que el proyecto de artículos incluyera un principio según el cual habría que proteger los intereses de la sociedad afectada, como sus valores fundamentales y su estilo de vida³⁷.

18. Algunos Estados expresaron su conformidad con el proyecto de artículo 8, aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción³⁸. En este sentido, se recordó que en ocasiones podría ser necesario suspender temporalmente algunas obligaciones relacionadas con los derechos humanos con el fin de garantizar la rapidez y eficacia de las actividades de rescate en situaciones de emergencia³⁹. También se sugirió que en lugar de eso se hiciera una referencia a los derechos humanos en el preámbulo del proyecto de artículos⁴⁰.

19. El proyecto de artículo 9 fue aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción sobre la base del párrafo 1 del proyecto de artículo 8 propuesto por el Relator Especial en su tercer informe. En este sentido, muchos Estados se mostraron de acuerdo con la afirmación

incluida en el texto de que la responsabilidad primordial respecto de la protección de las personas y la prestación de asistencia humanitaria en el territorio de un Estado afectado recaía en ese Estado⁴¹. Se señaló que esa responsabilidad primordial de los Estados afectados en la prestación de asistencia y socorro en caso de desastre se basaba en la soberanía del Estado y dimanaba de la obligación de este respecto de sus propios ciudadanos⁴². Desde el punto de vista práctico, el Estado en que había tenido lugar el desastre se encontraba en mejores condiciones para evaluar sus necesidades de respuesta al desastre en su territorio y para facilitar, coordinar, dirigir, controlar y supervisar las operaciones de socorro⁴³. También se sugirió que la Comisión incluyera específicamente una mención a los principios de soberanía y no intervención⁴⁴.

20. Se manifestó apoyo a la versión del proyecto de artículo 9 aprobada provisionalmente por el Comité de Redacción y, en particular, a la referencia a la «obligación» y no a la «responsabilidad» del Estado afectado de garantizar la protección de las personas y prestar socorro⁴⁵. Se expresó preocupación por que no estaba claro cuál sería el contenido de esa obligación desde el punto de vista jurídico, con quién se contraería y qué entrañaría en la práctica⁴⁶.

21. El párrafo 2 del proyecto de artículo 8, propuesto por el Relator Especial en su tercer informe y remitido al Comité de Redacción, se refería al consentimiento del Estado afectado⁴⁷. En este sentido, varios Estados se mostraron de acuerdo con la propuesta de que la asistencia externa pudiera proporcionarse únicamente si mediaba el consentimiento del Estado afectado⁴⁸. También se propuso que el Estado conservara el derecho a decidir si invitaba a otros Estados a participar en las actividades de socorro, habida cuenta de la gravedad del desastre y de su propia capacidad de organizar actividades de rescate y socorro⁴⁹.

22. No obstante, se afirmó que era importante compaginar la soberanía del Estado con la protección de los derechos humanos⁵⁰. Se sugirió que cuando un Estado afectado no protegiese a personas en casos de desastre porque careciera de la capacidad o la voluntad de hacerlo, el Estado afectado debería recabar asistencia de otros

²⁹ China, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 63.

³⁰ Hungría, *ibíd.*, 21.ª sesión (A/C.6/65/SR.21), párr. 33 e Indonesia, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 68.

³¹ Francia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 84.

³² República Checa, *ibíd.*, párr. 24; Polonia, *ibíd.*, párr. 100 y Sri Lanka, 26.ª sesión (A/C.6/65/SR.26), párr. 43.

³³ Grecia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 51.

³⁴ Pakistán, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 57; véase también Indonesia, *ibíd.*, párr. 69 y México, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 4.

³⁵ Irlanda, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 55.

³⁶ Polonia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 100.

³⁷ Federación de Rusia, *ibíd.*, párr. 57.

³⁸ China, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 64; República Checa, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 24 y Federación de Rusia, *ibíd.*, párr. 57.

³⁹ Grecia, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 52; China, *ibíd.*, párr. 64 y Federación de Rusia, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 57.

⁴⁰ Francia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 85 e Irlanda, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 55.

⁴¹ Federación de Rusia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 58; Estonia, *ibíd.*, párr. 69; Rumania, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 48 y España, *ibíd.*, párr. 87.

⁴² Pakistán, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 57.

⁴³ India, *ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 36.

⁴⁴ Indonesia, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 69.

⁴⁵ Suiza, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 38.

⁴⁶ Reino Unido, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 65 y República de Corea, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 29; véase también Irlanda, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 55.

⁴⁷ Véase el párrafo 2 *supra*.

⁴⁸ Suiza, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 38; República Islámica del Irán, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 37; Indonesia, *ibíd.*, párr. 68 y República de Corea, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 29.

⁴⁹ China, *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 65; India, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 36; Sri Lanka, 26.ª sesión (A/C.6/65/SR.26), párr. 44 y Chile, *ibíd.*, párr. 11.

⁵⁰ España, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 87 y Brasil, 26.ª sesión (A/C.6/65/SR.26), párr. 72; véase también Rumania, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 48 y México, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 6.

Estados y organizaciones internacionales de conformidad con el proyecto de artículo 5⁵¹. Según otra opinión, el Estado debería incurrir en responsabilidad por su rechazo a aceptar la asistencia, lo que podría constituir un acto ilícito internacional si ese rechazo infringiese los derechos de personas afectadas con arreglo al derecho internacional⁵². Se consideró que había que proceder con cautela al realizar tal caracterización, que podría tener consecuencias perjudiciales para las relaciones internacionales y justificar la intervención en un Estado afectado⁵³.

23. Se afirmó que la cuestión del consentimiento respecto de las actividades de los agentes privados y no gubernamentales debería ser objeto de un detenido examen⁵⁴. Además, se señaló que las organizaciones no gubernamentales y otras entidades solo tenían que cumplir las normas internas del Estado afectado⁵⁵. También se expresó la opinión de que, independientemente de que se requiriera el consentimiento, la comunidad internacional podría tener asimismo cierto grado de responsabilidad, por lo menos en lo concerniente a ofrecer asistencia⁵⁶.

24. Se aconsejó a la Comisión que se ajustara cabalmente a la práctica real de los Estados⁵⁷. En este sentido, se sugirió que siguiera recopilando y analizando la legislación nacional, los acuerdos internacionales y la práctica no solo de los Estados, sino también de los agentes no estatales, con el fin de identificar los aspectos jurídicos y prácticos del tema⁵⁸. También se sugirió que la Comisión interactuase estrechamente con las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales que realizaban actividades sobre el terreno⁵⁹.

25. En cuanto a la forma que debía adoptar la labor de la Comisión, se señaló que unas directrices no vinculantes, una guía de la práctica o un marco de principios para

⁵¹ Finlandia, en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), *ibíd.*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 31; Portugal, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 12 y Países Bajos, *ibíd.*, párr. 45.

⁵² Portugal, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 13.

⁵³ República Islámica del Irán, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 36.

⁵⁴ Estonia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 69.

⁵⁵ República Islámica del Irán, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 37; Irlanda, *ibíd.*, párr. 56 y Japón, 25.ª sesión (A/C.6/65/SR.25), párr. 41.

⁵⁶ Austria, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 39.

⁵⁷ Francia, *ibíd.*, párr. 86.

⁵⁸ Colombia, *ibíd.*, 20.ª sesión (A/C.6/65/SR.20), párr. 74.

⁵⁹ Italia, *ibíd.*, 23.ª sesión (A/CN.6/65/SR.23), párr. 26.

todos los agentes resultarían más prácticos y serían objeto de una aceptación más generalizada⁶⁰.

26. Mediante comunicaciones escritas de 5 y 17 de enero de 2011, respectivamente, Cuba y El Salvador transmitieron sus comentarios sobre la labor realizada hasta entonces por la Comisión, tal como se reflejaba en su informe sobre el 62.º período de sesiones. Esas comunicaciones se distribuirán como documentos internos de la Comisión.

B. Acontecimientos conexos

27. Según el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres de la Universidad Católica de Lovaina, en 2010 se registraron unos 373 desastres naturales que provocaron la muerte de 296.800 personas, afectaron a cerca de 208 millones de personas y tuvieron unos costos de casi 110.000 millones de dólares de los Estados Unidos⁶¹. La frecuencia y magnitud cada vez mayores de los desastres naturales, incluidos últimamente el terremoto y el tsunami del Japón, las inundaciones de Colombia y otros países y las tormentas de los Estados Unidos, han provocado que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y las instituciones académicas presten atención al papel del derecho en todas las fases de una situación de desastre. En este sentido, tras la conclusión del 62.º período de sesiones de la Comisión, en 2010, se han convocado varias reuniones internacionales para abordar diferentes aspectos del tema. El Relator Especial ha sido invitado y ha participado en varias de esas reuniones, algunas celebradas recientemente, como la Consulta sobre Prevención y Recuperación de los Desastres, organizada por el Foro para la Prevención de Conflictos y la Paz, bajo los auspicios de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres (Nueva York, marzo de 2011) y el simposio sobre «La reconstrucción tras la tormenta: el papel del derecho en el desarrollo tras los desastres naturales» (Facultad de Derecho de Harvard, noviembre de 2010), en el que participó como orador principal. El Relator Especial también participará como orador principal en enero de 2012 en el seminario sobre «Respuesta a los desafíos planteados por las catástrofes naturales e industriales: las nuevas orientaciones del derecho internacional», organizado por la Academia de Derecho Internacional de La Haya.

⁶⁰ Reino Unido, *ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/65/SR.24), párr. 64 y Federación de Rusia, 23.ª sesión (A/C.6/65/SR.23), párr. 58.

⁶¹ Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, comunicado de prensa de 24 de enero de 2011.

CAPÍTULO I

Responsabilidad del Estado afectado de recabar asistencia cuando se supere su capacidad nacional de respuesta

28. Una vez que el Comité de Redacción haya establecido 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 casos de desastre en su territorio (véase el proyecto de artículo 9), el Relator Especial pasará a examinar las obligaciones del Estado

afectado cuando la magnitud o la duración de un desastre supere los límites de su capacidad de respuesta.

29. A la hora de determinar la respuesta apropiada del Estado afectado ante un desastre que desborde su capacidad nacional de respuesta, es necesario reiterar los

principios fundamentales de soberanía del Estado y no intervención. La CIJ ha considerado que el respeto mutuo de la soberanía territorial entre Estados independientes es una de las bases esenciales de las relaciones internacionales⁶². En los principios rectores sobre fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas se establece que en el contexto de la respuesta a los desastres, «[d]eberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»⁶³. Por consiguiente, la puesta en marcha de la asistencia internacional de socorro depende del consentimiento del Estado afectado, tal como reconoció el Relator Especial en su tercer informe al proponer el párrafo 2 del proyecto de artículo 8, que fue remitido posteriormente al Comité de Redacción.

30. El Relator Especial reafirma que las autoridades del Estado afectado tienen la responsabilidad primordial de asistir a las víctimas de los desastres que se produzcan en su territorio. Como se establece en el proyecto de artículo 9, párr. 2, aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción, el Estado afectado tiene la función primordial de dirigir, controlar, coordinar y supervisar la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre. El papel primordial del Estado afectado deriva tanto de las prerrogativas de su soberanía como de su responsabilidad respecto de la población afectada que se encuentra en su territorio. Este último fundamento se ve reflejado en la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Brujas de 2003, en la que se establece lo siguiente:

El Estado afectado tiene la obligación de atender a las víctimas del desastre en su territorio y, por consiguiente, tiene una responsabilidad primordial respecto de la organización, la previsión y la distribución de la asistencia humanitaria. Como consecuencia de ello, tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para impedir la apropiación indebida de la asistencia humanitaria y otros abusos⁶⁴.

31. Los principios fundamentales de soberanía y no intervención y la exigencia de que el Estado preste su consentimiento deben considerarse a la luz de las responsabilidades contraídas por los Estados en el ejercicio de su soberanía⁶⁵. Estas obligaciones pueden desplegarse tanto horizontalmente, hacia otros Estados de la comunidad

internacional, como verticalmente, hacia la población y las personas que se encuentren en el territorio del Estado y estén bajo su control. En este tema se debería prestar especial atención a las obligaciones de los Estados de proteger a las personas que se encuentran en su territorio conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas internacionales consuetudinarias de derechos humanos. El ámbito de las obligaciones del Estado afectado respecto de las personas afectadas por los desastres y la interacción de estas obligaciones con los principios fundamentales de soberanía e integridad territorial y la exigencia de que el Estado dé su consentimiento a la prestación de ayuda internacional constituyen el fundamento del presente estudio.

A. Responsabilidad del Estado afectado respecto de las personas que se encuentran en su territorio

32. En el párrafo 1 del proyecto de artículo 9 de los proyectos de artículos aprobados provisionalmente se establece que el Estado afectado, en virtud de su soberanía, tendrá el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio. En el proyecto de artículo se señala la importancia primordial de las obligaciones contraídas por el Estado con respecto a las personas que se encuentran dentro de sus fronteras. Tal como indicó el Relator Especial en su informe preliminar, existen varios derechos humanos involucrados en el contexto de los desastres, entre los que se encuentran el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado⁶⁶.

33. A modo de ejemplo, el análisis de uno de los derechos implicados resulta de utilidad para articular la naturaleza de las obligaciones del Estado afectado. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) se establece lo siguiente con respecto al derecho a la alimentación:

Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma en su Observación general n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada que si un Estado aduce que la limitación de sus recursos le impide facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que la necesitan:

[e]l Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. [...] El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios⁶⁷.

una forma determinada. Pero el derecho a celebrar acuerdos internacionales es un atributo de la soberanía del Estado».

⁶² Véase *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598, párr. 26.

⁶³ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento n.º 2*, Informe sobre los períodos de sesiones 20.º y 21.º, anexo V, Observación general n.º 12 (1999), párr. 17.

⁶² Caso *Détroit de Corfu* (Reino Unido c. Albania), fallo de 9 de abril de 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, pág. 35 (donde se señala que «entre Estados independientes, el respeto de la soberanía nacional es una de las bases esenciales de las relaciones internacionales»). Véase también *C.I.J. Resúmenes 1948-1991*, pág. 7.

⁶³ Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, principios rectores, párr. 3, donde se agrega que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado». Véase también el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (art. 3, párr. 1), a cuyo tenor «la asistencia o los ofrecimientos de asistencia del exterior únicamente se materializarán previa petición o con el consentimiento de la Parte afectada».

⁶⁴ Art. III, párr. 1 (Instituto de Derecho Internacional, «L'assistance humanitaire», pág. 268).

⁶⁵ *Vapeur Wimbledon*, fallo, 1923, *C.P.J.I. série A n.º 1*, pág. 25, donde se señala que «[l]a Corte se niega a considerar como una renuncia a su soberanía la celebración de un tratado en virtud del cual el Estado se compromete a realizar o abstenerse de realizar un acto concreto. Sin duda, toda convención que cree una obligación de este tipo establece una restricción al ejercicio de los derechos derivados de la soberanía del Estado, en el sentido de que requiere que se ejerzan de

En la observación general se aclara que entre las «medidas adecuadas» que debe adoptar el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones se encuentra la de recabar asistencia internacional cuando las condiciones en el ámbito interno sean tales que no se puede ejercer el derecho a la alimentación. Es importante destacar que esta medida se adopta cuando el propio Estado afirma que es incapaz de cumplir sus obligaciones. Por tanto, la observación general refleja que el recurso a la ayuda internacional puede ser un elemento necesario del cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de las personas cuando considere que sus propios recursos son inadecuados para satisfacer las necesidades de protección.

34. En la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad figuran referencias concretas a los derechos en casos de desastre. Conforme al artículo 23 de la Carta Africana, los Estados adoptarán «todas las medidas apropiadas» para garantizar que los niños que soliciten o tengan la condición de refugiados, así como los niños desplazados internamente por diferentes causas, incluidas las «catástrofes naturales», reciban

la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para disfrutar de los derechos establecidos en esta Carta y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en los que los Estados sean Parte.

La expresión «todas las medidas apropiadas» recuerda la referencia a las «medidas apropiadas» que figura en el artículo 11, párr. 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

35. En la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 11) se hace referencia a la obligación de los Estados respecto de las personas con discapacidad en casos de desastre:

Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.

Se puede considerar que la expresión «todas las medidas necesarias» incluye el recurso a la posible asistencia de la comunidad internacional en caso de que se supere la capacidad nacional del Estado afectado. Este enfoque se adecuaría al principio rector de humanidad aplicado en el ordenamiento jurídico internacional. La CIJ afirmó en el caso *Détroit de Corfu* que las consideraciones elementales de humanidad constituían principios generales y bien reconocidos del ordenamiento jurídico internacional, «aún más exigentes en la paz que en la guerra»⁶⁸. El proyecto de artículo 6, aprobado provisionalmente por el Comité

⁶⁸ Fallo, fondo, *C.I.J. Recueil 1949*, pág. 22, donde se señala que «[l]as obligaciones de las autoridades albanesas consistían en notificar, en beneficio de la navegación en general, la existencia de una zona minada en aguas territoriales albanesas y en advertir a los buques de guerra británicos que se aproximaban del inminente peligro al que quedaban expuestos a resultas de la zona minada. Esas obligaciones se basan no en la Convención VIII de La Haya de 1907 [relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto], que es aplicable en tiempo de guerra, sino en ciertos principios generales y bien reconocidos, a saber, consideraciones elementales de humanidad, aún más exigentes en la paz que en la guerra».

de Redacción, establece la posición fundamental del principio de humanidad en la respuesta a los desastres⁶⁹.

B. Cooperación

36. La obligación de cooperar también forma parte de las responsabilidades del Estado afectado en caso de que los efectos del desastre superen su capacidad nacional. En el proyecto de artículo 5, aprobado provisionalmente por la Comisión, se establece lo siguiente:

De conformidad con los presentes artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, y con las organizaciones no gubernamentales pertinentes⁷⁰.

En el proyecto de artículo se reconoce que la obligación de cooperar compete no solamente a terceros Estados, sino también a los Estados afectados cuando procede llevar a cabo esa cooperación. Este enfoque también está implícito en el informe del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, presentado al Consejo de Derechos Humanos por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos:

Las obligaciones relacionadas con la asistencia y la cooperación internacionales complementan la responsabilidad principal de los Estados de cumplir con sus obligaciones nacionales en materia de derechos humanos. La cooperación internacional descansa en la premisa de que los países en desarrollo tal vez no posean los recursos necesarios para hacer plenamente efectivos los derechos establecidos en los pactos y convenciones de derechos humanos. Al cumplir con sus obligaciones nacionales y de cooperación internacional, los Estados satisfacen su responsabilidad compartida en materia de desarrollo, contribuyendo a que este se extienda a todo el mundo⁷¹.

Este enfoque también se refleja en el artículo 3, párr. 3, de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, en el que la Asamblea General observa lo siguiente:

Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos⁷².

37. En las observaciones formuladas por varios Estados se apoya el vínculo existente entre la obligación de cooperar y las responsabilidades del Estado afectado en caso de que se desborde su capacidad nacional. Durante el debate de la Sexta Comisión sobre el informe de la CDI de 2008, Finlandia, en nombre de los países nórdicos, observó que «si el Estado afectado no pudiera proporcionar los bienes y servicios necesarios para la supervivencia de la población, deberá cooperar con otros Estados u organizaciones que puedan proporcionarlos y estén dispuestos a ello»⁷³.

⁶⁹ El proyecto de artículo 6 establece lo siguiente: «La respuesta a los desastres se llevará a cabo con arreglo a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables» (*Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), nota 1334).

⁷⁰ *Ibid.*, párr. 330.

⁷¹ A/HRC/9/10, párr. 21.

⁷² Resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986, anexo.

⁷³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Sexta Comisión*, Finlandia, en nombre de los

Esta postura fue la misma que adoptó en una declaración formulada también en nombre de los países nórdicos ante la Sexta Comisión en octubre de 2010, en la que señaló que « [s]i el Estado afectado no tiene la capacidad o la voluntad de proteger y socorrer a las personas afectadas por el desastre, debe pedir ayuda a otros Estados y organizaciones internacionales, de conformidad con el proyecto de artículo 5»⁷⁴ a fin de cumplir sus obligaciones.

38. El Relator Especial reitera que la cooperación no debería interpretarse de forma que se reduzcan las prerrogativas del Estado soberano en el ordenamiento jurídico internacional. Los principios rectores que figuran en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General arrojan luz sobre la relación entre los principios fundamentales de soberanía y no intervención y las medidas apropiadas que debe adoptar un Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades internacionales. Los principios reafirman que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse «con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado»⁷⁵. Si bien se reitera la importancia fundamental del consentimiento del Estado para prestar cualquier tipo de la asistencia internacional, en el memorando de la Secretaría se observa que los principios rectores también parecen apoyar la obligación implícita de los Estados afectados de facilitar la cooperación internacional cuando la situación de emergencia supere su capacidad de respuesta⁷⁶. En el párrafo 5 del anexo se establece lo siguiente:

La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales.

Por tanto, las disposiciones de la resolución 46/182 prestan atención a dos consideraciones diferentes. En primer lugar, el requisito previo del consentimiento del Estado a la prestación de asistencia y, en segundo lugar, la potencial responsabilidad de recabar esa asistencia cuando se desborde su capacidad nacional. La primera consideración está vinculada con las exigencias fundamentales de la integridad territorial y las obligaciones horizontales de los Estados en el ordenamiento jurídico internacional. La segunda consideración se refiere a las responsabilidades del Estado afectado respecto de su población.

39. Los instrumentos anteriormente mencionados sugieren que el aspecto «interno» de la soberanía, reflejado en la responsabilidad primordial del Estado afectado respecto de las personas que se encuentren en su territorio, puede incluir la obligación de recabar apoyo externo cuando se desborde su capacidad nacional de respuesta. Como indicó la Asamblea General en su resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990,

dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana⁷⁷.

Esta postura fue recientemente reafirmada en las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos,

Los Estados tienen el principal deber y responsabilidad de proporcionar asistencia y protección a las personas afectadas por desastres naturales. Al hacerlo, están obligados a respetar los derechos humanos de las personas afectadas y protegerlas frente a posibles violaciones de sus derechos por agentes privados (por ejemplo, individuos y grupos que cometen delitos) así como de posibles peligros que puede generar el desastre (por ejemplo, los efectos secundarios de los desastres naturales)⁷⁸.

El carácter central del principio de dignidad humana en este tema se afirma en el proyecto de artículo 7, aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción⁷⁹. En el proyecto de artículo 7 se establece la obligación de los Estados, las organizaciones internacionales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes de respetar y proteger la dignidad inherente a la persona a la hora de responder a los desastres.

C. Formulaciones de la obligación específica de recabar asistencia

40. Lo indicado anteriormente sugiere que cuando se agote la capacidad nacional de un Estado, recabar asistencia internacional puede ser un elemento del cumplimiento de las responsabilidades primordiales del Estado afectado conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario.

41. La Secretaría, en su memorando sobre el tema en cuestión, reconoció la tendencia hacia un mayor reconocimiento de la obligación positiva de los Estados afectados de solicitar asistencia, al menos cuando la capacidad de respuesta de estos se vea desbordada por el desastre⁸⁰. Esta obligación se ha incorporado a instrumentos internacionales no vinculantes que tratan el tema del socorro en casos de desastre. El principio aparece en una resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional de Brujas de 2003. En su artículo III, párr. 3, se establece lo siguiente:

Cuando el Estado afectado sea incapaz de prestar suficiente asistencia humanitaria a las víctimas que se encuentren bajo su jurisdicción o estén sometidas a su control *de facto*, deberá recabar asistencia de organizaciones internacionales competentes o de terceros Estados⁸¹.

42. Asimismo, en las Directrices de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre se establece lo siguiente:

El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar

países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), 22.ª sesión (A/C.6/63/SR.22), párr. 53.

⁷⁴ Finlandia, en nombre de los países nórdicos, *ibíd.*, *sexagésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión*, 22.ª sesión (A/C.6/65/SR.22), párr. 31.

⁷⁵ Véase la nota 63 *supra*.

⁷⁶ *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte) (Adición), documento A/CN.4/590 y Add.1 a 3, párr. 57 y primera nota a ese párrafo.

⁷⁷ Sexto párrafo del preámbulo.

⁷⁸ *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno, mayo de 2011, art. II, párr. 1.

⁷⁹ Véase la nota 5 *supra*.

⁸⁰ Memorando de la Secretaría (nota 76 *supra*), párr. 57.

⁸¹ Instituto de Derecho Internacional, «L'assistance humanitaire», pág. 270.

asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados⁸².

Una tercera formulación es la que figura en las Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo), en las que se establece que «[s]i se necesita asistencia internacional, el Estado afectado deberá solicitarla o dar su consentimiento lo antes posible al principio del desastre para que dicha asistencia sea lo más eficaz posible»⁸³.

43. Las formulaciones de la obligación que figuran en la resolución de Brujas del Instituto de Derecho Internacional de 2003 y las Directrices de la FICR sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre comparten características comunes que pueden vincularse al debate anterior. En primer lugar, solamente surge la obligación de recabar asistencia internacional en los casos en que se demuestra la incapacidad nacional. Este requisito previo pone de relieve que la obligación de recabar asistencia deriva de la obligación primordial del Estado afectado de proteger a las personas que se encuentran en su territorio conforme a los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos y el derecho consuetudinario. En segundo lugar, la obligación se presenta como una obligación de «recabar» asistencia y no de «solicitarla».

44. El Relator Especial considera que en este contexto la obligación de «recabar» asistencia es más apropiada que la obligación de «solicitarla». La solicitud de asistencia implica que el Estado afectado otorga su consentimiento al aceptar el Estado tercero esa solicitud. En el memorando de la Secretaría se refleja que la obligación de solicitar asistencia puede limitar la capacidad del Estado de «declinar ofertas»⁸⁴. En cambio, el Relator Especial considera que la obligación de «recabar» asistencia implica un enfoque más amplio y de carácter negociado de la prestación de ayuda internacional. El término «recabar» implica el inicio de un proceso mediante el cual se puede lograr un acuerdo. Así, el Relator Especial opina que la obligación de recabar asistencia asegura la protección de las poblaciones y las personas afectadas y además se adecua al requisito fundamental del consentimiento del Estado. Por consiguiente, a juicio del Relator Especial, la obligación de recabar asistencia, más que la obligación de solicitarla, es el mejor modo de fundamentar este tema.

45. A la vista de lo anteriormente indicado, puede proponerse la siguiente redacción del proyecto de artículo:

«Proyecto de artículo 10. Obligación del Estado afectado de recabar asistencia»

El Estado afectado tendrá la obligación de recabar asistencia, según proceda, de terceros Estados, las

⁸² FICR, *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, directriz 3.2, pág. 12 (Ginebra, 2008).

⁸³ OCAH, *Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en Casos de Desastre*, revisadas el 1.º de noviembre de 2007, párr. 58.

⁸⁴ Memorando de la Secretaría (nota 76 *supra*), párr. 65.

Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes si el desastre supera su capacidad nacional de respuesta.»

46. Esta redacción es una refundición extraída de la resolución del Instituto de Derecho Internacional de Brujas (art. III, párr. 3), las Directrices de la FICR (directriz 3.2) y la resolución 46/182 de la Asamblea General. Además, reproduce el ámbito apropiado de cooperación contemplado en el proyecto de artículo 5, aprobado provisionalmente por la Comisión⁸⁵. A la luz del debate anterior, se utiliza el término «recabar». La referencia a la «capacidad nacional de respuesta» corresponde a la «capacidad de reacción» del Estado que figura en la resolución 46/182⁸⁶ y la «capacidad nacional para hacerle frente» que figura en las Directrices de la FICR.

47. El término «asistencia» refleja el amplio ámbito de aspectos operacionales en el suministro de la protección humanitaria. Así, el término pone de relieve el derecho del Estado afectado a determinar el alcance y el tipo de asistencia que mejor se adecuan al cumplimiento de sus responsabilidades conforme a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional consuetudinario. La asistencia humanitaria ha sido definida en la resolución de Brujas de 2003 como

todos los actos, actividades y medios humanos y materiales destinados al suministro de bienes y la prestación de servicios de carácter exclusivamente humanitario, indispensables para la supervivencia y la satisfacción de las necesidades esenciales de las víctimas⁸⁷.

48. En el proyecto de artículo se destaca que la obligación de recabar asistencia surge solamente cuando se supera la capacidad nacional de respuesta del Estado. Tal como se puso de manifiesto durante el debate sobre el proyecto de artículo 2 en el segundo informe del Relator Especial, se entiende que no todos los desastres desbordan la capacidad de respuesta de un Estado⁸⁸. Por tanto, el presente proyecto de artículo solamente se aplicará a las categorías de desastre que se ajusten a la definición del proyecto de artículo 2.

49. El Relator Especial considera que el gobierno del Estado en cuestión será el que esté en las mejores condiciones para determinar la gravedad de una situación de desastre y los límites de su capacidad nacional de respuesta. Esta postura se adecua al principio del «margen de apreciación» adoptado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según el cual «los Estados gozan de un margen amplio de apreciación, respecto al artículo 15 [del Convenio Europeo de Derechos Humanos], para apreciar si la vida de la nación es amenazada por un peligro público»⁸⁹. El reconocimiento del papel central del Estado

⁸⁵ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 330.

⁸⁶ Véase el párrafo 5 de los principios rectores que figuran en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General (donde se señala que «[l]a magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados»).

⁸⁷ Instituto de Derecho Internacional, «L'assistance humanitaire», pág. 264, art. I, párr. 1.

⁸⁸ *Anuario... 2009*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/615, párr. 46.

⁸⁹ Caso *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], demanda N.º 3455/05, párr. 180, CEDH 2009.

afectado en la determinación de si se ha rebasado su capacidad nacional también se ajusta al principio fundamental que figura en el principio rector 3 del anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, conforme al cual «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado»⁹⁰.

50. El Relator Especial considera que esta redacción es coherente con los comentarios formulados por los

⁹⁰ Véase la nota 63 *supra*.

Estados en la Sexta Comisión y que figuran en el informe de la CDI sobre la labor realizada en su 60.º período de sesiones de 2008, según los cuales «si un Estado afectado no podía cumplir su obligación de prestar oportunamente socorro a su población en peligro, ese Estado debía estar obligado a pedir asistencia externa»⁹¹, y que se reiteraron en el debate de la Sexta Comisión celebrado en 2010 acerca del informe de la CDI sobre la labor realizada en su 62.º período de sesiones⁹².

⁹¹ *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), pág. 149, párr. 243.

⁹² Véase el párrafo 22 *supra*.

CAPÍTULO II

Obligación del Estado afectado de no denegar arbitrariamente su consentimiento para la asistencia externa

51. Como punto de partida, el Relator Especial desea poner de relieve que en la mayoría de los casos de respuesta a los desastres, el Estado afectado está dispuesto a permitir la asistencia y el acceso para socorrer a las víctimas, en particular cuando las autoridades no son capaces de hacer frente a la situación de desastre y existe una necesidad clara de aportar socorro a los afectados por el desastre⁹³. Con ello no se quiere decir que esa práctica general sea una prueba concluyente de una obligación jurídica de permitir la asistencia externa.

52. El consentimiento es la expresión de la voluntad del soberano que, en virtud de él, permite actividades en su territorio que de lo contrario habrían constituido violaciones del principio de no intervención. Por ello, el consentimiento ha de desempeñar también una función fundamental en la aceptación o el rechazo de la asistencia humanitaria en los desastres. Conforme al derecho internacional, el Estado afectado está facultado para rechazar un ofrecimiento. Sin embargo, ese derecho no es ilimitado. En su tercer informe, el Relator Especial recalcó que la soberanía conlleva también obligaciones⁹⁴.

53. Ha habido diversos ejemplos en los que la posición de las personas afectadas por un desastre empeoró debido a que no se quiso aceptar que la situación constituía un desastre o porque no se consintió en aceptar el socorro apropiado o los ofrecimientos de socorro o se consintió después de mucho tiempo. Todos esos factores, con independencia de los motivos en que estuvieran fundados, contribuyeron a agravar una situación ya de por sí vulnerable. Por ello, la Asamblea General ha dejado perfectamente claro en sus resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988⁹⁵ y 45/100, de 14 de diciembre de 1990⁹⁶ que:

dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana.

⁹³ Ofrecen ejemplos recientes las respuestas a los terremotos que asolaron Nueva Zelandia y el Japón en febrero y marzo de 2011, respectivamente. Véase el sitio www.reliefweb.int.

⁹⁴ *Anuario... 2010*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párr. 75

⁹⁵ Octavo párrafo del preámbulo.

⁹⁶ Sexto párrafo del preámbulo.

54. La asistencia a las personas afectadas por el desastre es indispensable, especialmente si la incapacidad o la falta de voluntad del Estado afectado de responder adecuada y efectivamente ponen en peligro o incluso violan los derechos y la dignidad de los afectados. Puesto que el consentimiento para la asistencia está sancionado por el derecho internacional, en lugar de ignorarlo, puede estar justificada una limitación de su ejercicio fundada también en el derecho internacional. Una sugerencia al efecto se ha formulado en el plenario de la Comisión:

que se considerase la posibilidad de reconocer las consecuencias jurídicas de la responsabilidad del Estado afectado estipulando que su consentimiento «no se negará injustificadamente», sin perjuicio de su derecho soberano a decidir si la asistencia externa es o no apropiada⁹⁷.

55. Los Estados que interactúan en respuesta a los desastres tienen la obligación de cooperar entre sí de buena fe para satisfacer las necesidades de las personas afectadas por un desastre. La importancia de la obligación de cooperar fue reconocida por la Comisión cuando aprobó provisionalmente el proyecto de artículo 5⁹⁸. En su segundo informe, el Relator Especial ha descrito esa obligación con cierto detalle⁹⁹. La obligación de cooperar conforma el marco jurídico dentro del cual se manifiesta el consentimiento del Estado afectado y refuerza el argumento de que el consentimiento forma parte integrante del ordenamiento jurídico internacional, aunque no obstante pueden imponérsele limitaciones. En el contexto de la asistencia humanitaria, se ha argumentado, por ejemplo por el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, que:

Cabe sostener que esa obligación de cooperar es mencionada como el fundamento principal de dos resoluciones de la Asamblea General en las que se reafirma la responsabilidad primordial de los Estados de prestar asistencia a las víctimas de los desastres naturales y situaciones de emergencia similares que ocurran dentro de su territorio. Esa obligación supone otra que se deriva de ella como corolario: la obligación de los Estados de recibir asistencia internacional cuando les sea ofrecida y la necesiten¹⁰⁰.

⁹⁷ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 323.

⁹⁸ *Ibid.*, párrs. 298, 299 y 331.

⁹⁹ *Anuario... 2009*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/615, párrs. 50 a 70.

¹⁰⁰ E/CN.4/1996/52/Add.2 (5 de diciembre de 1996), párr. 362.

56. Esa afirmación presupone que la soberanía del Estado debe ejercerse del modo que mejor contribuya a la protección y asistencia de las personas necesitadas¹⁰¹. A ese respecto, se recuerda que la Comisión ya ha reconocido que el Estado afectado, *en virtud de su soberanía*, tiene la obligación de asegurar la protección de las personas y prestarles asistencia humanitaria en su territorio¹⁰².

57. La obligación del Estado afectado de garantizar esa protección y asistencia en caso de desastre tiene por objetivo preservar la vida y la dignidad de las víctimas del desastre y asegurar el acceso de las personas necesitadas a la asistencia humanitaria. Reafirma así la obligación primordial del Estado de garantizar el disfrute del derecho a la vida de quienes están sujetos a su jurisdicción, que está establecida en derecho internacional. Aunque el derecho a la vida ha sido explícitamente reconocido en todos los principales instrumentos de derechos humanos y se ocupan ampliamente de él instituciones universales y regionales de derechos humanos, al mismo tiempo ha adquirido un estatus más general en el derecho internacional¹⁰³.

58. Se pueden encontrar restricciones al derecho a rechazar la asistencia humanitaria en diversos regímenes jurídicos cuyo objetivo es la protección de las personas, como las normas internacionales de derechos humanos, el derecho relativo a los desplazados internos y el derecho internacional humanitario. La labor que lleva a cabo actualmente la Comisión sobre la protección de las personas en casos de desastre puede aprovechar por ello los principios que informan esos regímenes, como ya explicó el Relator Especial en su informe preliminar¹⁰⁴.

59. Las normas internacionales de derechos humanos condensan, en cierta medida, un equilibrio de intereses entre los Estados *inter se* y entre el Estado y las personas en su territorio y sujetas a su jurisdicción. Las obligaciones son exigibles no solo por otros Estados partes en una convención concreta, sino que se puede decir igualmente que son exigibles por esas personas. Para asegurar el cumplimiento de esas obligaciones, también puede hallarse explícita o implícita en los diversos instrumentos de derechos humanos una dimensión externa. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que el derecho a la vida, en su plasmación en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluye la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para asegurar el disfrute de ese derecho¹⁰⁵. Por ello, en determinadas

condiciones, rechazar un ofrecimiento de asistencia puede constituir una violación del derecho a la vida. Además, en el caso de los derechos que se establecen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰⁶, hay que mencionar la obligación general descrita en su artículo 2, párr. 1, que estipula:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

60. De ese texto se deduce que los Estados, para hacer efectivos los derechos humanos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben cooperar internacionalmente. Si el Estado afectado es parte en el Pacto y no tiene la capacidad suficiente para enfrentarse a las consecuencias de un desastre, está obligado a cooperar. Por ello, la obligación de cooperar no solo ofrece una base para el requisito del consentimiento aquí descrito, sino que además, subraya que el derecho convencional implica una obligación de no denegarlo arbitrariamente.

61. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos¹⁰⁷, que han recibido el respaldo de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General en resoluciones aprobadas por unanimidad, han sido calificados por el Secretario General de «norma básica internacional para proteger a» los desplazados internos¹⁰⁸. El Principio rector 25, párr. 2, *in fine*, dice así:

[La] aceptación [de los ofrecimientos de proporcionar asistencia humanitaria] no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

62. En ese texto se establece no solo que es necesario el consentimiento antes de que se pueda prestar la asistencia, sino también que ese consentimiento no se denegará arbitrariamente. Esa salvedad es especialmente válida en las situaciones en las que el Estado afectado es incapaz de

el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han interpretado el derecho a la vida de un modo similar. Obsérvese que la Asamblea General ha expresado indirectamente la conexión entre la falta de acceso a la asistencia humanitaria y las normas de derechos humanos en sus resoluciones 43/131 y 45/100.

¹⁰⁶ Entre los derechos en la materia cabe citar los derechos a la alimentación, a estar protegido contra el hambre, a la vivienda y al vestido (art. 11), los derechos a la salud y a los servicios médicos (art. 12), los derechos al agua y el saneamiento (art. 12) y el derecho a no ser discriminado (art. 2 2)). En el contexto de la protección de los desplazados internos, el Representante del Secretario General afirmó con razón lo siguiente: «Cabe por ello sostener que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación como mínimo de no rechazar injustificadamente los ofrecimientos de asistencia internacional en casos de problemas humanitarios inminentes que afecten gravemente a las necesidades de subsistencia de los desplazados internos y, quizás, una obligación de aceptar los ofrecimientos razonables. [...] Negarse a aceptar un ofrecimiento de cooperación y asistencia internacionales cuando sean necesarias para hacer efectivos los derechos de subsistencia reconocidos en el marco del tratado podría considerarse que constituye, como mínimo, una medida deliberadamente regresiva y, como máximo, una infracción de las obligaciones dimanantes del tratado» (E/CN.4/1996/52/Add.2, párr. 365).

¹⁰⁷ E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹⁰⁸ A/59/2005, párr. 210.

¹⁰¹ En palabras de Lauterpacht: «dar efectos, mediante la limitación adecuada y la supervisión internacional de la soberanía interna de los Estados, al principio de que la protección de la personalidad humana y de sus derechos fundamentales es el propósito esencial de todo el derecho, nacional e internacional» (*International Law: Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, pág. 47).

¹⁰² *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), nota 1273, proyecto de artículo 9.

¹⁰³ Ramcharan, «The Concept and Dimension of the Right to Life», pág. 3.

¹⁰⁴ Véase *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598, pág. 149.

¹⁰⁵ Informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo séptimo período de sesiones, Suplemento n.º 40 (A/37/40)*, Comentario general N.º 6, párr. 5: «La expresión “derecho inherente a la vida” no puede entenderse adecuadamente de manera restrictiva, y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas». Otras instituciones de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y

prestar la asistencia que se necesita en una determinada situación o no está dispuesto a ello¹⁰⁹. Así, en ese contexto, se ha reconocido el derecho soberano a otorgar el consentimiento, pero con la salvedad de que en determinadas circunstancias no podrá denegarse arbitrariamente.

63. El derecho internacional humanitario incluye diversas disposiciones en las que se estipulan las obligaciones de una parte en un conflicto armado con o sin carácter internacional y las obligaciones de una potencia ocupante. En el artículo 59 del Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV) se señala, como obligación positiva, que:

Quando la población de un territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante *aceptará** las acciones de socorro en favor de dicha población, *facilitándolas** en toda la medida de sus medios.

La necesidad de la población opera aquí como el factor que desencadena la obligación de aceptar y facilitar acciones de socorro en favor de la población de un territorio ocupado.

64. En un territorio no ocupado que se halle bajo el control de una parte en un conflicto internacional, el artículo 70, párr. 1, del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) dispone que:

Quando la población civil de cualquier territorio que, sin ser territorio ocupado, se halle bajo el control de una Parte en conflicto esté insuficientemente dotada de los suministros mencionados en el artículo 69, se llevarán a cabo, *con sujeción al acuerdo** de las Partes interesadas, acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable.

En este caso se tiene en cuenta, con respecto a la obligación de aceptar la asistencia humanitaria, no solo la necesidad de la población sino también la naturaleza de las acciones de socorro. La norma estipula que debe haber una aceptación antes de emprender las acciones humanitarias en favor de la población civil.

65. El consentimiento se exige más explícitamente en el artículo 18, párr. 2, del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), que dice lo siguiente:

Quando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, *con el consentimiento** de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable.

Esa disposición, que se refiere a las situaciones que se producen dentro de las fronteras de un Estado, como ocurre también frecuentemente con los desastres, confirma la norma de que la asistencia humanitaria debe ir precedida del consentimiento del Estado en cuyo territorio se prestará la asistencia. En caso de desastre, ese Estado será el Estado afectado.

¹⁰⁹ La cuestión de «ser incapaz» o «no estar dispuesto» se examina más abajo (párrs. 70 y 71).

66. Sin embargo, se ha planteado la cuestión de hasta qué punto los Estados son libres de otorgar o denegar su consentimiento en un conflicto armado. En las versiones de los proyectos de los Protocolos adicionales de 1972 y 1973 figuraba una obligación de aceptar el socorro, si este cumplía determinados requisitos como la imparcialidad y la humanidad¹¹⁰. Con objeto de proteger la soberanía del Estado que acepta el socorro, se añadió el requisito del consentimiento, al tiempo que se indicaba claramente que esa condición:

no implicaba que las Partes en cuestión tuviesen una libertad absoluta e ilimitada para no conceder su acuerdo a las acciones de socorro. Una Parte que no conceda su acuerdo debe hacerlo por motivos válidos, no por motivos arbitrarios o caprichosos¹¹¹.

En consecuencia, se ha mantenido que el consentimiento no se puede denegar arbitrariamente, ya que lo contrario privaría de significado a la disposición¹¹².

67. El Instituto de Derecho Internacional se ocupó dos veces de la cuestión del consentimiento en el contexto de la asistencia humanitaria. En el artículo 5, segundo párrafo, de su resolución de 1989 sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, se indica:

Los Estados en cuyos territorios existan estas situaciones de emergencia (en que se vea gravemente amenazada la vida o la salud de la población) *no rechazarán arbitrariamente** tales ofrecimientos de asistencia humanitaria¹¹³.

68. En 2003, el Instituto se ocupó de nuevo de esa cuestión. La resolución que aprobó sobre el tema de la denegación del consentimiento resulta pertinente de diversas maneras. El texto sobre la cuestión, bajo el encabezamiento «Obligación de los Estados afectados de no rechazar arbitrariamente un ofrecimiento *bona fide* de asistencia humanitaria» dice así:

Los Estados afectados están obligados a no rechazar arbitraria e injustificadamente un ofrecimiento *bona fide* cuya intención exclusiva sea prestar asistencia humanitaria, ni denegar el acceso a las víctimas. En particular, no podrán rechazar un ofrecimiento ni denegar el acceso si es probable que ello ponga en peligro los derechos humanos fundamentales de las víctimas o equivaldría a una violación de la prohibición, como método de guerra, de hacer padecer hambre a las personas civiles¹¹⁴.

Es interesante que los miembros del Instituto consideraran necesario añadir «injustificadamente» a «arbitrariamente». Ello puede significar que, en su opinión, si se hubiese incluido solo el término «arbitrariamente», habría quedado demasiado implícita la necesidad de exponer los motivos que justifican la decisión de rechazar un ofrecimiento *bona fide*.

¹¹⁰ CICR, *Proyectos de Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Comentarios*.

¹¹¹ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, párr. 2805.

¹¹² Bothe, «Relief Actions», pág. 171.

¹¹³ Instituto de Derecho Internacional, «La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États», pág. 340. El texto en francés está redactado con unos términos claramente obligatorios («Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires»), mientras que la versión en inglés dice: «States in whose territories these emergency situations exist *should** not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance».

¹¹⁴ Instituto de Derecho Internacional, «L'assistance humanitaire», pág. 274.

69. Existe además una última labor destacable de carácter privado llevada a cabo por Schindler quien, en 1995, había redactado un conjunto de normas derivadas de varios instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes, de algunos de los cuales nos hemos ocupado más arriba. La norma 6 dice lo siguiente:

Los Estados tienen la *obligación de admitir* la asistencia humanitaria proporcionada por Estados y organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales de acuerdo con el derecho internacional. No pueden denegar arbitrariamente su consentimiento¹¹⁵.

70. El análisis precedente es particularmente aplicable cuando un Estado afectado carece de los recursos necesarios o no desea activarlos para proporcionar protección y asistencia a las personas necesitadas que se encuentren en su territorio. En otras palabras, cuando un Estado es incapaz de proteger y asistir a las personas en su territorio afectadas por un desastre o no está dispuesto a ello, puede estar justificada una disposición que limite razonablemente la norma general sobre el consentimiento. En efecto, el Relator Especial llega a la conclusión de que el Estado, para cumplir efectivamente con su obligación de asegurar la protección y asistencia, no puede utilizar el consentimiento, que es uno de sus derechos fundamentales, si tiene por resultado la falta o reducción de la protección y asistencia cuando se necesita una asistencia externa apropiada que está disponible.

71. La determinación de cuándo la conducta de un Estado equivale a ser incapaz o no estar dispuesto ha de hacerse teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso y no puede ser tratada de forma exhaustiva. La condición objetiva de incapacidad puede cumplirse si el Estado afectado carece claramente de los bienes o servicios necesarios. Puede considerarse que un Estado no está dispuesto a prestar asistencia cuando posee los recursos y la capacidad necesarios para un socorro adecuado, pero ha indicado que no desea utilizarlos.

72. Que una decisión de no aceptar la asistencia sea arbitraria o no depende de las circunstancias concretas y debe determinarse caso por caso. La práctica al respecto no es concluyente y, por ello, es de poco valor para extraer una norma general. Los ejemplos mencionados más arriba pueden ya proporcionar una idea de qué podría considerarse arbitrario a los efectos de aceptar o rechazar la asistencia humanitaria.

73. Como ya se ha indicado, la falta de una necesidad clara de proporcionar asistencia puede ser un motivo de rechazo que no es arbitrario¹¹⁶. Otro motivo para rechazar la asistencia humanitaria que no es arbitrario puede encontrarse cuando no se cumplen determinados criterios. En el proyecto de artículo 6 aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción se ha reconocido que la asistencia humanitaria debe ajustarse a determinados principios humanitarios. El principio de humanidad debe

asegurar que la asistencia se centre en los derechos y las necesidades de las personas afectadas¹¹⁷. «Neutralidad» e «imparcialidad» implican que la asistencia que se ofrece no tiene ninguna connotación política. Además, esos principios humanitarios significan también que la asistencia ofrecida no exige nada a cambio. Por ello, la conformidad con los principios asegura que las actividades de asistencia no se llevan a cabo «con otro propósito que el de responder al desastre»¹¹⁸. Así, el proyecto de artículo 6 aprobado provisionalmente garantiza que la asistencia humanitaria que se ofrece a un Estado afectado cumplirá determinados criterios de modo que proporcione motivos suficientes, en principio, para ser aceptada. Por ello, si un ofrecimiento cumple realmente esos criterios, el Estado afectado debe tener motivos muy sólidos y válidos para escoger no otorgar su consentimiento. Si deniega su consentimiento sin que se den esos motivos, podrá considerarse que el Estado lo ha hecho «arbitrariamente».

74. Además, la decisión de rechazar la asistencia humanitaria implica una obligación del Estado afectado de, como mínimo, proporcionar al Estado que ofrece la asistencia motivos legítimos que sirvan de fundamento a esa decisión. Esa conclusión es más evidente en el contexto del derecho internacional humanitario, donde, de acuerdo con el comentario al artículo 70 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), solo se puede denegar la aceptación por motivos válidos, no por motivos arbitrarios o caprichosos¹¹⁹. Junto a esa afirmación, en el comentario se explica que:

[s]i la supervivencia de la población se ve amenazada y una organización humanitaria que cumple las condiciones requeridas de imparcialidad y carácter no discriminatorio es capaz de poner remedio a la situación, las acciones de socorro deben llevarse a cabo. [...] Las autoridades [...] no pueden rechazar ese socorro sin buenas razones¹²⁰.

De acuerdo con ese pasaje, «no pueden rechazar ese socorro sin buenas razones» significa que un Estado debe tener motivos sólidos y válidos para no otorgar el consentimiento cuando la población necesita asistencia. De ese modo, para que el Estado afectado no deniegue su consentimiento arbitrariamente se exige también que indique los motivos de su decisión de no consentir. Un mecanismo más transparente contribuye a la eficacia del sistema de protección y asistencia en caso de desastres.

75. Además, no se puede prorrogar injustificadamente el plazo para decidir sobre un ofrecimiento de asistencia humanitaria. La rapidez con la que se proporcione el socorro es decisiva. A todas las partes implicadas les conviene saber lo antes posible qué decide con respecto a la asistencia externa o su ofrecimiento el Estado afectado. Con ese espíritu, la Asamblea General incluyó los párrafos siguientes en sus resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988¹²¹ y 45/100, de 14 de diciembre de 1990¹²²:

¹¹⁵ Schindler, «The right to humanitarian assistance: right and/or obligation?», párr. 6.

¹¹⁶ Véase E/CN.4/1996/52/Add.2. Schindler («L'assistance humanitaire. Travaux préparatoires», pág. 413, párr. 5), utiliza la expresión «una necesidad urgente de ayuda». Hardcastle y Chua («Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales») consideran la necesidad de mantener la vida y la dignidad en los desastres naturales como motivo suficiente para justificar una obligación de aceptar la asistencia humanitaria.

¹¹⁷ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 310.

¹¹⁸ *Ibíd.*, párr. 311.

¹¹⁹ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, párrs. 2795 y 2805.

¹²⁰ *Ibíd.*, párr. 4885.

¹²¹ Párrafos noveno y décimo del preámbulo.

¹²² Párrafos octavo y noveno del preámbulo.

Preocupada por las dificultades y los obstáculos con que pueden tropezar las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares para recibir asistencia humanitaria,

Convencida de que, en la prestación de asistencia humanitaria, en particular en el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, en que es indispensable tener acceso a las víctimas, la celeridad permite evitar que el número de esas víctimas aumente trágicamente.

En el Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil se incluye lo siguiente en el artículo 3, apdo. e, entre los principios que los Estados partes se comprometen a respetar al prestar asistencia en caso de desastre:

Los Estados destinatarios examinarán y responderán cuanto antes las ofertas y solicitudes de asistencia.

Toda demora debe ser justificada como corresponde. En el contexto de los conflictos armados internacionales, en el comentario del CICR al artículo 70 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) se afirma que, en términos concretos, la demora solo puede estar realmente justificada si por motivos de seguridad es imposible penetrar en el territorio donde está situada la población receptora¹²³. De modo similar, motivos de seguridad nacional pueden ser válidos para justificar una demora en la decisión de aceptar o no un ofrecimiento de asistencia en caso de desastre. Por consiguiente, la decisión de rechazar o aceptar la asistencia humanitaria debe tomarse por buenas razones y sin demora por parte del Estado afectado.

76. En conclusión, la norma sobre el consentimiento para la asistencia humanitaria debe ajustarse al objetivo de la labor de la Comisión sobre este tema, que se define en el proyecto de artículo 2 aprobado provisionalmente por la

¹²³ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, párr. 2846.

Comisión¹²⁴. Para reforzar ese objetivo, en cuanto a la adecuación y la eficacia de la respuesta, la asistencia humanitaria no se debe rechazar arbitrariamente si es necesaria y apropiada para satisfacer las necesidades básicas de las personas interesadas, con pleno respeto a sus derechos. Por ello, en todos los regímenes de protección y en la formulación aprobada por la Asamblea General, la situación de las personas necesitadas es fundamental para justificar una limitación del consentimiento. Además, una mayor claridad y transparencia para mejorar el sistema de respuesta, exigiendo que el Estado afectado explique su conducta, en particular en caso de rechazar la asistencia humanitaria, podría ayudar en los aspectos operacionales de la cuestión.

77. Teniendo en cuenta esas consideraciones, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo¹²⁵:

«Proyecto de artículo 11. Obligación del Estado afectado de no denegar arbitrariamente su consentimiento

1. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente si el Estado afectado es incapaz de prestar la asistencia necesaria o no está dispuesto a ello.

2. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia conforme al proyecto de artículo 12 del presente proyecto de artículos, el Estado afectado notificará sin demora a todos los interesados su decisión sobre ese ofrecimiento.»

¹²⁴ *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), párr. 330.

¹²⁵ Ese proyecto de artículo va inmediatamente después del texto sobre el consentimiento propuesto por el Relator Especial en su tercer informe (*Anuario... 2009*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629, párr. 96) como párrafo 2 del proyecto de artículo 8, que se remitió al Comité de Redacción y está siendo examinado por él.

CAPÍTULO III

Derecho a ofrecer asistencia en la comunidad internacional

78. A lo largo de todo el análisis de los tres informes anteriores del Relator Especial y con la consiguiente aprobación provisional de nueve proyectos de artículos en la Comisión, se ha proporcionado una valiosa orientación sobre el fundamento jurídico internacional de la protección de las personas en casos de desastre. La solidaridad es la base en la que se sustentan los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación, se han revelado como el marco jurídico que define la presente labor (proyecto de artículo 6). La protección de la persona, a su vez, sigue siendo el objetivo y la inspiración esenciales, reflejada en la preocupación de la Comisión por la dignidad inherente a la persona humana (proyecto de artículo 7) y la protección de los derechos humanos (proyecto de artículo 8).

79. Por su parte, también la función del Estado afectado ha sido examinada por la Comisión. Su definición se ha inspirado igualmente en la dignidad y los derechos humanos, ya que el Estado afectado tiene la obligación de asegurar la protección de las personas en su territorio. De

modo similar, le corresponde al Estado afectado el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de las labores para prestar socorro y asistencia en su territorio (proyecto de artículo 9).

80. Así interpretada, la protección de las personas en casos de desastre es un proyecto de la comunidad internacional en su conjunto, que gira en torno a la responsabilidad primordial del Estado afectado y su soberanía. Esa es la piedra angular de la estructura jurídica, que está enmarcada por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación, y se asienta en la solidaridad.

81. En su condición de miembros de la comunidad internacional, los Estados no afectados tienen un interés en que se proteja a las personas en los casos de desastre que no ocurran dentro de su territorio. Ese interés hay que comprenderlo en el contexto de la responsabilidad primordial del Estado afectado de proteger a las personas en su territorio, ya que es también una expresión del

principio de humanidad, asentado en la solidaridad. Además, el reconocimiento de ese interés desempeña una función decisiva para preservar la dignidad humana en casos de desastres y proteger los derechos humanos.

82. Quizás el ejemplo más destacado del interés de los Estados no afectados en que se proteja a las personas fuera de su territorio es cuando se produce un peligro para la salud. En ese caso, el Reglamento Sanitario Internacional¹²⁶ de 2005 impone a todos los Estados miembros de la OMS la obligación de comunicar las pruebas de que una víctima humana fuera de su territorio no está siendo tratada adecuadamente. Con arreglo al artículo 9, párr. 2:

Los Estados Partes informarán a la OMS, en la medida de lo posible, antes de que transcurran 24 horas desde que hayan tenido conocimiento de ellas, de las pruebas de que se haya producido fuera de su territorio un riesgo para la salud pública que podría causar la propagación internacional de una enfermedad, puesta de manifiesto por la exportación o importación de:

- a) casos humanos;
- b) vectores portadores de infección o contaminación; o
- c) mercancías contaminadas.

83. Esa doble naturaleza del desastre como responsabilidad primordial del Estado o los Estados afectados, por un lado, y como acontecimiento mundial de interés para la comunidad internacional en su conjunto, por otro, fue advertido antes por los 186 Estados que aprobaron el Marco de Acción de Hyogo¹²⁷ de 2005, en cuyo párrafo 13, apdo. b, se confirma la Estrategia de Yokohama de 1994 y se dispone lo siguiente:

Teniendo en cuenta la importancia de la cooperación y la asociación internacionales, recae principalmente en cada Estado la responsabilidad de perseguir su propio desarrollo sostenible y de adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastre, en particular para la protección de la población que se halla en su territorio, la infraestructura y otros bienes nacionales contra el impacto de los desastres. Al mismo tiempo, en el contexto de la creciente interdependencia mundial, se precisa de una cooperación internacional concertada y de un entorno internacional propicio para estimular y contribuir al desarrollo de los conocimientos, las capacidades y la motivación necesarios para la reducción de los riesgos de desastre a todo nivel.

84. Se puede encontrar una esfera de complementariedad apropiada entre la responsabilidad primordial del Estado afectado y el interés de los Estados no afectados en la protección de las personas en casos de desastre en el derecho de estos últimos a ofrecer asistencia en casos de desastre. En la comunidad internacional, ofrecer asistencia es la manifestación práctica de la solidaridad, que informa la presente labor desde sus primeros inicios. Como tal, es el corolario lógico del reconocimiento de que la protección de las personas en casos de desastre es un asunto intrínsecamente mundial, que pone a prueba la capacidad del Estado soberano afectado, pero confirma la importancia de su función como responsable primordial de proteger a su población.

¹²⁶ Resolución de la OMS WHA58.3.

¹²⁷ Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (18 a 22 de enero de 2005) (A/CONF.206/6, resolución 2).

85. Ese enfoque holístico de los conflictos hace mucho que viene siendo parte de la evolución del derecho internacional, sobre todo en el contexto del derecho internacional humanitario. Ya en 1907, en la Convención (I) para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales se estableció el derecho de los terceros a ofrecer su asistencia en caso de conflicto internacional, al tiempo que se reconocía el derecho de los Estados en conflicto a rechazar los medios de reconciliación que se les pudiesen ofrecer. Con arreglo al artículo 3 de la Convención:

Independientemente de este recurso, las Potencias signatarias juzgan útil y deseable que una o varias Potencias extrañas al conflicto ofrezcan por su propia iniciativa, en cuanto las circunstancias lo permitan, sus buenos oficios o su mediación a los Estados en conflicto.

El derecho de ofrecer los buenos oficios o la mediación, pertenece a las Potencias ajenas al conflicto, aun durante el curso de las hostilidades.

El ejercicio de este derecho no puede nunca ser considerado por una u otra de las Partes en litigio como acto poco amistoso.

86. Además, el mismo principio que prevé el derecho de los terceros a ofrecer asistencia se puede encontrar en el párrafo 2 del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

[...]

- 2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

87. De modo similar, en el artículo 18 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) se ha reconocido el derecho de los terceros a ofrecer asistencia en caso de conflicto:

1. Las sociedades de socorro establecidas en el territorio de la Alta Parte contratante, tales como las organizaciones de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos), podrán ofrecer sus servicios para el desempeño de sus funciones tradicionales en relación con las víctimas del conflicto armado. La población civil puede, incluso por propia iniciativa, ofrecerse para recoger y cuidar los heridos, enfermos y naufragos.

2. Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable.

A. Ofrecimientos de asistencia de Estados no afectados

88. La mentalidad holística ha inspirado más avances jurídicos internacionales recientes, al margen del derecho de los conflictos armados. En lo que respecta específicamente a la presente labor, el derecho del Estado a ofrecer asistencia en el contexto de la respuesta a los desastres también ha sido reconocido en múltiples tratados internacionales. En la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, el artículo 2,

párr. 4, crea un sistema de ofrecimiento abierto de asistencia en caso de desastres nucleares, en los términos siguientes:

Los Estados Parte deberán, dentro de los límites de sus capacidades, identificar y notificar al Organismo los expertos, el equipo y los materiales con que se podría contar para la prestación de asistencia a otros Estados Parte en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, así como los términos, sobre todo los términos financieros, en que podría prestarse dicha asistencia.

89. A su vez, en la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, ese derecho aparece en el artículo I, apdo. b, que dispone que

la aceptación de un Estado Parte del ofrecimiento de auxilio por otro Estado Parte será considerada como solicitud de asistencia.

En el artículo II de la misma Convención se desarrollan las normas aplicables a la posibilidad de ofrecer asistencia sobre la base de un ofrecimiento previo del Estado no afectado, seguido de la aceptación voluntaria del Estado afectado. El sistema se expone en la Convención del siguiente modo:

a. Las solicitudes, ofrecimientos y aceptaciones de asistencia, dirigidos por un Estado Parte a otro serán transmitidos por los canales diplomáticos o por la Autoridad Nacional Coordinadora de acuerdo con las circunstancias.

b. El Estado auxiliador al ocurrir un desastre mantendrá consultas con el Estado auxiliado a fin de recibir de este último información sobre el tipo de auxilio que se considere más apropiado prestar a las poblaciones afectadas como consecuencia de dicho desastre.

c. Con el objeto de facilitar la prestación de asistencia, los Estados Partes que la acepten deberán notificar rápidamente a sus autoridades nacionales competentes y/o a la Autoridad Nacional Coordinadora para que otorguen las facilidades del caso al Estado auxiliador, de acuerdo con la presente Convención.

90. Una solución similar se encontró en el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, en el que también figura una formulación en la que se reconoce el derecho a ofrecer asistencia. Conforme al artículo 4, párrs. 5 y 6:

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

6. Los Estados Partes reconocen el derecho de un Estado Parte solicitante a pedir directamente asistencia de telecomunicaciones a entidades no estatales y organizaciones intergubernamentales, así como el derecho de toda entidad no estatal y entidad gubernamental a proporcionar, de acuerdo con la legislación a la que estén sometidas, asistencia de telecomunicaciones a los Estados Partes solicitantes con arreglo al presente artículo.

91. Confirmando la tendencia, en el artículo 3 del Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil se establece:

Los Estados Partes se comprometen a observar los siguientes principios durante las actuaciones de asistencia a la hora que un Estado se ve amenazado o afectado por una catástrofe:

a) Solo podrá prestarse la asistencia que haya solicitado el Estado Beneficiario o la que haya propuesto el Estado Solidario con el consentimiento del Estado Beneficiario.

b) Toda oferta de asistencia deberá observar la soberanía, la independencia y la integridad territorial del Estado Beneficiario así como el principio de la no intervención en los asuntos internos de tal Estado; además, ella deberá prestarse respetando los usos y costumbres. Tal ayuda no debería considerarse como una injerencia en los asuntos internos del Estado Beneficiario.

c) La asistencia deberá prestarse sin hacer distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, convicción política o de otra índole, pertenencia nacional o social, fortuna, origen o demás situaciones.

d) La asistencia se proporcionará en un espíritu de humanidad, solidaridad e imparcialidad.

e) Los Estados destinatarios examinarán y responderán cuanto antes las ofertas y solicitudes de asistencia.»

92. Más recientemente, en el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia se estableció el principio rector siguiente (art. 3, párr. 1):

Al aplicar el presente Acuerdo, se respetarán la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de las Partes de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Amistad y Cooperación en el Asia Sudoriental. En ese contexto, cada Parte afectada tendrá la responsabilidad primordial de responder a los desastres que ocurran dentro de su territorio y la asistencia o los ofrecimientos de asistencia externa únicamente se materializarán previa petición o con el consentimiento de la Parte afectada.

93. El derecho a ofrecer asistencia se reconoce también en otros muchos instrumentos internacionales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha expuesto la obligación individual de los Estados de contribuir en situaciones de emergencia, y su interés en hacerlo, en su Observación general n.º 14 (2000)¹²⁸, relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), cuyo párrafo 40 dice lo siguiente:

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Asamblea Mundial de la Salud, los Estados Partes tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la prestación de asistencia a los refugiados y los desplazados dentro del país. Cada Estado debe contribuir a esta misión hasta el máximo de su capacidad. Al proporcionar ayuda médica internacional y al distribuir y administrar recursos tales como el agua limpia potable, los alimentos, los suministros médicos y la ayuda financiera, hay que otorgar prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población. Además, dado que algunas enfermedades son fácilmente transmisibles más allá de las fronteras de un Estado, recae en la comunidad internacional la responsabilidad solidaria por solucionar este problema. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los Estados en desarrollo más pobres a este respecto.

94. Además, varias organizaciones de expertos que se ocupan del desarrollo del derecho internacional han defendido también el derecho a ofrecer asistencia en casos de desastre. Así, el Instituto de Derecho Internacional, en el artículo 5 de su resolución de 1989 sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, indicó:

El ofrecimiento por un Estado, un grupo de Estados, una organización internacional o un órgano humanitario imparcial como el Comité

¹²⁸ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento n.º 2*, Informe sobre los períodos de sesiones 22.º, 23.º y 24.º, anexo IV.

Internacional de la Cruz Roja de alimentos y artículos médicos a otro Estado en cuyo territorio se vea gravemente amenazada la vida o la salud de la población no puede considerarse una intervención ilegítima en los asuntos internos de ese Estado. Sin embargo, tales ofrecimientos de asistencia no revestirán, particularmente en razón de los medios utilizados para llevarlos a la práctica, una forma que sugiera una amenaza de intervención armada o cualquier otra medida de intimidación; la asistencia se entregará y distribuirá sin discriminación alguna.

Los Estados en cuyos territorios existan estas situaciones de emergencia no rechazarán arbitrariamente tales ofrecimientos de asistencia humanitaria¹²⁹.

95. Desarrollando ese principio, más recientemente, el Instituto de Derecho Internacional ha dotado de contenido a un derecho específico de ofrecer asistencia en su resolución de 2003 sobre la asistencia humanitaria. Con arreglo al artículo IV, existe el siguiente derecho específico:

Derecho a ofrecer y proporcionar asistencia humanitaria

1. Los Estados y las organizaciones tienen el derecho de ofrecer asistencia humanitaria al Estado afectado. Ese ofrecimiento no se considerará una interferencia ilícita en los asuntos internos del Estado afectado, en la medida en que tenga un carácter exclusivamente humanitario.

2. Los Estados y las organizaciones tienen el derecho de proporcionar asistencia humanitaria a las víctimas en los Estados afectados, a condición de que esos Estados otorguen su consentimiento¹³⁰.

B. Ofrecimientos de asistencia de organizaciones internacionales y otros agentes humanitarios

96. El interés de la comunidad internacional en la protección de las personas en casos de desastre se puede lograr mejor mediante la colaboración oportuna de organizaciones internacionales y otros agentes humanitarios, siempre en el marco de los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación, asentados en la solidaridad.

97. Varios de los instrumentos mencionados anteriormente que establecen el derecho de los Estados no afectados a ofrecer asistencia reconocen también esa facultad a las organizaciones internacionales y otros agentes humanitarios. Además, también se han ocupado específicamente de los ofrecimientos de asistencia de esos agentes, que forman parte igualmente del acervo del derecho internacional de respuesta a los desastres.

98. En el ámbito de las Naciones Unidas, el Secretario General ha sido considerado competente para exhortar a los Estados a ofrecer asistencia a las víctimas de desastres naturales y otras situaciones de desastre, por ejemplo, en las resoluciones de la Asamblea General 43/131, de 8 de diciembre de 1988 (Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares), 36/225, de 17 de diciembre de 1981 (Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole) y 46/108, de 16 de diciembre de 1991 (Asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en África).

¹²⁹ Instituto de Derecho Internacional, «La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États», pág. 344 (relator: G. Sperduti).

¹³⁰ Instituto de Derecho Internacional, «Assistance humanitaire», pág. 270 (relator: Budislav Vukas).

99. La OMS, por su parte, ha recibido la potestad expresa de ofrecer su asistencia en caso de peligro mundial para la salud. De acuerdo con el artículo 10, párr. 3, del Reglamento Sanitario Internacional de 2005,

Cuando la OMS reciba información sobre un evento que puede constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional, ofrecerá su colaboración al Estado Parte de que se trate para evaluar la posibilidad de propagación internacional de la enfermedad, las posibles trabas para el tráfico internacional y la idoneidad de las medidas de control. Esas actividades podrán incluir la colaboración con otras organizaciones normativas y la oferta de movilizar asistencia internacional con el fin de prestar apoyo a las autoridades nacionales para realizar evaluaciones *in situ* y coordinarlas. A petición del Estado Parte, la OMS proporcionará información en apoyo de esa oferta¹³¹.

100. Con carácter similar, en virtud del artículo 5, apdo. d, de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, al OIEA se le concedió la potestad de:

[o]frecer sus buenos oficios a los Estados Parte y Estados Miembros en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

101. El Instituto Internacional de Derecho Humanitario aprobó un enfoque equivalente en sus Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria (Principios de San Remo, de 1993, de los que el Principio 5 dispone:

Las autoridades nacionales, las organizaciones nacionales e internacionales, en cuyo estatuto se prevea la posibilidad de prestar asistencia humanitaria, como el del CICR y el del ACNUR, así como de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas y el de organizaciones de índole humanitaria, tienen derecho a ofrecer esa asistencia si se reúnen las condiciones enunciadas en los presentes Principios. Los Estados no deben considerar este ofrecimiento como un acto poco amistoso o como una injerencia en sus asuntos internos. Las autoridades de los Estados concernidos, que ejercen sus derechos soberanos, deben cooperar para que pueda suministrarse la asistencia humanitaria ofrecida a su población¹³².

102. Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario también han desempeñado una función fundamental en la respuesta a los desastres. La Asamblea General así lo reconoció decididamente cuando en la resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988 (Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares) afirmó:

La Asamblea General,

[...]

Consciente de que, junto a la acción de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, la rapidez y la eficacia de esa asistencia descansan a menudo en la cooperación y la ayuda de organizaciones locales y de organizaciones no gubernamentales que actúan con fines estrictamente humanitarios,

[...]

3. *Subraya* la importante contribución que aportan a la asistencia humanitaria las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que actúan con fines estrictamente humanitarios;

4. *Invita* a todos los Estados que necesitan ese tipo de asistencia a facilitar la prestación por dichas organizaciones de asistencia

¹³¹ Véase la nota 126 *supra*.

¹³² Instituto Internacional de Derecho Humanitario, «Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria», págs. 552.

humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, para lo cual es indispensable el acceso a las víctimas;

5. *Hace un llamamiento*, en consecuencia, a todos los Estados para que presten apoyo a dichas organizaciones, donde sea necesario, en sus actividades de asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares.

103. El ofrecimiento de asistencia de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario es por ello un aspecto decisivo del presente proyecto, que puede encontrarse también en manifestaciones anteriores del derecho internacional. La mayoría de los instrumentos que reconocen el derecho de los Estados y las organizaciones internacionales también hacen extensible esa facultad a las organizaciones humanitarias. En el contexto del derecho internacional humanitario, en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra y el artículo 18 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (citados ambos en los párrafos 86 y 87 *supra*) se reconoce el derecho de las organizaciones humanitarias a ofrecer su asistencia en caso de conflicto.

104. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos, a su vez, establecen en el Principio 25:

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros partícipes competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado como acto inamistoso ni como injerencia en los asuntos internos del Estado y será examinado de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria¹³³.

105. La práctica internacional reciente parece indicar la existencia de una práctica amplia y constante de los Estados y las organizaciones internacionales y no gubernamentales de hacer ofrecimientos de asistencia a un Estado afectado por un desastre. Según las informaciones de prensa, en respuesta al terremoto y el tsunami sufridos por el Japón el 11 de marzo de 2011, unos 113 países habían ofrecido asistencia al 17 de marzo¹³⁴. Asimismo, fuentes periodísticas y del Congreso de los Estados Unidos indican que, después del huracán Katrina de 2005, numerosos Estados ofrecieron a dicho país un total de 854 millones de dólares en efectivo y en especie¹³⁵. De modo similar, muchas organizaciones internacionales han hecho ofrecimientos de asistencia a Estados afectados por un desastre. Por ejemplo, según informaciones de prensa, después del terremoto de Haití del 12 de enero de 2010, la UE ofreció 337 millones de euros en ayuda al país devastado¹³⁶. Además de los 113 Estados que ofrecieron asistencia al Japón después del terremoto y el tsunami de 2011,

¹³³ E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹³⁴ Puede consultarse la lista completa de los ofrecimientos de asistencia de los Estados en Reuters, «Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake», 17 de marzo de 2011.

¹³⁵ Bill Rodgers, «Katrina Foreign Aid Handling Generates Criticism», *Voice of America*, 14 de mayo de 2007.

¹³⁶ Reuters, «EU offers over 400 million euros quake aid to Haiti», 18 de enero de 2010.

24 organizaciones internacionales hicieron ofrecimientos de asistencia humanitaria¹³⁷.

106. El Relator Especial llega a la conclusión de que el derecho a ofrecer asistencia no se limita a los Estados no afectados, sino que se aplica también a las organizaciones internacionales cuyo mandato pueda interpretarse que incluye ese ofrecimiento y a otras organizaciones humanitarias. Mediante el reconocimiento de ese derecho, los presentes proyectos completan el panorama de los agentes necesarios para lograr el interés de la comunidad internacional en la protección de las personas en casos de desastre.

C. No injerencia

107. Los instrumentos internacionales que prevén el derecho de los agentes correspondientes a ofrecer asistencia en caso de desastre o situaciones similares coinciden en reiterar la premisa básica del tercer informe del Relator Especial de que cualquier ofrecimiento de ese tipo no debe considerarse una injerencia en los asuntos internos del Estado beneficiario ni una violación de su soberanía. Por ejemplo, en el artículo 3, apdo. *b*, del Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil¹³⁸ se indica que los ofrecimientos de asistencia no deberían considerarse como una injerencia en los asuntos internos del Estado beneficiario. De modo similar, en el Principio 5 de los Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria figura la disposición de que los ofrecimientos de asistencia no deben considerarse un acto hostil ni una injerencia en los asuntos internos de un Estado¹³⁹.

108. Lo mismo se establece en instrumentos jurídicos de esferas conexas. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos disponen que los ofrecimientos de asistencia no podrán ser considerados como acto inamistoso ni como injerencia en los asuntos internos del Estado¹⁴⁰. En el comentario al artículo 18 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) se afirma también que el ofrecimiento hecho por la FICR no debe considerarse una injerencia en los asuntos internos de un Estado o un ataque a su soberanía, se acepte o no ese ofrecimiento¹⁴¹.

109. Tomando en consideración cuanto antecede, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo 12 sobre el derecho a ofrecer asistencia:

«Proyecto de artículo 12. Derecho a ofrecer asistencia

En respuesta a los desastres, los Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes tendrán derecho a ofrecer asistencia al Estado afectado.»

¹³⁷ Véase la nota 134 *supra*.

¹³⁸ Véase el párrafo 91 *supra*.

¹³⁹ Véase la nota 132 *supra*.

¹⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, Principio 25, párr. 2.

¹⁴¹ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, párr. 4892.