

asistencia humanitaria a los Estados afectados contra la voluntad de éstos. En estas condiciones no corresponde ampliar el alcance del tema de la protección de las personas en casos de desastre de manera de incluir el principio de la responsabilidad de proteger.

99. El Relator Especial ha planteado algunas preguntas pertinentes con respecto al alcance *ratione personae*. Si bien la función de los agentes no estatales en la prestación de asistencia es importante, el orador abriga serias dudas en cuanto a si la Comisión debe reconocer que los agentes no estatales tienen la obligación de protección. Con respecto al alcance *ratione temporis*, el orador concuerda con el Relator Especial en que la prestación de asistencia en casos de desastre debe abarcar las etapas anterior, de respuesta y posterior al desastre, que implican la prevención, la mitigación y la rehabilitación. En cuanto a la forma definitiva de la labor de la Comisión sobre el tema, el orador concuerda en que debe adoptarse una decisión al respecto en una etapa temprana para ayudar en la redacción de las disposiciones relativas al tema. La preferencia del orador sería la de proyectos de artículos que en definitiva se incorporarían en una convención.

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

2981.ª SESIÓN

Viernes 18 de julio de 2008, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Edmundo VARGAS CARREÑO

Miembros presentes: Sr. Al-Marri, Sr. Brownlie, Sr. Caffisch, Sr. Candioti, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Hassouna, Sr. Hmoud, Sra. Jacobsson, Sr. Kamto, Sr. Kemicha, Sr. Kolodkin, Sr. McRae, Sr. Niehaus, Sr. Ojo, Sr. Pellet, Sr. Perera, Sr. Petrič, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Vasciannie, Sr. Vázquez-Bermúdez, Sr. Wisnumurti, Sra. Xue, Sr. Yamada.

Protección de las personas en casos de desastre (continuación) (A/CN.4/590 y Add.1 a 3, A/CN.4/598)

[Tema 8 del programa]

INFORME PRELIMINAR DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del informe preliminar del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/598).

2. El Sr. PETRIČ, después de felicitar al Relator Especial por su excelente informe y de agradecer a la Secretaría su exhaustivo análisis, señala que el tema que se examina es no sólo de una importancia crucial, puesto que aborda cuestiones de vida o muerte, sino también complejo y delicado en el plano político. Después de ese informe preliminar, es preciso a su modo de ver definir

claramente las pautas que hay que seguir y, a este respecto, abordar de frente varios dilemas que han puesto de relieve tanto el Relator Especial en su informe como los miembros que han intervenido en los debates. Todos los miembros que han hecho uso de la palabra coinciden en que se trata de una cuestión de protección y no sólo de asistencia, opinión que el orador también comparte. Sin embargo, quedan por determinar varios aspectos. ¿Hasta dónde llegar en esa dirección? ¿Hay que proteger ciertos derechos humanos en particular? ¿Hay que establecer una obligación de proteger? ¿Hay que enunciar el derecho a intervenir en apoyo de la acción humanitaria? ¿O, por el contrario, hay que dar primacía a la soberanía de los Estados y centrarse en la elaboración de normas pragmáticas destinadas a facilitar la prestación de asistencia? Por otro lado, ¿se atenderá la Comisión a la *lex lata* o acometerá también la *lex ferenda*? En un caso, la soberanía de los Estados permanecerá en primer plano. En el otro, la Comisión tendrá la posibilidad de insistir más en los derechos humanos, la obligación de proteger e incluso el derecho a intervenir en circunstancias extremas. En su opinión, habría que ir bastante lejos en esta segunda dirección.

3. En cuanto a la forma final del resultado de los trabajos de la Comisión, sugiere que primero se enuncien unos principios y que después se elaboren unas directrices con la idea de llegar a una convención marco, pero no cree indispensable pronunciarse ya sobre esta cuestión.

4. Por lo que respecta al alcance del tema, considera excelente el planteamiento del Relator Especial, quien, en su informe preliminar, ha distinguido los aspectos *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis*. El examen del tema también se podría articular en torno a tres elementos: las personas afectadas por el desastre, el Estado en que éste se ha producido y los actores de la asistencia. En lo referente al desastre y a sus víctimas, podría parecer más fácil a primera vista limitar el ámbito del estudio y el concepto de desastre a los desastres de origen natural, pero esto no sería muy apropiado, ya que, en realidad, la mayoría de los desastres son provocados por una combinación de factores naturales y humanos. Además, la definición de desastre no se debería basar en su origen, sino más bien en sus efectos.

5. Por razones de orden práctico habrá que fijar unos límites y decidir, por ejemplo, si se deben incluir o no los daños al medio ambiente, las epidemias, etc. En lo que concierne a los conflictos armados, no está seguro, en contra de la mayoría de los miembros que han intervenido sobre la cuestión y, al parecer, del propio Relator Especial, de que haya que excluirlos del estudio. Se trata sin duda de situaciones particulares regidas por normas especiales de derecho internacional, pero casos como el de Darfour, que ya han mencionado otros miembros, o el del Sudán meridional inducen a pensar que esta cuestión merece ser examinada más atentamente. Por lo que respecta a las víctimas, las personas que hay que proteger, es partidario de adoptar un enfoque basado en la persona y hablar de derechos individuales en casos de desastre y no de derechos colectivos. Sería necesario, por supuesto, velar por que esos derechos se ejerzan sin discriminación y, por lo tanto, por que los grupos particularmente vulnerables también gocen de ellos, en pie de igualdad con el

resto de la población. Por lo que hace al objeto mismo de la protección en cuestión, además de la vida y la salud, convendría tener en cuenta que hay diferentes categorías de bienes y que éstos pueden dar lugar a diferentes tipos de pérdida y, por tanto, a diferentes tipos de reparación. Sin embargo, como el elemento central es la protección de las personas, preconiza ceñirse a los bienes necesarios para la protección de la vida (medicamentos, agua, alimentos, refugio, etc.).

6. En cuanto a las fases de los desastres, el Relator Especial propone tener en cuenta también la fase de recuperación, pero el orador estima preferible limitarse a la prevención y la mitigación, ya que la recuperación es un proceso de larga duración que requiere soluciones a largo plazo y que está sujeto a la influencia de otros factores, en particular económicos y políticos, terreno en el cual sería aconsejable que no se aventurase la Comisión.

7. Por lo que hace al segundo elemento del tema, el del Estado en que tiene lugar el desastre, en principio debería ser indiferente que hubiera uno o varios Estados afectados, pero en la práctica inevitablemente habrá diferencias. Además, si bien el Estado en el territorio del cual se produce un desastre tiene el deber de proteger a todas las víctimas, nacionales o extranjeros, dicho Estado puede, en ejercicio de su soberanía, optar por cumplir ese deber solo, por solicitar o aceptar la ayuda de otros Estados o por denegar u obstaculizar esa ayuda.

8. Con respecto al tercer elemento, los actores de la asistencia, que pueden ser Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales o particulares, su participación se basa en el principio de solidaridad, y en su opinión no hay que tratar de reemplazar ese principio por una obligación jurídica. Tal obligación menoscabaría la soberanía de los Estados y las modalidades de su ejecución serían muy difíciles de determinar. No obstante, convendría elaborar unas normas técnicas a fin de facilitar la asistencia. La Comisión debe decidir hasta qué punto sería deseable reforzar o completar las que ya han elaborado las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, muy activas en este campo.

9. Por supuesto, la Comisión deberá tomar en consideración los casos en que los tres «elementos» en cuestión no funcionan «normalmente» y el principal obstáculo con que tropezará es la soberanía de los Estados. Se ha visto como, por razones que pueden ser políticas, económicas o de otro tipo, un Estado puede privar a su población de la ayuda extranjera y agravar considerablemente de ese modo los efectos del desastre. Toda la dificultad consistirá, pues, en encontrar un equilibrio entre el respeto de la soberanía de los Estados y la necesidad de proteger la vida y la seguridad de las personas.

10. El Sr. PELLET hace uso de la palabra para expresar su interés por el trabajo del Relator Especial más bien que por el convencimiento de que la Comisión vaya a tener apenas en cuenta su intervención, puesto que, en gran parte por lo menos, ésta irá a contracorriente de lo que hasta ahora se ha dicho sobre el tema. Puntualiza que sólo se referirá al informe preliminar del Relator Especial y no al memorando de la Secretaría, del que únicamente

se han distribuido dos adiciones en francés, contra lo cual protesta con toda firmeza.

11. En el párrafo 59 de su informe, el Relator Especial subraya que «dado el estado amorfo del derecho relativo a la respuesta internacional en casos de desastre, es especialmente difícil encontrar un equilibrio adecuado entre *lex lata* y *lex ferenda*». Cabría decir también, con más vehemencia, que excepto algunos principios generales y vagos, como los de soberanía y no intervención, el tema tiene por objeto casi exclusivo la *lex ferenda*. Como acertadamente ha dicho el Sr. Caflisch, esto no es en sí un defecto, pero sigue opinando que la tarea de desarrollo progresivo que la Comisión tiene encomendada junto con la de codificación del derecho internacional no puede ser asimilada a legislación internacional pura y simple. Los miembros de la Comisión no son legisladores y no están legitimados para inventar nuevas normas de derecho internacional cuando, como dice harto crudamente el Relator Especial en su informe, las normas existentes carecen de fundamento jurídico. Dicho de otro modo, aunque la Comisión puede contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional, no le incumbe sustituir a los Estados para negociar un nuevo instrumento jurídico cuando ese instrumento, que quizá sea útil, llevará ineluctablemente a poner en tela de juicio y reorientar radicalmente principios fundamentales del derecho internacional.

12. Reitera ser partidario convencido de un planteamiento dinámico y audaz de la responsabilidad de proteger, de la que, a su juicio, la protección de las personas en casos de desastre es sólo un aspecto, por importante que sea. Comparte la opinión de que la soberanía no debe ser un pretexto para oponerse a la remesa de socorros en caso de desastre humanitario, que no puede justificar la inacción ante un genocidio y que más vale el desorden que la injusticia. El problema estriba en que todas esas convicciones son políticas, ideológicas. El papel de la Comisión no es «hacer llorar lágrimas de piedad», sino codificar el derecho internacional vigente y desarrollarlo progresivamente. El informe preliminar del Relator Especial, que considera bien concebido y honesto, si bien no llega a una conclusión tan imprudentemente poco diplomática, conduce ineluctablemente a ella y le reafirma en la convicción de que este tema, por lo menos tal como lo concibe la mayoría de los miembros de la Comisión, contribuye a la deriva insidiosa pero cada vez más marcada de la Comisión de Derecho Internacional que, de órgano de expertos jurídicos independientes, que es lo que se supone que es, deviene progresivamente en una especie de «Sexta Comisión *bis*», menos la legitimidad política. A este respecto, el debate que tuvo lugar en la sesión anterior después del análisis desgraciadamente riguroso del Sr. Vasciannie le ha parecido tristemente revelador.

13. Por lo que respecta al planteamiento general del tema, le seduce y convence la idea de un enfoque basado en los derechos de la víctima del desastre. Cree, además, que la Comisión se sitúa así en un terreno un poco más sólido, jurídicamente hablando, que si abordase el tema desde la perspectiva de los deberes del Estado. A fin de cuentas, el derecho a la vida y ciertos derechos llamados «de tercera generación» —el derecho a los alimentos, a la atención médica, etc.— probablemente forman parte del derecho positivo y cabe sin duda, aunque esto no

sea incuestionable, considerarlos como derechos «exigibles», es decir, derechos que tienen como contrapartida obligaciones del Estado para con su población. Ahora bien, este razonamiento deja prácticamente incólumes las cuestiones «que incomodan», en todo caso aquellas a las que inevitablemente acabará por tener que hacer frente la Comisión si persiste en un planteamiento generosamente político de estos problemas: ¿ofrece el derecho internacional de las respuestas en casos de desastre alguna justificación al envío de socorros al territorio de un Estado soberano sin el consentimiento de ese Estado o en caso de oposición por su parte? Es indudable que el Estado que autoriza ese acto no limita su soberanía, sino que la ejerce, pero esto no resuelve el problema: ¿puede obligársele a ejercer su soberanía para el bien de su población y quién, mejor que él, está en condiciones de apreciar lo que constituye el bien de su población? Como no hay respuesta —ni respuesta existente en derecho positivo, ni respuesta dimanante del derecho positivo—, lo más sensato, a su modo de ver, es no hacer nada, no codificar ni desarrollar progresivamente, no legislar en esta esfera. Sería preferible que los miembros de la Comisión, pese a ser juristas, se resignaran a admitir que el derecho no lo es todo, y que más vale a veces, ante el sufrimiento humano, buscar soluciones fuera del derecho, e incluso contra el derecho. En otras palabras, si la Comisión verdaderamente desea tratar este tema, tendría que procurar no permitirse exhortaciones vanas que, hay que repetirlo, no forman parte de su mandato, sino contentarse con lo que es razonable y responsable, es decir, una codificación y un desarrollo progresivo del derecho a la protección, sin preocuparse demasiado por los medios, incluso jurídicos, de esa protección. Será difícil, pero quizá sea factible. En cambio, si la Comisión se aventura en la resbaladiza pendiente de las obligaciones, probablemente logrará conmover y atraerse la simpatía de algunas organizaciones no gubernamentales bienintencionadas, pero es seguro que acabará estrellándose contra el muro.

14. Opina que no hay que distinguir entre desastres naturales y desastres de origen humano, aunque solo sea, como el Relator Especial muy bien explica en el párrafo 49 de su informe, porque a menudo es muy difícil establecer tal distinción. En cambio, se opone firmemente a la inclusión de las situaciones de conflicto armado en el ámbito del estudio, no necesariamente además por las mismas razones que indica el Relator Especial al final del párrafo 49 de su informe, sino más bien porque son objeto de un cuerpo de normas bien establecido en el derecho positivo que teme que quedase desleído en la tarea que ha emprendido la Comisión: en vez de reforzar el derecho internacional de respuesta en caso de desastre por medio del derecho humanitario, se correría el riesgo de debilitarlo.

15. En el párrafo 53 de su informe, el Relator Especial pide a la Comisión que le indique si su estudio debería abarcar la protección de los bienes y el medio ambiente. En general, la respuesta parece seguramente que tiene que ser negativa, puesto que el interés de la Comisión se centra en los hombres y las mujeres, pero también parece evidente que, en determinados casos, la protección de las personas es indisociable de la de sus bienes, en cualquier caso la de sus bienes vitales como la vivienda, y de su medio.

16. Conviene finalmente con el Relator Especial en que cuanto antes la Comisión defina la forma final de sus trabajos, antes podrá el Relator Especial seguir adelante. Si la Comisión se limita a una codificación *lato sensu* de los derechos de las personas en casos de desastre, una convención marco —concepto que no considera tan extraño o impenetrable como el Sr. Cafilisch— parece una idea atractiva, un apropiado término medio entre un tratado tradicional, «duro» tanto en la forma como en el fondo, y unos instrumentos «blandos» cuyas buenas intenciones hacen sonar todas las alarmas por anticipado.

17. Al concluir su presentación, el Relator Especial dijo que el tema que se le había confiado constituía «un reto que podía inaugurar una nueva era». Eso son palabras mayores, aunque puedan ser ciertas. Pero como muchas veces lo mejor es enemigo de lo bueno, antes que soñar en inaugurar una nueva era, sería preferible amoldarse a un planteamiento modesto con conciencia de los límites de actuación de la Comisión, de su influencia, de sus competencias y de sus responsabilidades. Si se ha de llevar adelante el estudio de este tema, la Comisión sólo puede esperar contribuir a aliviar los sufrimientos humanos —como en definitiva es su objetivo y también el del derecho en general— si se mantiene concreta, modesta y razonable.

18. El Sr. DUGARD observa que la necesidad de encontrar un equilibrio entre normas jurídicas contradictorias (el principio de soberanía del Estado, el respeto de la jurisdicción interna, los derechos humanos y la intervención humanitaria, los conceptos de *jus cogens* y obligaciones *erga omnes*, etc.) es una tarea que encaja perfectamente dentro de los límites del mandato de la Comisión y que ésta, por lo tanto, puede acometer sin inmodestia.

19. El Sr. BROWNLIE suscribe gran parte de las observaciones que ha hecho el Sr. Pellet y señala con satisfacción que el debate ha rayado a gran altura y que se han dicho muchas cosas muy útiles. Desgraciadamente, el minidebate que intentó lanzar no ha cuajado en realidad: cuando mencionó la necesidad de adoptar un enfoque basado en los problemas, el debate se orientó hacia la oposición entre este enfoque y el enfoque basado en los derechos, aunque ambos probablemente son compatibles, como ha señalado el Relator Especial. Por exacta que sea, esa observación no hace avanzar mucho el debate y la Comisión sigue empantanada en una conceptualización a ultranza, como si todo debiera traducirse en derechos de la persona. Los ejemplos que mencionó de las grandes presas o los *tsunamis* evidentemente guardan relación con los derechos humanos de las víctimas, pero también con otras esferas jurídicas. Para tomar un ejemplo muy sencillo, buena parte de la labor de la Corte Internacional de Justicia y de los tribunales internacionales de arbitraje versa sobre la solución de conflictos de límites entre Estados o sobre otros litigios territoriales, por ejemplo con respecto a islas. El recurso a los tribunales para resolver esas controversias sustituye el uso de la fuerza y forma parte de un planteamiento holístico. Existe una relación entre los derechos humanos y los conflictos de límites y su solución pacífica, porque los Estados, si no recurrieran a los tribunales, solucionarían sus controversias por otros medios que entrañarían la devastación

de territorios y la muerte de muchos inocentes. La idea misma de establecer una distinción entre lo que corresponde al ámbito de los derechos humanos y lo que no corresponde a ese ámbito es increíblemente superficial. Lo que hay que hacer es definir un orden de prioridad, como ha dicho el Sr. Pellet, y convendría crear un grupo de trabajo, como ha propuesto el Sr. Gaja. Es preciso, en efecto, determinar sobre cuáles de los elementos presentados por el Relator Especial debe trabajar la Comisión y en qué orden, es decir, cuáles son las prioridades.

20. Al referirse a un enfoque basado en los problemas, pretendía poner de relieve que hay varios tipos de desastre, un aspecto que no se ha mencionado. Los *tsunamis* constituyen una categoría particular de desastre y las presas y embalses que retienen grandes cantidades de agua suponen un riesgo inherente de desastre, lo que crea una situación en la que se aplican otros tipos de normas, como las relativas a la evaluación de riesgos ya tratadas por la Comisión. Como ha señalado el Sr. Wisnumurti, habría que velar por que las verdaderas situaciones de desastre susceptibles de ser categorizadas se examinen con carácter prioritario, ya que ello permitiría hacer coincidir las expectativas de la opinión pública con los trabajos que la Comisión opte por llevar a cabo con prioridad. Desgraciadamente, la conceptualización antes mencionada acecha, de suerte que habría que, por decirlo así, «descontaminar» la Comisión, cosa que probablemente no se hará.

21. Está casi seguro de que se acabará por debatir alguna forma de intervención humanitaria. A pesar de coincidir en gran parte con lo dicho por el Sr. Vasciannie, éste peca por exceso de optimismo al creer que es posible separar la asistencia humanitaria de la idea general de intervención humanitaria que implica el uso de la fuerza. El mundo exterior y los miembros de la Sexta Comisión probablemente encuentren dificultades en establecer tal distinción. Por consiguiente, la Comisión de Derecho Internacional tropieza con el techo de cristal que constituye la Carta de las Naciones Unidas, puesto que supuestamente no debe tratar cuestiones que entrañen, directa o indirectamente, una modificación de la Carta. Si se ocupa de la cuestión de la intervención humanitaria de carácter eventualmente obligatorio, deberá tratar del uso de la fuerza en general, lo que supondrá debatir sobre las disposiciones aplicables de la Carta y sobre la medida en que ésta puede ser modificada a la luz de la evolución del derecho consuetudinario. Quedan, pues, muchos aspectos por examinar más a fondo, así que sería mejor constituir un grupo de trabajo encargado de establecer el orden de prioridad una vez que se haya definido el contenido del tema.

22. La Sra. ESCARAMEIA lamenta profundamente que, con frecuencia, cuando la Comisión aborda temas muy interesantes acerca de los cuales el mundo espera una respuesta, el Sr. Pellet afirma que se trata de temas políticos y que no son de la incumbencia de la Comisión. Esta postura se basa, a su modo de ver, en una visión muy limitada del desarrollo progresivo del derecho en virtud de la cual la Comisión debería ceñirse a compilar y organizar las normas existentes sin proponer nada nuevo, puesto que sus miembros no son negociadores. La oradora entiende, por el contrario, que la Comisión debe

crear leyes y proporcionar orientaciones, como hacen todos los juristas en el mundo entero y en todas las esferas del derecho. El tema de la protección de las personas en casos de desastre, además de ser un tema excelente, se incluyó en el programa en su momento y casi todos los países lo apoyaron en la Sexta Comisión. Aun si se adopta una postura en extremo legalista y se ocupa exclusivamente del derecho, por fuerza hay que constatar que en ciertos casos no hay normas establecidas sino sólo principios y, en este caso particular, varios principios compatibles entre sí. Es tanto más difícil aceptar el argumento de que los miembros de la Comisión están ahí sólo para aplicar leyes preexistentes cuanto que las estructuras del mundo están cambiando. En las épocas de gran estabilidad, es fácil efectivamente limitarse a elaborar definiciones precisas de las normas existentes. Pero en un mundo que modifica sus estructuras y en el que se plantean cuestiones de compatibilidad entre las normas, los juristas deben tener en cuenta los cambios que se producen porque de lo contrario no cumplen su función. Han quedado lejos los años cincuenta y sesenta en que se trataba de especificar aspectos por definir; en la actualidad hay que establecer un orden de prioridad y proporcionar orientaciones.

23. En respuesta al Sr. Brownlie, expresa su preocupación por que la Comisión se limite a los aspectos operacionales, cuando debería ir mucho más allá. Esos aspectos son ciertamente importantes, pero ya han sido tratados, en particular por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y por otras organizaciones. La Comisión puede tener cierta influencia si trata esta cuestión en el marco de una convención cuyas disposiciones sean jurídicamente vinculantes, pero esto no cambiaría nada en términos cualitativos. Por lo que hace a los temores expresados por el Sr. Brownlie acerca de los riesgos de dispersión si la Comisión no se circunscribe a los aspectos operacionales exclusivamente, opina que esos temores son infundados porque la Comisión se puede parar donde quiera: es perfectamente posible tratar de ciertos aspectos de la asistencia prestada a las personas sin examinar necesariamente la cuestión de la intervención armada en apoyo de esa asistencia, que debería quedar excluida del ámbito del estudio.

24. El Sr. PELLET dice que el Sr. Brownlie no ha hecho justicia al informe del Relator Especial, cuyos párrafos 44 a 49 versan sobre los problemas y tratan de enfocar el tema desde esta perspectiva. Aun manteniéndose en un plano de gran generalidad, anuncian un tratamiento más concreto. Con todo, no se opone a la creación de un grupo de trabajo, apoyada por el Sr. Brownlie. En contra de lo que ha dicho el Sr. Dugard, desea incluir en el estudio los desastres de origen humano. Pero el Sr. Dugard ha incurrido en un contrasentido mucho más grave: la preocupación principal del derecho es, por supuesto, el sufrimiento humano, puesto que, como ha dicho antes, su objetivo primordial es aliviar ese sufrimiento. Sin embargo, no reside ahí el problema, sino que hay que distinguir dos aspectos muy diferentes: la protección de las personas es un problema jurídico, pero no es el problema. El problema es saber quién debe y puede tratar de una cuestión determinada y cuál es el marco apropiado y legítimo para hacerlo. Todo derecho es político; el derecho nace de la política y ningún tipo

de norma jurídica procede de una fuente que no sea política. Por otro lado, el derecho no es elaborado de cualquier manera ni en cualquier parte: cuando rompe con principios establecidos, se decide en un marco político, en los parlamentos estatales, en la Asamblea General o en conferencias diplomáticas en el plano internacional. Por eso es totalmente inaceptable confundir las cosas, en contra de lo que dice y piensa la Sra. Escarameia, cuya sinceridad no se cuestiona: la vocación de la Comisión no es suplantar a los Estados, sino sólo intentar operar en la esfera jurídica. Es verdaderamente sorprendente escuchar a algunos oradores preguntarse si hay que situarse o no en el terreno del derecho internacional; no incumbe a la Comisión situarse en ningún otro terreno, e incluso si el sufrimiento humano es evidentemente un motivo de preocupación para los juristas, no atañe a éstos crear derecho para luchar contra él; deben contribuir a elaborar normas nuevas, pero no inventarlas ni romper con las antiguas.

25. El Sr. PETRIČ apoya la propuesta del Sr. Gaja de constituir un grupo de trabajo para que se encargue de estudiar en detalle el tema que se examina. Algunas de las intervenciones le han recordado los debates de los años cuarenta y cincuenta, cuando la idea de los derechos humanos saltó a la actualidad. Ahora bien, la cuestión es simplemente la siguiente: dado que la Comisión tiene también como cometido contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional, ¿debe ir siempre a la zaga de los Estados, o debe tomar la delantera? Opina, por su parte, que la Comisión debería ir un poco por delante.

26. El Sr. KAMTO felicita al Relator Especial por su gran escrúpulo intelectual y por haber tenido el valor de aceptar encargarse de un tema delicado que en gran parte corresponde a la esfera de la *lex ferenda*. Esa *lex ferenda* es tanto más difícil de evaluar cuanto que el tema concierne a una de las esferas más sensibles para los Estados, es decir, el conflicto entre su soberanía y la intervención de Potencias extranjeras o incluso de actores privados, como organizaciones no gubernamentales o entidades comerciales, que invocan el principio de protección de las personas en situación crítica, cuya existencia en derecho internacional como principio jurídico está por demostrar. El Relator Especial ha concebido su informe preliminar de manera prudente pero con profundidad, definiendo los problemas esenciales del tema y las dificultades inherentes a su naturaleza y, cuando era necesario, solicitando las orientaciones de la Comisión sobre puntos concretos, en especial en el párrafo 53 del informe. Lo que más necesita en esta etapa de su labor no es un debate sobre el fondo del tema, sino la comprensión de la Comisión y las eventuales orientaciones metodológicas que ésta podría darle.

27. En lo que concierne al alcance del tema, hay que tomar como punto de partida la determinación del sentido de los términos clave, como «protección», «personas» y «desastre». Por lo que respecta a la protección, se hace referencia unas veces al «deber de proteger» y otras veces a la «responsabilidad de proteger»; habrá que precisar si esos dos términos tienen el mismo sentido y si ese deber o esa responsabilidad representan una norma moral o una obligación jurídica. En cuanto al ámbito de protección, es decir, al alcance del deber o la obligación, habrá que precisar si abarca, como sugiere el Relator

Especial, la prevención, la respuesta y la rehabilitación. Preferiría excluir la obligación de prevenir, no sólo porque la prevención resultará difícil en ciertos casos, sino también porque equivaldría a imponer a muchos Estados obligaciones que no podrán cumplir. Por ejemplo, se pueden prevenir a veces los terremotos o las erupciones volcánicas, pero pocos Estados tienen la capacidad técnica y los medios financieros para establecer los sistemas de protección necesarios, para no hablar de las normas antisísmicas de construcción que los países en desarrollo no pueden imponer sistemáticamente. Además, algunas de esas medidas de protección deben adoptarse para un largo período. Convendría, pues, que el Relator Especial centrara su trabajo en la respuesta y la rehabilitación, por cuanto el objetivo del tema es determinar la medidas que los Estados o la comunidad internacional deben o pueden adoptar cuando sobreviene un suceso imprevisible e inevitable, tanto si es natural como provocado por el hombre.

28. En lo que se refiere a las personas, hay que preguntarse si se trata sólo de las personas físicas o si comprende también las personas jurídicas. Si se incluyen las personas jurídicas, serán necesarias medidas de protección aun cuando sólo corra peligro o resulte afectado el patrimonio de esas personas, sin que esté en juego la vida de personas físicas. El postulado general en que se apoya el tema —tanto cuando se formuló la idea por primera vez en la Comisión como cuando se debatió sobre la responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas— es el deber moral que incumbe a la comunidad internacional de no permanecer inactiva frente a situaciones críticas que afecten a la vida humana. La protección de las personas en diversas situaciones se ha convertido en un valor axiológico cardinal que sirve de base al derecho contemporáneo, como se desprende de la jurisprudencia de la CIJ —aunque no se refiera específicamente a los desastres naturales— por medio del concepto de «consideraciones elementales de humanidad». Este concepto, que aparece en 1949 en el asunto *Détroit de Corfou* y en otras sentencias posteriores, inspira el derecho internacional y podría ser estudiado más a fondo por el Relator Especial en relación con el tema que se examina.

29. El tercer término clave es el de «desastre». Al igual que la mayoría de los miembros de la Comisión, opina que este concepto debería abarcar tanto los desastres naturales como los provocados por la actividad humana. Sin embargo, aunque las definiciones mencionadas en los párrafos 45 y 46 del informe son muy útiles, la ampliación del contenido del concepto para incluir los daños causados al medio ambiente podría, como ha señalado con acierto el Sr. Pellet, plantear dificultades con respecto al alcance del tema cuando ese menoscabo del medio ambiente no vaya acompañado de daños a las personas físicas. Por ejemplo, si se produce un terremoto o una erupción volcánica en un paraje deshabitado, ¿es preciso intervenir? A su juicio, la Comisión haría bien en circunscribir el tema a la protección de las personas físicas, limitando la aplicabilidad de las normas que se elaboren a los supuestos en que un desastre afecta a seres humanos.

30. En lo que concierne a la orientación metodológica, se plantean varias cuestiones. En primer lugar, hay que determinar de qué manera debe efectuarse la protección,

es decir, por medio de la intervención o por medio de la cooperación solamente. Si hay que proteger a las personas, no se puede hacer caso omiso del Estado en cuyo territorio se produce el desastre. Habrá que encontrar, pues, un equilibrio entre las exigencias que imponen las «consideraciones elementales de humanidad» y las que imponen el respeto de la soberanía de los Estados, que hace que los Estados permanezcan en el centro de la protección y contribuyan a la protección de las personas. En segundo lugar, ¿quién debe proteger? ¿El Estado en el territorio del cual se produce el desastre, la comunidad internacional o las organizaciones no gubernamentales y las entidades comerciales, o quizá todos esos actores a la vez y, en este caso, cómo articular sus funciones respectivas? En caso de que se rechace el ofrecimiento de asistencia, como ha ocurrido recientemente en la práctica, ¿ofrece el derecho internacional positivo, en particular la Carta de las Naciones Unidas, otro fundamento para la prestación de asistencia a pesar de la negativa del Estado? Sería conveniente que el Relator Especial examinase los diversos regímenes existentes de protección de las personas en situación crítica, por ejemplo en relación con un conflicto armado, que no hay que excluir del ámbito del tema antes de que la Comisión haya estudiado todas las opciones. Puede parecer, en efecto, que el derecho de los conflictos armados o el derecho internacional humanitario regulan determinadas cuestiones cuando sólo lo hacen en parte o no lo hacen en absoluto, así que quizá haya que incluir en el concepto de desastre ciertas consecuencias de los conflictos armados en las personas.

31. Un planteamiento estrictamente en función del derecho no tendría pertinencia jurídica ni interés práctico, ya que ello equivaldría esencialmente a una reafirmación de los derechos de la persona ya establecidos en diversos instrumentos jurídicos internacionales: el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, etc. Ahora bien, la tarea de la Comisión es determinar qué respuesta puede aportar el derecho internacional a la protección de esos derechos cuando resultan menoscabados a causa de un desastre. Por consiguiente, tiene que examinar lo que la *lex lata* ofrece a este respecto y tratar de determinar, a la luz de las tendencias actuales de la práctica internacional, tanto si esa práctica está firmemente arraigada como si es simplemente incipiente, qué normas nuevas podría proponer a los Estados *de lege ferenda* en concepto de desarrollo progresivo, de conformidad con su estatuto. Corresponderá a los Estados decir si aprueban o no ese desarrollo, ya que a ellos solos incumbe decidir en definitiva. Sin embargo, la Comisión, como órgano técnico, tiene el deber de facilitarles la tarea proponiéndoles unas normas después de haber examinado las tendencias actuales del derecho internacional. Por último, en lo que concierne a la forma final de los trabajos sobre este tema, opina que el Relator Especial debería proponer un proyecto de artículos que pudiera dar lugar a una convención marco o a unos meros principios rectores, según lo que oportunamente decida la Comisión.

32. El Sr. FOMBA da las gracias al Relator Especial por su exhaustivo informe, que distingue las cuestiones fundamentales y sugiere vías de investigación. Tres conceptos clave emanan del título del tema tal como está redactado actualmente: el concepto de desastre, el

concepto de protección y el concepto de personas. Las cuestiones fundamentales que se plantean en las situaciones de desastre son las de cuáles son o deberían ser los derechos fundamentales de las víctimas, cuáles son o deberían ser los derechos y obligaciones de todos los actores o participantes y cuáles son o deberían ser las vías y medios idóneos para hacerlos efectivos de una manera rápida y eficaz. Para responder a esas cuestiones adecuadamente hay que determinar asimismo en qué consiste una situación de desastre, qué abarca el concepto de protección y cuáles son las personas afectadas.

33. Estos conceptos deben ser examinados a la luz de la *lex lata* y, de ser necesario, desde una perspectiva de *lex ferenda*. ¿Qué enseñanzas cabe deducir del informe preliminar? En lo que se refiere al concepto de desastre, el Relator Especial indica que el término «desastre» no es un término jurídico y que no existe una definición jurídica generalmente aceptada en derecho internacional. Indica asimismo que en la práctica se pueden discernir dos planteamientos: bien se prescinde totalmente de una definición, o bien se aporta una definición que pretenda abarcarlo todo. Al final del párrafo 46, propone una definición interesante que podría constituir una buena base para la reflexión. Según los párrafos 47 y 48, el alcance *ratione loci*, o ámbito espacial, no es un criterio determinante, el nivel de gravedad es un criterio pertinente y los desastres se pueden clasificar con arreglo a varios criterios (origen natural o humano, duración, contexto simple o complejo). Suscribe estas afirmaciones y comparte la opinión del Relator Especial, según el cual hay que adoptar un planteamiento amplio que abarque todos los tipos de desastre. La única exclusión propuesta concierne a los conflictos armados, lo cual es aceptable habida cuenta del régimen jurídico especial aplicable en este caso, aun cuando durante el debate se ha hecho con razón un llamamiento a la prudencia.

34. En lo que concierne al concepto de protección de las personas, que comprende tres elementos, es decir, las personas que han de ser protegidas, las personas que deben proteger y los instrumentos que han de utilizarse, debería prevalecer el enfoque holístico. El concepto de víctima se debería definir en el contexto de sus derechos e intereses fundamentales, que conviene salvaguardar, y cabe preguntarse efectivamente si conviene definirlo de manera unívoca o distinguir entre «víctimas directas» y «víctimas indirectas» y, por consiguiente, establecer una diferencia de régimen jurídico. No obstante, estas cuestiones en realidad sólo presentan un interés teórico, puesto que cuando ocurre un terremoto o una erupción volcánica se sabe quiénes son las víctimas.

35. Por lo que respecta a la protección, se dice en el informe que este concepto exige un examen más detenido y que, si bien las víctimas de desastres no constituyen una categoría jurídica separada, su situación particular requiere una respuesta adecuada a necesidades específicas. Aunque está de acuerdo con este razonamiento, señala que *a contrario* podría inducir a particularizar a las víctimas en el plano jurídico. Además, conviene con el Relator Especial en que el principio de humanidad constituye el fundamento principal del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos aplicables en casos de desastre y, por

consiguiente, de cualquier actividad humanitaria. Coincide con él asimismo en que el concepto de protección debe tener un alcance general, a fin de que abarque los conceptos de respuesta, socorro y asistencia. En cuanto a la distinción entre la protección en sentido estricto, que aparentemente remite al enfoque basado en los derechos, y la protección sentido amplio, que parece remitir a otros conceptos, opina que es interesante pero se inclina a considerar poco útil enfrascarse en tales sutilezas.

36. El concepto de protección de las personas no es nuevo en derecho internacional y alude a una relación especial entre las víctimas de un desastre y los derechos y obligaciones que de él se derivan (párr. 52). Los regímenes de protección aplicables son el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados y desplazados, que, con los principios de soberanía y no intervención, constituyen el fundamento de la protección de las personas en casos de desastre. Existe, a su juicio, cierta tensión entre esos principios humanitarios, por una parte, y los principios de soberanía y no intervención, por otra, y el problema estriba en cómo concebir la relación jerárquica entre esas dos categorías de principios y en si hay que establecer un equilibrio entre ellos. Con respecto a esta cuestión de política jurídica, opina que la soberanía y la no intervención no deben constituir un freno a la búsqueda de la mejor protección posible de las víctimas de desastres y que la Comisión debe enviar una señal en ese sentido. Con respecto a si conviene tomar en consideración los bienes y el medio ambiente, opina que hay que abordar estas cuestiones, puesto que sería algo artificial privar a las víctimas de su contexto material y ambiental; en cuanto al grado de detalle con que convendrá hacerlo, dependerá en realidad de cada caso particular.

37. Por lo que hace a los derechos y obligaciones y sus consecuencias, en particular la existencia o inexistencia de un derecho a la asistencia humanitaria, cuestión fundamental, el Relator Especial señala que el derecho internacional contemporáneo deja subsistir algunas dudas o incertidumbres derivadas del hecho de que ningún instrumento jurídico reconoce expresamente ese derecho (párr. 54). A este respecto, entiende que la Comisión debería avanzar sin vacilaciones en la dirección de un desarrollo progresivo del derecho. En lo que se refiere a la famosa cuestión de la responsabilidad o deber de proteger, comparte la opinión expresada por el Relator Especial en el párrafo 55 y estima que se debería emprender un examen detenido para aclarar los pormenores de la cuestión.

38. Por lo que respecta al alcance *ratione personae* del tema, su opinión es que hay que tener en cuenta a todos los actores o participantes. En lo que concierne al alcance *ratione temporis*, considera que se deben tomar en consideración todas las fases y que deben examinarse las cuestiones mencionadas en el párrafo 57. A primera vista se podrían aprovechar los trabajos de la Comisión sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas no prohibidas por el derecho internacional²⁰⁵. En cuanto a la reserva formulada por el

Relator Especial sobre la necesidad de tener en cuenta las actividades de rehabilitación, a priori es aceptable. Sin embargo, estima que hay que seguir reflexionando, ya que la necesidad de razonar en términos de abarcar todo el proceso, desde que ocurre un desastre hasta la reparación de las consecuencias, parece apuntar en la dirección opuesta.

39. Por último, en lo que se refiere a la forma final de los trabajos de la Comisión, lógicamente habría que decidir esta cuestión al principio, aunque reconoce que la Comisión ha tropezado casi siempre con dificultades cuando ha adoptado esta manera de proceder. A primera vista, se inclinaría por un instrumento jurídico vinculante, en vista de la importancia y gravedad del tema. Sea como fuere, la Comisión debería trabajar con miras a la elaboración de unos proyectos de artículo sin preocuparse demasiado de la decisión definitiva sobre la forma, aun cuando ese modo de proceder pueda parecer ilógico. El Relator Especial parece inclinarse por unas directrices, más aceptables, a su juicio, para los Estados. Este argumento es defendible, pero la Comisión debería tratar de evaluar la aceptabilidad del resultado de sus trabajos. Finalmente, en lo concerniente a las conclusiones del Relator Especial (párrs. 61 a 66), dice compartirlas sin reservas y conviene también en que es esencial adoptar un enfoque basado en los derechos que informe los mecanismos operacionales de protección.

40. La Sra. XUE también se suma a los demás miembros de la Comisión en rendir homenaje al Relator Especial por su muy instructivo informe y en felicitar a la Secretaría por su estudio, tan sólidamente fundamentado. El informe preliminar que se examina ofrece un cuadro muy completo y sumamente útil del estado actual del derecho y de la práctica en materia de protección de las personas en casos de desastre, y plantea cuestiones pertinentes y estimulantes. Por lo que hace al planteamiento general del tema, conviene con el Relator Especial en que, al optar por el término «protección», la Comisión ha cambiado claramente de perspectiva pasando de un enfoque basado en los hechos a un enfoque basado en los derechos, lo que coloca a la víctima en el centro del razonamiento jurídico. El Relator Especial tiene razón cuando dice que este enfoque toma en consideración, no sólo las necesidades humanas, sino también la obligación de la sociedad de proporcionar protección y asistencia (párrafo 12 del informe). Este postulado entraña una doble consecuencia jurídica: la obligación de proteger en el plano nacional, por una parte, y la obligación de prestar asistencia en el plano internacional, por otra, que depende de la solidaridad.

41. Pasando a las cuestiones acerca de las cuales el Relator Especial ha expresado el deseo de que los miembros den indicaciones, señala ante todo, en lo que concierne al aspecto *ratione materiae* del tema, que los instrumentos jurídicos en vigor reseñados en el estudio documental de la Secretaría aparentemente se refieren a todos los tipos de desastre natural. Desde el punto de vista técnico, sin embargo, la prevención, el socorro o la asistencia se definen de maneras muy diferentes en los distintos tratados, según su objeto y fin respectivos, de suerte que el concepto de desastre se define caso por caso. Los desastres se pueden clasificar en diferentes categorías,

²⁰⁵ *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párrs. 97 y 98.

pero la distinción más clara y más cómoda consiste efectivamente en contraponer desastres naturales y desastres de origen humano. Si se desea dar preeminencia a la protección de las personas, parece oportuno *a priori* definir el concepto de desastre del modo más amplio posible para garantizar la protección más grande que sea posible. No obstante, conviene aplicar ese planteamiento con prudencia. La mayoría de las veces, los desastres de origen humano derivan de actividades industriales; como esas actividades altamente peligrosas pueden causar daños muy importantes, existen ya leyes y tratados, en particular los dos instrumentos adoptados bajo los auspicios del OIEA después de la catástrofe nuclear de Chernobyl, en 1986, relativos a la pronta notificación y la asistencia en caso de accidente nuclear (Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica).

42. Habiendo participado en las negociaciones sobre esos instrumentos, es consciente de la complejidad de las cuestiones jurídicas involucradas y de la necesidad de organizar la protección de las víctimas de esos desastres con profesionalismo y de acuerdo con estándares particulares. Sin embargo, si bien es necesario aún desarrollar más los reglamentos y normas internacionales relativos a la asistencia de emergencia y el socorro en casos de desastre para los accidentes de este tipo, recientemente se ha podido constatar que los desastres naturales son en realidad más problemáticos todavía desde el punto de vista de las operaciones de socorro y las respuestas a las emergencias. Por consiguiente, conviene elaborar sin tardanza unas normas jurídicas con miras, en particular, a lograr la debida coordinación de las actividades de socorro en los planos nacional e internacional. No siempre es fácil, por supuesto, distinguir claramente entre desastres naturales y desastres de origen humano, ya que, en ciertos casos, aquéllos se deben en parte a una mala gestión a largo plazo de los recursos naturales. No obstante, sería útil que la Comisión adoptase un enfoque progresivo y abordase en primer lugar los desastres naturales; podría definir los desastres naturales con cierta flexibilidad para abarcar las situaciones híbridas en las que el desastre natural ha sido provocado en parte por el hombre.

43. Aunque lo más importante es ante todo proteger y prestar socorro a las personas en casos de desastre natural, conviene no olvidar, sin embargo, otros elementos como los bienes y el medio ambiente. Esos elementos se tendrán en cuenta o no según el progreso de las operaciones de socorro y las circunstancias de cada caso. En el caso del reciente seísmo que devastó la provincia china de Sichuan, si bien los esfuerzos se dirigieron ante todo a prestar socorro a las víctimas y a proporcionar alimentos, agua, medicamentos, refugios provisionales e instalaciones sanitarias a los habitantes de la zona siniestrada, las noticias que diariamente llegan de la región ponen de manifiesto que se realizan también importantes esfuerzos para rescatar en lo posible el patrimonio cultural y restaurar la infraestructura pública, industrial y agrícola, de enorme importancia para la población local. Estas cuestiones se tratan en gran parte a nivel local y en la fase posterior al desastre. Aunque las fases anterior y posterior al desastre también son muy importantes, la necesidad de pautas jurídicas internacionales se manifiesta sobre todo

durante la etapa del desastre propiamente dicho. En suma, para definir razonablemente el ámbito del tema, conviene concentrarse en la fase del desastre propiamente dicho y en la protección de las personas, y huelga decir que hay que excluir los conflictos armados de dicho ámbito.

44. Pasando a examinar la cuestión de los principios generales que deberían adoptarse en materia de protección de las personas en casos de desastre natural, señala que el Relator Especial enuncia una serie de principios basados en el derecho internacional humanitario y opina, al igual que muchos otros miembros de la Comisión, que colocar la cuestión de los derechos de la víctima en el centro de las preocupaciones no significa que la normativa de los derechos humanos y el derecho humanitario permitan responder a todas las cuestiones planteadas. No está de acuerdo con la idea de que haya necesariamente una tensión entre los principios de soberanía de los Estados y no intervención, por un lado, y el derecho internacional de los derechos humanos, por otro. En primer lugar porque el principio de soberanía de los Estados, como principio general del derecho, debe prevalecer. Cuando se habla de derechos y obligaciones en materia de protección de las personas, se hace referencia ante todo a derechos y obligaciones internos e internacionales de los Estados. En caso de desastre natural, lo más probable es que, a falta de supervisión y coordinación de las operaciones por el gobierno de que se trate, unas operaciones de socorro descoordinadas no consigan llegar pronta y eficazmente a todas las víctimas. Por consiguiente, la elaboración de planes de socorro nacionales y la aprobación de leyes sobre mecanismos de emergencia adaptados a las particularidades del Estado afectado no deberían seguir siendo considerados como una cuestión puramente interna sino como una obligación internacional de proteger los derechos humanos. Entonces, el principio de soberanía del Estado y los derechos humanos, lejos de oponerse, se refuerzan mutuamente. El terremoto de Sichuan ha demostrado que es políticamente indispensable, jurídicamente exigible y técnicamente necesario que el Estado afectado asuma la responsabilidad principal de la protección de su población. De la misma manera, los principios de neutralidad, imparcialidad y no discriminación significan que los esfuerzos realizados en materia de asistencia humanitaria deberían tener como único objetivo prestar socorro a la población del Estado receptor, a fin de que coincidan con el principio de no intervención. Actuar con otros fines, es decir, de índole política, religiosa o económica, constituye no sólo una injerencia en los asuntos internos del Estado, sino también una violación de esos principios elementales.

45. Por lo que respecta a las cuestiones más controvertidas del consentimiento y el derecho a la asistencia humanitaria, dice que todos los Estados sin excepción sin duda harán hincapié en el principio fundamental del consentimiento. Primero, porque las operaciones de socorro en casos de desastre nunca se llevan a cabo al margen de todo contexto político. Como explicó muy bien el Sr. Vasciannie, el derecho del Estado a aceptar o rechazar la asistencia humanitaria, o a elegir su proveedor, así como los intereses con arreglo a los cuales lo hace, son legítimos. La distribución oportuna de alimentos a las víctimas del desastre es ciertamente deseable, pero, a falta de consentimiento del gobierno interesado, ¿quién

será tenido por responsable en caso de problema con los alimentos o la operación misma? Estas cuestiones prácticas, aunque en apariencia triviales, pueden acarrear graves consecuencias sociales si la operación se lleva a cabo en momentos delicados y, sobre todo, si se lleva a cabo contra la voluntad del Estado. Desde un punto de vista jurídico, el derecho a «imponer» en vez de «ofrecer» una asistencia humanitaria carece de la generalidad y exigibilidad necesarias. Además, si se admite que la protección representa un derecho y una obligación absolutos y que se puede imponer al Estado que acepte la asistencia humanitaria, con igual fundamento se podrá deducir entonces a *contrario* que se puede imponer al Estado que preste él mismo tal asistencia. Expresiones como «no estar dispuesto o en condiciones de hacerlo» y «rechazo lícito o ilícito», para citar las palabras del Sr. Gaja, se prestan a interpretaciones arbitrarias o subjetivas y un ofrecimiento bienintencionado puede dar lugar a una controversia internacional. Admite, sin embargo, que en circunstancias excepcionales, cuando llevar la asistencia humanitaria a una región duramente afectada por un desastre plantee problemas, se lleven a cabo esfuerzos políticos, diplomáticos, bilaterales, regionales o multilaterales para buscar soluciones apropiadas. No obstante, incluso en casos de desastre, convertir la intervención humanitaria sobre el terreno en una cuestión jurídica socavaría el fundamento mismo del sistema jurídico internacional.

46. En cuanto a las cuestiones de carácter técnico, insiste en que sería prácticamente imposible ejecutar operaciones de asistencia sobre el terreno en casos de desastre sin el consentimiento del Estado afectado. China, que está muy agradecida a los equipos de salvamento de la Federación de Rusia, el Japón y la República de Corea, por mencionar sólo algunos países, realizó una importante labor de coordinación para facilitar su tarea. De ahí que el consentimiento del Estado afectado sea necesario, no sólo en su propio interés, sino también en el de los Estados que prestan asistencia. No hay que concluir por eso que la necesidad del consentimiento sea absoluta y que toda asistencia, sin excepción, deba prestarse atendiendo a una petición. La asistencia puede ofrecerse, pactarse o resultar de un consentimiento tácito, como cuando se otorga un visado.

47. Por lo que hace al alcance *ratione materiae* del tema, señala que, en caso de desastre natural, las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios son actores importantes para lograr el éxito de las operaciones de socorro, incluso si el Estado afectado sigue siendo el actor principal de la movilización y la coordinación de las actividades de socorro —lo que no quiere decir que tales actividades sólo puedan llevarse a cabo a petición del Estado afectado—. Los actores no estatales están facultados para emprender tales operaciones, pero deben actuar bajo la jurisdicción y el control del Estado afectado, que tiene que poder aceptar o rechazar la asistencia ofrecida. En caso de aceptación, las actividades realizadas por los actores no estatales deben regirse por el derecho interno del Estado afectado y respetar las normas del derecho internacional. En otras palabras, los actores no estatales deben tener una condición jurídica claramente establecida que no varíe según que actúen como «agentes de la humanidad» o como «agentes de la comunidad internacional». Cuando

la Comisión defiende el principio de solidaridad en el presente contexto, no debería fundar la asistencia humanitaria internacional sólo en la moral o la caridad, sino en una especie de obligación jurídica, compatible con las normas de derecho internacional en vigor. No debería concebir un mecanismo jurídico de protección que pueda generar litigios o controversias, sino echar los cimientos de un marco jurídico de cooperación y coordinación que favorezca la organización de la solidaridad internacional. Sólo así podrá defender lo mejor posible los intereses de la inmensa mayoría de quienes necesitan asistencia en casos de desastre. Por último, con respecto a la forma final de los trabajos de la Comisión, opina que es difícil pronunciarse sobre esta cuestión mientras no se haya delimitado el ámbito del tema. Si se restringe debidamente su alcance, es decir, si se centra en los desastres naturales y las operaciones de socorro de emergencia e incluye a los actores no estatales en condiciones apropiadas, la Comisión podría optar por un proyecto de convención.

48. La Sra. JACOBSSON felicita al Relator Especial por su excelente informe preliminar y se declara impresionada por la manera como ha abordado el tema, que ha dado lugar a un documento inicial original y bien estructurado que traza el perfil de los problemas teóricos y prácticos planteados. De este modo, la Comisión dispone de un punto de partida excelente para delimitar, a grandes rasgos, el ámbito del tema que se examina. Señala que el tema obtuvo un amplio apoyo en la Sexta Comisión, lo que no tiene en verdad nada de sorprendente puesto que la mayoría de los pueblos y los Estados, frente a la realidad de los desastres naturales o a las imágenes que de ellos difunden los medios de comunicación, no pueden por menos que sentirse afectados. Los Estados y los pueblos desean ayudar y sufren un desengaño cuando su asistencia se rechaza, no beneficia a quienes estaba destinada o simplemente no llega a las víctimas, como sucede a veces. Esta voluntad de prestar asistencia emana efectivamente del espíritu de solidaridad mencionado por el Sr. Petrič y no es impulsada necesariamente por razones de orden jurídico o por la idea de que existe un derecho a la asistencia. En cuanto a la plétora de organizaciones de socorro o humanitarias, es a veces más bien un inconveniente que una ventaja para las poblaciones de las regiones duramente afectadas.

49. En un estudio titulado *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres*²⁰⁶, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja señala que la «ayuda adecuada» se encuentra a menudo literalmente atrapada tras la «ayuda inadecuada». La Federación no realizó este estudio para quejarse de la voluntad a veces excesiva de prestar asistencia a las víctimas, sino porque tropezaba con importantes obstáculos jurídicos que menoscababan la eficacia de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. En 2007, después de varios años de trabajos realizados en el marco del proyecto «Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre (IDLR)», las «Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia

²⁰⁶ Véase la nota 184 *supra*.

para la recuperación inicial»²⁰⁷ fueron adoptadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja por los representantes de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y los representantes de los Estados, lo que confiere a ese documento una importancia particular. Esas Directrices, que tratan de las condiciones necesarias para que los Estados y organizaciones que prestan asistencia obtengan facilidades jurídicas, en particular en relación con la entrada y las operaciones, son importantes porque son a la vez detalladas y orientadas a los problemas concretos. Constituyen además una fuente de información útil para compilar el glosario que el Sr. Hmoud desea.

50. La Comisión debería velar por que sus trabajos no dupliquen estas Directrices. Sin duda esta es la razón por la cual el Relator Especial, en el párrafo 62 de su informe, propone adoptar un enfoque basado en los derechos, que efectivamente se echa en falta. A este respecto, señala a la atención de los miembros la declaración introductoria de la Sra. Mary Robinson, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el segundo Seminario interinstitucional sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de las reformas de las Naciones Unidas²⁰⁸. En efecto, un enfoque basado en los derechos supone preguntarse en cada caso cuál es el contenido del derecho de que se trate, quiénes son los titulares de los derechos y si están en condiciones de ejercerlos, quiénes son los titulares de las obligaciones correspondientes y si están en condiciones de cumplirlas.

51. Esas cuestiones muestran claramente que la protección de las personas en casos de desastre no es sólo un problema de «caridad» y que las cuestiones jurídicas se sitúan en el centro mismo del tema examinado. Por otro lado, este enfoque no se limita a la cuestión de los derechos humanos sino que plantea asimismo la de los derechos y deberes del Estado. A su juicio, el resultado final de los trabajos de la Comisión no debe limitarse a aportar soluciones puntuales a problemas concretos que, aunque siempre dignas de alabanza, son ante todo políticas y diplomáticas. El reto que tiene que afrontar la Comisión consiste en presentar un conjunto de proyectos de directriz o proyectos de artículo que encaje con el sistema y la estructura general del derecho sin revestir por ello un carácter puramente teórico. Al mismo tiempo, el resultado debe poner de manifiesto que la Comisión es consciente de los «problemas sobre el terreno» y trata de lograr resultados concretos para la protección de las personas afectadas por los desastres. Ese resultado debe constituir una contribución jurídica útil al reforzamiento de esa protección. La Comisión ha celebrado ya «minidebates» sobre el concepto de responsabilidad de proteger, sobre la intervención humanitaria y sobre el derecho a la asistencia humanitaria, pero, por interesantes que sean, preferiría que centrara su interés más bien en el contenido que en las denominaciones de los derechos y obligaciones en cuestión.

²⁰⁷ Véase la nota 183 *supra*.

²⁰⁸ *Report of the Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform, Stamford, USA, 5-7 May 2003*, págs. 37 a 40.

52. Por lo que respecta a las opiniones solicitadas por el Relator Especial acerca del alcance *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis* del tema, conviene señalar, en lo que se refiere al alcance *ratione materiae*, que como no existe una definición generalmente aceptada del concepto de «desastre» en derecho internacional, la Comisión deberá, bien elaborar su propia definición, o bien establecer una lista de situaciones en las que será aplicable el proyecto de artículos. Para ser pertinente, tal definición o lista de situaciones debe basarse en lo que otras entidades que han estado estrechamente relacionadas con la adopción de medidas de prevención de desastres y de respuesta en casos de desastre han considerado como «desastre».

53. Varios miembros de la Comisión han indicado que se podría adoptar la definición del término «catástrofe» que figura en el Convenio de Tampere, de 1998. En su opinión, esa definición ofrece otra ventaja: es casi idéntica a la definición del término «desastre» que figura en las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial adoptadas por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La única diferencia es que la definición que figura en estas Directrices excluye expresamente las situaciones de conflicto armado.

54. Conviene con el Relator Especial en que no es necesario que se produzcan efectos transfronterizos para poder calificar una situación como «desastre». No obstante, las consecuencias jurídicas de un desastre que produzca efectos transfronterizos deben analizarse y compararse con los de un desastre que tenga lugar exclusivamente en el territorio de un solo Estado. El marco jurídico es totalmente diferente en esas dos situaciones.

55. A juicio del Relator Especial, el título que eligió finalmente la Comisión da a entender que el alcance del tema es más amplio, y la Sra. Escarameia ha confirmado esa interpretación. Este planteamiento parece ser, en efecto, el que mejor se presta a la consecución del objetivo de codificación y desarrollo progresivo del tema: la elaboración de normas de protección. Esta necesidad es igualmente imperiosa en todas las situaciones de desastre. Por eso el Relator Especial es favorable a un enfoque holístico, aunque considera que hay que excluir el conflicto armado como tal. Si bien en principio está de acuerdo, teme que sea difícil en la práctica no cruzar el umbral entre situación de paz y situación de conflicto armado. No sólo es difícil distinguir las diferentes causas de una guerra, sino también determinar e incluso convenir que existe o no un «conflicto armado», en particular si éste tiene lugar en ciertas partes del territorio de un Estado. Además, las normas del derecho internacional humanitario relativas a la asistencia en situación de conflicto armado internacional están mucho más desarrolladas que las relativas a los conflictos internos. Cabe concluir, pues, que el objetivo de la Comisión no debe ser tratar de las situaciones de conflicto en sí mismas; sin embargo, no debe cerrar totalmente la puerta a ello por si necesita examinar ciertas situaciones en las que un conflicto armado forma parte del problema. A este respecto, no se puede por menos que adherirse a la observación del Sr. Kamto.

56. En lo que concierne al segundo elemento del alcance *ratione materiae* del tema, el concepto de protección, hay que examinar todas las fases, pero el punto de partida tiene que ser el desastre mismo. El Relator Especial declara que la protección de las personas también se rige por otros principios, como los de humanidad, imparcialidad, neutralidad y no discriminación, así como los de soberanía y no intervención. Comparte esta opinión, pero estima que la protección está claramente relacionada asimismo con ciertos aspectos de la seguridad humana, un elemento que es preciso estudiar también. En cuanto a la protección de los bienes y el medio ambiente, sólo se justifica si puede considerarse como parte integrante de la protección de las personas.

57. Por lo que hace al alcance *ratione personae*, los Estados están en el centro del derecho internacional y a ellos incumbe proteger a las personas. Hay que poner el acento en los Estados. Esto no quiere decir que la Comisión no deba tener en cuenta a los múltiples actores que intervienen en los casos de desastre, sino que el punto de partida tiene que ser los Estados y sus derechos y obligaciones.

58. Con respecto al alcance *ratione temporis* del tema, el concepto de prevención requiere algunas observaciones. El Relator Especial señala a este respecto que «la responsabilidad de prevenir también es un componente reconocido del incipiente concepto de la protección en el derecho internacional humanitario». Se podría ir más allá y decir que la prevención ha sido siempre un elemento central, tanto en el marco del *jus ad bellum* como en el del *jus in bello*. Toda la estructura del derecho moderno de la guerra se orienta a prevenir el agravamiento de la situación, tanto para los combatientes como para la población civil (puesto que se trata de una situación en la que la prevención propia del *jus ad bellum* aparentemente ha fracasado). Es otra faceta del principio de proporcionalidad. Hay que felicitar, por tanto, de que el Relator Especial haya planteado la cuestión de la prevención y haya puesto en claro este importante aspecto del concepto de responsabilidad de proteger. A este respecto, no puede compartir la opinión del Sr. Wisnumurti de que esta responsabilidad «es un eufemismo por intervención humanitaria», en especial si por ella entiende intervención militar. A su juicio, el concepto de responsabilidad de proteger es un concepto importante en lo que se refiere a la adopción de medidas preventivas que hagan frente a la vez a las causas profundas y las causas directas de las crisis que ponen en peligro a la población. Hasta qué punto un Estado tiene el deber también de adoptar medidas preventivas en casos de desastre natural es algo que ciertamente merece ser examinado. Con respecto aún a la cuestión del alcance *ratione temporis* de los trabajos, parece jurídicamente necesario que el elemento temporal abarque la etapa anterior y la etapa posterior al desastre. Esto no significa que exista un conjunto de normas jurídicas nuevas, o que la Comisión deba crearlo, sino que, desde el punto de vista de los métodos de trabajo, el análisis debe versar asimismo sobre las consecuencias de los derechos y obligaciones que pueda considerarse que existen antes y después del desastre propiamente dicho.

59. En cuanto a la forma final que debe darse al resultado de los trabajos, sin duda es prematuro todavía adoptar una posición definitiva. No obstante, sería igualmente

desacertado que la Comisión elaborase un nuevo conjunto de «directrices prácticas» que viniera a sumarse a la plétora de instrumentos no vinculantes (*soft law*) que ya existen en esta esfera. Para usar las propias palabras del Relator Especial, habría que «encontrar un equilibrio adecuado entre *lex lata* y *lex ferenda*», mientras que la forma del resultado final dependería enteramente de la orientación futura de los trabajos.

60. Por último, en lo que se refiere a la propuesta del Sr. Gaja de crear un grupo de trabajo, la idea es quizá prematura. Convendría primero que el Relator Especial recapitulase el debate que ha tenido lugar hasta ahora y sólo entonces, si la Comisión considerase que la creación de ese grupo de trabajo sería de alguna ayuda, podría plantearse su creación. Por otro lado, tal vez fuera útil invitar a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a que presentara sus trabajos y sus conclusiones a la Comisión y que los dos órganos debatieran informalmente sobre la manera en que sus trabajos respectivos podrían complementarse. Ulteriormente, se podría invitar a otras entidades, por ejemplo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a que expusieran sus puntos de vista sobre determinados aspectos de las necesidades de la población en casos de desastre.

61. El Sr. PERERA dice que la delimitación del tema de la protección de las personas en casos de desastre, que es objeto del informe preliminar presentado por el Relator Especial, tiene sin lugar a dudas una importancia crucial por tratarse del comienzo del estudio de un tema que suscita numerosas cuestiones muy diversas en las esferas política, económica y social. Con respecto al alcance *ratione materiae* del tema, el Relator Especial considera que el título finalmente escogido por la Comisión da a entender que ese alcance es amplio y que hay que incluir todos los tipos de desastre. El Relator Especial alega a este particular que es difícil clasificar rigurosamente los distintos tipos de desastre y que un enfoque holístico es el que mejor se presta a la codificación y el desarrollo progresivo de las normas aplicables en esta materia. Aun cuando este argumento no carece de interés, el orador opina sin embargo que sería deseable que la Comisión tomara en consideración la posibilidad de adoptar un enfoque del tema en dos etapas, y estudiase primero los desastres naturales para después hacer extensivo su estudio a los desastres causados por la actividad humana. La Comisión podría inspirarse a este respecto en el enfoque que adoptó en lo que concierne a los acuíferos y el petróleo y el gas²⁰⁹. La magnitud del *tsunami* que asoló Sri Lanka en diciembre de 2004 lo ha convencido de que, en el examen de este tema, hay que dar prioridad a la protección de las víctimas, con miras a la elaboración de un marco jurídico.

62. El Relator Especial ha excluido acertadamente los conflictos armados del ámbito del estudio aduciendo que el derecho internacional humanitario constituye una *lex*

²⁰⁹ Véanse *Anuario... 2003*, vol. II (segunda parte), cap. IX, *passim*, y, sobre todo, *Anuario... 2007*, vol. II (segunda parte), cap. V, párrs. 160 a 177.

specialis en tales situaciones; el mismo razonamiento es aplicable a la protección del medio ambiente.

63. A la pregunta del Relator Especial de si el concepto de protección debe considerarse como un concepto separado o si engloba los conceptos de respuesta, socorro y asistencia, responde que el concepto de protección no tendría mucho sentido en concreto si no estuviera basado primordialmente en la idea de una respuesta inmediata en forma de socorro y asistencia: distribución de bienes, materiales y servicios esenciales a las víctimas de desastres. A este respecto, la idea expresada por el Sr. Brownlie de adoptar un enfoque basado en los problemas y el debate subsiguiente han sido muy interesantes.

64. En los párrafos 53 a 55 de su informe, el Relator Especial plantea una serie de cuestiones que son indudablemente pertinentes, y también jurídicamente complejas y políticamente delicadas. En los párrafos 54 y 55, por ejemplo, examina la posible existencia de un derecho a la asistencia humanitaria. Sobre este punto, desea adherirse a la opinión expresada por varios oradores, especialmente el Sr. Nolte en una sesión anterior, según la cual los derechos humanos constituyen sólo una parte del enfoque jurídico general del tema: hay que tener en cuenta los derechos humanos, pero no únicamente esos derechos.

65. Volviendo al debate de la precedente sesión, en la que se citaron diferentes resoluciones de la Asamblea General y, en particular, la resolución 46/182, señala que, conforme al principio de subsidiariedad, corresponde al Estado territorial el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de la asistencia humanitaria en su territorio. Por esta razón, la asistencia humanitaria internacional debe tener un carácter subsidiario y no puede decidirse unilateralmente. Del estudio de la Secretaría se desprende que esta opinión ha sido expresada por un gran número de Estados geográfica y políticamente muy diversos. Este principio se podría completar con el principio de cooperación internacional, que está claramente reconocido como uno de los principios fundamentales del derecho internacional y que figura enunciado circunstanciadamente en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 2625 (XXV). Aunque estos principios deberían configurar el núcleo de un marco jurídico de principios generales para la protección de las personas en casos de desastre, estableciendo el necesario equilibrio entre el principio de soberanía, por una parte, y el derecho de las víctimas a la asistencia, por otra, hay que reconocer no obstante que puede haber, y que ha habido efectivamente, situaciones excepcionales que exigen una actuación política y diplomática fuera del marco general de esos principios. Cabe mencionar, como situaciones excepcionales, la negativa a recibir asistencia internacional o el total hundimiento de las instituciones, mecanismos y procedimientos nacionales de asistencia. Sin embargo, las normas y principios generales que se elaboren deben versar sobre las situaciones que se dan normalmente en casos de desastre.

66. El Relator Especial ha planteado asimismo la cuestión de la conveniencia de ampliar el concepto

de responsabilidad de proteger y la cuestión de su pertinencia en relación con este tema, con una acertada exhortación a la prudencia. La Comisión debe mostrarse prudente, en efecto, pues se trata de un concepto esencialmente político y jurídicamente mal definido que puede hacer que sus trabajos se vean envueltos en una controversia política. Como han hecho observar varios miembros, este concepto se ha elaborado en un marco político y puede prestarse a abuso con fines políticos. Conviene recordar asimismo que aparece mencionado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, aprobado por la Asamblea General en su resolución 60/1, en relación con situaciones muy concretas y extremas de violaciones manifiestas de los derechos humanos, es decir, el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

67. Por lo que respecta al tema *ratione personae*, el Relator Especial se refiere a la participación de una multiplicidad de actores, en particular no estatales, y con miras a evaluar la práctica de estos últimos y el peso que conviene atribuirles, plantea la cuestión de si existe en esta materia un derecho de iniciativa como el que se reconoce en diversos instrumentos de derecho internacional humanitario. Procede aquí también subrayar una vez más la primacía del papel del Estado afectado como principio general y el carácter subsidiario de todas las demás medidas que se adopten en el marco de la cooperación y la solidaridad internacionales. La doctrina y la práctica de los Estados no admiten la existencia de ese derecho autónomo de iniciativa. La experiencia de Sri Lanka después del *tsunami*, cuando los actores no estatales se entregaron a actividades ajenas a su mandato, como obtener conversiones religiosas forzadas en el marco de sus actividades de socorro y recuperación, milita firmemente en contra de la concesión de tal «derecho de iniciativa» que permita prestar asistencia fuera del marco reglamentario del Estado afectado.

68. Con respecto a la actuación de los actores no estatales después de que el *tsunami* devastase Sri Lanka, conviene destacar el papel decisivo que desempeñaron las organizaciones no gubernamentales comunitarias locales, cuya respuesta fue inmediata y precedió netamente a la ayuda internacional.

69. En cuanto al alcance *ratione temporis*, la fase de respuesta debe seguir siendo prioritaria y seguir estando en el centro del estudio del tema.

70. Finalmente, por lo que hace a la forma final del resultado de los trabajos sobre el tema, opina que unas directrices o un proyecto de principios son una opción más prudente y realista que la de una convención.

71. El Sr. HASSOUNA indica que el tema objeto de examen es muy actual ya que los desastres son un fenómeno mundial que requiere una respuesta mundial. Como ha señalado el Relator Especial, el informe preliminar sobre este tema tiene por objeto enunciar las cuestiones que han de examinarse, estimular el debate de la Comisión y dar orientaciones al Relator Especial. Éste propone un enfoque basado en los derechos. Adviértase, sin embargo, que durante el debate se han expresado opiniones diversas sobre el enfoque que procede adoptar:

se ha mencionado un enfoque basado en los problemas, un enfoque basado en las necesidades operacionales y un enfoque basado en las obligaciones. Todos esos enfoques son válidos, puesto que están mutuamente relacionados y permiten abordar las cuestiones desde perspectivas diferentes. Tal vez fuera apropiado un enfoque más holístico. Habría que comenzar por definir los problemas, formular los principios y establecer los procedimientos e instituciones necesarios. Para lograr un equilibrio, habría que reconocer derechos y obligaciones a todas las partes interesadas. Habría que tomar en consideración el derecho del individuo a ser protegido, el derecho del Estado cuyo territorio ha sido devastado por un desastre a solicitar asistencia y los derechos y obligaciones de los terceros Estados y de la comunidad internacional. El objetivo debería ser siempre proteger al individuo y la sociedad en la que vive y preservar la estabilidad del Estado afectado para permitirle superar la crisis.

72. En lo que concierne a las fuentes, las situaciones de conflicto suelen estar estrechamente relacionadas con desastres. En realidad, los conflictos conducen con frecuencia a desastres y viceversa, pero, aunque hay un importante corpus jurídico relativo a la asistencia en situación de conflicto, no lo hay en la esfera que se examina y unas normas jurídicas para la protección de las personas en casos de desastre vendrían a completar útilmente las disposiciones aplicables. Los desplazados internos merecen una mejor protección que la que gozan actualmente, a falta de normas jurídicamente vinculantes, en virtud de los Principios Rectores de los desplazamientos internos elaborados por el Representante del Secretario General²¹⁰. Se trata, pues, de una esfera en la que la Comisión puede llevar a cabo una labor útil. En cuanto a los instrumentos jurídicos aplicables en casos de desastre, hay que destacar la importancia, entre la multitud de tratados bilaterales y multilaterales, de los acuerdos y mecanismos regionales basados en la solidaridad y cooperación entre Estados de la misma región. Se benefician de la proximidad geográfica y las afinidades culturales y de otro tipo, sin excluir, por supuesto, el apoyo de la comunidad internacional. En el mundo árabe, un tratado de cooperación en materia de socorro en casos de desastre está en vigor desde 1990 entre los Estados árabes. En la Cumbre de la Liga Árabe celebrada en Argelia en marzo de 2005, se adoptó la decisión de crear un mecanismo de coordinación entre los diferentes organismos árabes competentes en materia de desastres naturales y situaciones de emergencia²¹¹.

73. Con respecto al alcance *ratione materiae* del tema opina, al igual que el Relator Especial y por las mismas razones que éste, que el estudio debe versar sobre todos los tipos de desastre y no sólo sobre los desastres naturales. En cuanto a la protección de los bienes y el medio ambiente, sólo está justificada cuando está estrechamente relacionada con la protección de las personas.

²¹⁰ Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1998/53/Add.2), adición.

²¹¹ Véase la carta de fecha 18 de abril de 2005 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Observador Permanente de la Liga de los Estados Árabes ante las Naciones Unidas (S/2005/274), anexo, resolución 17/319, de 23 de marzo de 2005.

74. La eventual existencia de un derecho a la asistencia humanitaria y el incipiente concepto de una responsabilidad de proteger fueron largamente debatidos en sesiones anteriores, que pusieron de manifiesto las mismas divergencias de opinión que en otros órganos principales de las Naciones Unidas. A falta de consenso, la Comisión debe abordar estas cuestiones con mucha prudencia sobre la base de criterios jurídicos objetivos y el respeto escrupuloso de los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. Hay que hacer hincapié no sólo en los derechos de las partes, sino también en la obligación de cooperar por medios jurídicos o diplomáticos, que frecuentemente han demostrado ser eficaces. Sea como fuere, está convencido de que estas cuestiones corresponden al ámbito del mandato de la Comisión, que debe tratarlas pese a sus connotaciones políticas.

75. En lo que se refiere al alcance *ratione personae* del tema, la multiplicidad de actores a veces da lugar a controversias, en particular en cuanto al papel de las organizaciones no gubernamentales, algunas de las cuales desempeñan un papel muy positivo y constructivo mientras que se considera que otras adolecen de falta de transparencia y responsabilidad. Apoya, por lo tanto, la idea de crear un organismo especializado de las Naciones Unidas que tenga como cometido prestar asistencia humanitaria en casos de desastre y que, en razón de su neutralidad, pueda convertirse en el coordinador supremo de toda la asistencia humanitaria, un papel que la actual Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios a menudo tiene dificultades en desempeñar por diversas razones, en particular financieras.

76. En cuanto al alcance *ratione temporis* del tema, aunque haya que ocuparse de las tres fases de prevención, respuesta y rehabilitación, debe darse prioridad a la fase de respuesta para atender las necesidades más inmediatas de las víctimas.

77. Por lo que respecta a la forma final del resultado de los trabajos, la Comisión podría empezar por elaborar unos proyectos de artículo y pasar después, en función de los progresos realizados y las reacciones de los Estados, a la elaboración de una convención marco sobre esta materia.

Se levanta la sesión a las 13.00 horas.

2982.ª SESIÓN

Martes 22 de julio de 2008, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Edmundo VARGAS CARREÑO

Miembros presentes: Sr. Brownlie, Sr. Caffisch, Sr. Candioti, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escameia, Sr. Fomba, Sr. Galicki, Sr. Hassouna, Sr. Hmoud, Sra. Jacobsson, Sr. Kolodkin, Sr. McRae, Sr. Melescanu, Sr. Niehaus, Sr. Nolte, Sr. Ojo, Sr. Pellet, Sr. Perera, Sr. Petrič, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Vasciannie, Sr. Vázquez-Bermúdez, Sr. Wisnumurti, Sra. Xue, Sr. Yamada.