

## ACTAS RESUMIDAS DE LAS SESIONES DE LA SEGUNDA PARTE DEL 61.º PERÍODO DE SESIONES

*celebrada en Ginebra del 6 de julio al 7 de agosto de 2009*

### 3015.ª SESIÓN

*Lunes 6 de julio de 2009, a las 15.05 horas*

*Presidente:* Sr. Ernest PETRIČ

*Miembros presentes:* Sr. Cafilisch, Sr. Candioti, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sra. Jacobsson, Sr. McRae, Sr. Melescanu, Sr. Murase, Sr. Niehaus, Sr. Ojo, Sr. Perera, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Vargas Carreño, Sr. Vázquez-Bermúdez, Sr. Wako, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood, Sra. Xue.

**Protección de las personas en casos de desastre**<sup>163</sup> (A/CN.4/606 y Add.1, secc. F, A/CN.4/615<sup>164</sup>, A/CN.4/L.758<sup>165</sup>)

[Tema 8 del programa]

SEGUNDO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL

1. El PRESIDENTE declara abierta la segunda parte del 61.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional y da la bienvenida a los participantes en el Seminario de derecho internacional que asistirán como observadores a los debates de la Comisión. Invita al Relator Especial, Sr. Valencia-Ospina, a que presente su segundo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/615).

2. El Sr. VALENCIA-OSPINA (Relator Especial) presenta su segundo informe y dice que ha tenido presentes las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en su resolución 63/123, de 11 de diciembre de 2008, para que la Comisión tuviera en cuenta los comentarios

<sup>163</sup> Véase el informe preliminar del Relator Especial en *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598. Por lo que respecta al examen del informe preliminar por parte de la Comisión, véase *ibíd.*, vol. II (segunda parte), cap. IX.

<sup>164</sup> Reproducido en *Anuario... 2009*, vol. II (primera parte).

<sup>165</sup> Mimeografiado, disponible en el sitio web de la Comisión. Véase también 3029.ª sesión *infra*.

y observaciones de los gobiernos y celebre consultas con agentes humanitarios fundamentales (párr. 16); en consecuencia, en la introducción de su segundo informe ha puesto de relieve los comentarios y observaciones hechos verbalmente por los Estados en la Sexta Comisión y sus contactos con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas. Desea además señalar a la atención de la Comisión dos documentos oficiosos<sup>166</sup> que contienen las observaciones que la OCAH y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja presentaron en respuesta a la pregunta que la Comisión les había dirigido acerca de cómo el sistema de las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja habían institucionalizado los cometidos y atribuciones en materia de asistencia a los Estados y las poblaciones afectados en casos de desastre<sup>167</sup>. Les agradece profundamente que hayan respondido con tanta presteza a esa pregunta, que responde a las preocupaciones expresadas por varios miembros de la Comisión.

3. Con respecto a otros acontecimientos recientes, en el párrafo 14 de su informe enumera tres documentos relacionados con este tema que fueron publicados después de la clausura del 60.º período de sesiones de la Comisión. A estos documentos habría que añadir el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009*<sup>168</sup>, que es la primera evaluación general bienal de reducción del riesgo de desastres preparada en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, aprobada por la Asamblea General en su resolución 54/219, de 22 de diciembre de 1999. También habría que mencionar la segunda sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, sobre el tema de los desastres, la pobreza y la vulnerabilidad, celebrada en Ginebra del 16 al 19 de junio de 2009. Por último, se acaba de presentar al Consejo Económico Social, en su período de sesiones sustantivo que se está celebrando en Ginebra, un informe del Secretario General sobre el fortalecimiento

<sup>166</sup> ILC(LXI)/POPD/INFORMAL/1 y 2 (distribución limitada a los miembros de la Comisión).

<sup>167</sup> *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 32.

<sup>168</sup> Naciones Unidas, *Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Invertir hoy para un mañana más seguro*, Ginebra, 2009 (disponible en [www.preventionweb.net](http://www.preventionweb.net)).

de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas<sup>169</sup>. En el informe se describen las tendencias y los problemas más importantes en el ámbito de la asistencia humanitaria a lo largo del último año y se analizan dos cuestiones temáticas: el respeto y la aplicación de los principios rectores de la asistencia humanitaria en el plano operacional, y las repercusiones de los problemas y las tendencias actuales mundiales en la prestación eficaz de asistencia humanitaria.

4. La Asamblea General ha dedicado una atención especial, desde perspectivas diferentes, a los desastres y sus múltiples consecuencias, especialmente en los últimos dos decenios. En su sexagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea General adoptó hasta cinco resoluciones dedicadas en general a distintos aspectos del ciclo de los desastres en todas sus fases<sup>170</sup>. Otras cinco resoluciones versaban sobre situaciones de desastre concretas en todo el globo<sup>171</sup>. Se pueden encontrar asimismo referencias al tema de los desastres en resoluciones relativas a diversas otras cuestiones: por ejemplo, la resolución 63/90, de 5 de diciembre de 2008, sobre la cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, hace hincapié en la necesidad de mejorar la tecnología espacial para que sirva para mitigar las consecuencias de los desastres y de intensificar la cooperación internacional para reducir al mínimo los desechos espaciales.

5. En su segundo informe ha tratado de dar orientación concreta en relación con las cuestiones planteadas en el informe preliminar, que generaron un fecundo debate en la Comisión y en la Sexta Comisión con respecto, principalmente, al alcance que debía tener el tema (A/CN.4/606, párrs. 78 a 81). El debate giró en torno a cuatro cuestiones principales: qué había que entender por «protección de las personas» en el contexto del tema; si los trabajos de la Comisión debían limitarse a los derechos y obligaciones de los Estados o si debían brindar un marco para el comportamiento de otros actores; qué fases de un desastre debía tratar el proyecto; y cuál era la definición idónea de «desastre». Los miembros de la Comisión y los gobiernos en la Sexta Comisión expresaron opiniones diversas en cuanto a los principios que debían informar la labor de la Comisión y algunos se interesaron especialmente por la pertinencia del principio de la responsabilidad de proteger<sup>172</sup>, de reciente

<sup>169</sup> A/64/84-E/2009/87.

<sup>170</sup> Resoluciones 63/139, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas, y 63/141, sobre la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, de 11 de diciembre de 2008; 63/147, de 18 de diciembre de 2008, titulada «Nuevo orden humanitario internacional»; 63/216, titulada «Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres»; y 63/217, titulada «Desastres naturales y vulnerabilidad», de 19 de diciembre de 2008.

<sup>171</sup> En particular, resoluciones 63/136, titulada «Asistencia humanitaria y para la reconstrucción de Liberia», y 63/137, titulada «Fortalecimiento de las actividades de socorro de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre causado por el tsunami del Océano Índico», de 11 de diciembre de 2008; y resoluciones 63/211, titulada «Marea negra en la costa libanesa»; y 63/215, titulada «Cooperación internacional para reducir los efectos del fenómeno de El Niño», de 19 de diciembre de 2008.

<sup>172</sup> Véanse al respecto la resolución 63/308 de la Asamblea General, de 14 de septiembre de 2009, y el informe del Secretario General sobre hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677), en particular, los párrafos 1 a 10.

aparición. Los proyectos de artículo propuestos en el segundo informe constituyen una tentativa de responder a estas cuestiones a la luz de las opiniones dominantes que emergieron de los debates.

6. Para definir debidamente los límites del tema es necesario determinar cómo abordar el concepto de protección aplicable en casos de desastre. Una definición ilustrativa podría ser la formulada provisionalmente por el comité de redacción del segundo taller sobre protección organizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en marzo de 1998, a tenor de la cual «la protección, en el caso de los actores humanitarios, comprende todas las actividades destinadas a ayudar a la autoridades competentes a [...] prevenir o evitar la ocurrencia o recurrencia de violaciones del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, o a poner término a ellas, y a [...] convencerlas de que adopten las medidas adecuadas»<sup>173</sup>. Este texto expresaba el acuerdo entre los participantes de que la definición debía establecer que incluía todas las actividades destinadas a proteger al individuo contra las violaciones de los derechos humanos universales e inalienables.

7. Para delimitar el concepto de protección de las personas a los efectos del tema, en el segundo informe se abordan dos aspectos de la cuestión. En los párrafos 16 a 18 se examina el enfoque propuesto, basado en los derechos, mientras que en los párrafos 19 a 27 se sugiere que los derechos y obligaciones de los Estados deben entenderse con referencia a las relaciones de los Estados entre sí y a las relaciones de los Estados con los individuos. Como se indica en el párrafo 8, muchos Estados apoyaron en la Sexta Comisión la adopción de un enfoque del tema basado en los derechos. Este enfoque también obtuvo apoyo en la Comisión<sup>174</sup>; algunos miembros subrayaron que, como la cuestión principal era cómo hacer efectivos los derechos individuales, había que centrarse en las obligaciones de los actores estatales y no estatales.

8. El enfoque basado en los derechos no tiene por objeto establecer un régimen que compita con el de los derechos humanos u otros regímenes conexos, o que los duplique, sino más bien brindar un marco para evaluar la legitimidad y el éxito de una medida de socorro en caso de desastre en función de la manera como se respetan, se protegen y se hacen efectivos los derechos de las partes afectadas. En los párrafos 16 y 17 del segundo informe se examinan los orígenes del enfoque basado en los derechos como un cambio de paradigma en el estudio del desarrollo internacional, a medida que los Estados han llegado a comprender que los estándares de derechos son cruciales para evaluar los programas de desarrollo y formular una política de desarrollo.

9. De especial importancia son algunas de las conclusiones y recomendaciones del *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009*<sup>175</sup>.

<sup>173</sup> *Protection Toward Professional Standards. Report of the Workshop (17-19 March 1998)*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998, pág. 22 y anexo 2, pág. 82.

<sup>174</sup> *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párrs. 227 a 229 y 231.

<sup>175</sup> Véase la nota 168 *supra*.

Según el informe, el riesgo de desastres en el mundo se concentra principalmente en los países más pobres y los que tienen problemas de gobernabilidad. Especialmente en los países de ingresos bajos y medios con un rápido crecimiento económico, la exposición de la población y los bienes a los peligros naturales aumenta en una proporción mayor que el fortalecimiento de su capacidad de reducción de riesgos, con el consiguiente aumento de los riesgos de desastre. Los países con economías pequeñas y vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, presentan la más alta vulnerabilidad económica a los peligros naturales. Las comunidades más pobres sufren una parte desproporcionada de pérdidas causadas por los desastres.

10. El enfoque basado en los derechos no es exclusivo y debe apoyarse, cuando corresponda, en otras consideraciones. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en particular, ha sugerido que la Comisión se centre en las necesidades de las víctimas de los desastres (véase el párrafo 17 del informe). De las últimas investigaciones sobre el tema realizadas por organizaciones internacionales interesadas parece desprenderse que los planteamientos basados respectivamente en los derechos y en las necesidades son mutuamente excluyentes. Sin embargo, necesidades y derechos son las dos caras de la misma moneda y las diferencias de planteamiento pueden reducirse a una cuestión de énfasis. Desde este punto de vista, la propuesta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja puede servir de útil complemento a un planteamiento del tema basado en los derechos.

11. Al aplicar este planteamiento a la protección de las personas, la Comisión debe tener presente que trata de dos relaciones esencialmente diferentes: la de los Estados entre sí y la de los Estados con respecto a las personas afectadas. La distinción conceptual entre estos dos ejes, que constituye el fundamento de la aplicación de las normas pertinentes de derecho internacional, ha sido enunciada por la Corte Internacional de Justicia en las decisiones que ha dictado últimamente en contextos muy diversos, como se indica en los párrafos 19 a 27 del informe. Es interesante asimismo el pronunciamiento de la Corte, en octubre de 2008, en el auto dictado con respecto a la solicitud de medidas cautelares presentada por Georgia en el asunto *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial) (Georgia c. Federación de Rusia). La Corte dictó, con carácter vinculante, la medida cautelar siguiente: «Las dos Partes facilitarán, y se abstendrán de entorpecer de la manera que sea, la ayuda humanitaria aportada en apoyo de los derechos que puede invocar la población local en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial» [párr. 149 B]. La distinción conceptual así ejemplificada apunta a un planteamiento del debate en dos etapas, centrado en primer lugar en los derechos y obligaciones de los Estados entre sí. Una vez aclarada esta relación, ello debería ayudar a la Comisión a percibir y formular los derechos y obligaciones de los Estados respecto de las personas afectadas.

12. La respuesta en casos de desastre involucra a diversos actores, como organismos públicos nacionales y extranjeros y el ejército, las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el sector privado. La elaboración de un marco general de referencia para orientar el comportamiento de todos estos actores no solo resultaría ser una vasta tarea que llevaría mucho tiempo sino que también se solaparía en gran parte con las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial aprobadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en 2007<sup>176</sup>. Por estas y otras razones examinadas en el párrafo 28 del informe, sería conveniente que la Comisión se concentrara ante todo en los derechos y obligaciones de los Estados, sin perjuicio de las disposiciones concretas aplicables a los actores no estatales. De este modo fijaría unos límites razonables a su labor y si, más adelante, la Comisión resolviese que debe examinar más en detalle los derechos y obligaciones de actores no estatales, sus trabajos sobre el comportamiento de los Estados constituirían un buen punto de partida.

13. Centrar el tema en la protección apunta asimismo a un ámbito temporal amplio, que abarque la preparación y la mitigación, la respuesta y la recuperación inicial y la rehabilitación a largo plazo. Esta interpretación resulta corroborada por el hecho de que no existe una clara delimitación entre cada una de esas fases, especialmente en el caso de los llamados desastres «sigilosos» o «de lenta aparición», como la desertificación. Sin embargo, varios miembros de la Comisión y varios delegados en la Sexta Comisión advirtieron enérgicamente contra una excesiva extensión del tema y propusieron que los trabajos de la Comisión se limitaran a las fases del desastre propiamente dicho y del socorro posterior al desastre (párrafos 7 y 29 del informe). Además, la Comisión debería evitar duplicar innecesariamente la labor de otros organismos en la esfera de la preparación y la reducción de riesgos, por ejemplo, en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. Con todo, como se señala en el párrafo 29 del informe, la preparación para casos de desastre es decisiva con vistas a la protección de las personas afectadas. El Marco de Acción de Hyogo<sup>177</sup> señala que el fortalecimiento de la preparación en desastres es vital para reforzar la resistencia de una comunidad y la Asamblea General, en su resolución 63/141, sobre la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, de 11 de diciembre de 2008, destaca la importancia de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos de preparación de los países con una capacidad limitada a este respecto. Dado el papel central de

<sup>176</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Introducción a las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial*, Ginebra, 2008.

<sup>177</sup> Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6), resolución 2.

la preparación para reducir la vulnerabilidad y proteger a las personas afectadas, la Comisión no puede descartar totalmente el examen de la fase anterior al desastre. Lo sensato sería, al contrario, aceptar la sugerencia formulada por muchos de sus miembros y de los Estados en la Sexta Comisión y centrarse en las fases de la respuesta y la recuperación inicial, sin perjuicio de abordar después la fase anterior al desastre (A/CN.4/606, párr. 80).

14. Estas consideraciones aparecen reflejadas en el texto propuesto para el proyecto de artículo 1, que figura en el párrafo 30 del informe, el cual tiene por objeto definir el ámbito del tema *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione personae*. El proyecto de artículo dice así:

**«Proyecto de artículo 1. Alcance**

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre, con objeto de que los Estados aseguren el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en esos casos, proporcionando una respuesta adecuada y efectiva a sus necesidades en todas las fases del desastre.»

15. Al tratar de delimitar el ámbito de aplicación del proyecto vinculándolo a su fin, el texto se centra primordialmente en las acciones de los Estados y su aptitud para promover el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en casos de desastre atendiendo a sus necesidades. Refleja el hecho de que la Comisión debería ocuparse primordialmente del comportamiento de los Estados en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las víctimas de los desastres.

16. En lo que se refiere a las personas afectadas, el proyecto de artículo adopta un enfoque basado en los derechos pero también hace hincapié en la importancia fundamental de satisfacer las necesidades de las víctimas de desastres. Parte del supuesto de que los planteamientos basados respectivamente en los derechos y en las necesidades son complementarios, y de que una medida de respuesta en caso de desastre no puede proteger satisfactoriamente los derechos de las personas afectadas sin tratar de responder a sus necesidades ante tal evento. Las palabras «en todas las fases del desastre» ponen de relieve que la atención se centra primordialmente en la respuesta ante el desastre y la recuperación inicial y la rehabilitación, pero no impide que se trate de abordar también la preparación y mitigación en la fase anterior al desastre.

17. No obstante, el proyecto de artículo 1 no es suficiente para delimitar la labor de la Comisión sobre el tema. Con objeto de completar esta tarea, los párrafos 31 a 49 del informe están dedicados a la elaboración de una definición del término «desastre». Aunque algunos instrumentos internacionales se han podido aplicar sin tal definición, en el presente proyecto de artículos es indispensable incluir una para identificar a las personas con derecho a protección y las circunstancias en que esa protección es necesaria.

18. La definición de «desastre» enunciada en el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe ofrece una útil orientación. El Convenio define la «catástrofe» como

«una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad», lo que da a entender que el desastre debe caracterizarse por el grado de disfunción que causa a la sociedad en la que sobreviene. La definición de Tampere también reconoce que un desastre puede ser causado por una serie compleja de factores que se extiende durante un largo período de tiempo.

19. La definición que se propone, que figura en el párrafo 45 del informe, dice así:

**«Proyecto de artículo 2. Definición de desastre**

Por “desastre” se entenderá una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, con excepción de las situaciones de conflicto armado, que provoque pérdidas humanas, materiales o ambientales importantes y generalizadas.»

20. La definición propuesta en el proyecto de artículo 2 toma como punto de partida el texto de Tampere, pero con varios cambios notables. En primer lugar, excluye expresamente las situaciones de conflicto armado en sí, puesto que ya existe un importante cuerpo de normas de derecho humanitario aplicable en tales situaciones. En segundo lugar, mientras que la definición de Tampere incluye eventos que suponen una simple amenaza de daño contra la vida, los bienes o el medio ambiente, la definición del proyecto de artículo 2 incluye un criterio de pérdida efectiva. No obstante, la definición sigue siendo suficientemente amplia ya que abarca situaciones de daños materiales o deterioro medioambiental generalizados, los cuales justifican la protección en cuanto afecten a las personas.

21. La definición propuesta omite asimismo todo requisito de causalidad, a diferencia de varias de las definiciones anteriores mencionadas en los párrafos 34 a 43 del informe que exigen algún tipo de nexo causal. En algunas de estas definiciones, sin embargo, la referencia a las causas solo sirve para poner de manifiesto que cualquier indagación acerca de la relación causal es irrelevante, puesto que establecen que un desastre puede ser causado por prácticamente cualquier serie de factores, naturales o no, de suerte que, en definitiva, un evento debería caracterizarse por sus efectos. Así ocurre especialmente en el caso de la causalidad compleja, en el cual no puede decirse que una sola condición sea la causa suficiente y única de un desastre —un problema cuya complejidad se acrecienta cuando fenómenos naturales concurren con la acción humana y la potencian—. Además, como señalaron en la Sexta Comisión muchos representantes, toda tentativa de establecer tal distinción sería irrelevante para los efectos de proteger a las víctimas del desastre, puesto que los desastres naturales y los provocados por el hombre producen efectos similares. Por consiguiente, en el proyecto de artículo 2 se debería omitir cualquier referencia a la relación de causalidad.

22. Por último, el proyecto de definición no establece un criterio con arreglo al cual un desastre, para poder ser considerado como tal, tiene que desbordar la capacidad de respuesta de una sociedad. La inclusión de un criterio de esta índole, en efecto, desplazaría el eje central del tema alejándolo de las víctimas del desastre, que son las personas que necesitan protección.

23. Después de determinar el alcance de la labor de la Comisión sobre el tema en los proyectos de artículo 1 y 2, la tarea siguiente es decidir acerca de los principios que han de informar el resto del proyecto de artículos. Aunque la responsabilidad de proteger ha sido mencionada como uno de estos principios, los últimos acontecimientos<sup>178</sup> y debates en la Comisión y la Sexta Comisión han dado a entender que la responsabilidad de proteger quizás no sea aplicable en el contexto de los desastres. Algunos miembros de la Comisión lo consideran como un principio emergente y opinan que hay que estudiarlo, pero muchos otros miembros de la Comisión y muchas delegaciones en la Sexta Comisión han puesto en tela de juicio su pertinencia en relación con el tema (A/CN.4/606, párr. 87). Algunos han puesto en entredicho que la responsabilidad de proteger tenga trascendencia jurídica alguna, en tanto que otros son del parecer de que su efecto jurídico se limita a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y no puede transponerse por analogía al ámbito del socorro en casos de desastre.

24. En su informe sobre el modo de hacer efectiva la responsabilidad de proteger, distribuido en enero de 2009, el Secretario General señaló claramente que la responsabilidad de proteger no se aplicaba a la respuesta en casos de desastre<sup>179</sup>. Su conclusión, citada en el apartado *c* del párrafo 14 del segundo informe, era que, a menos que los Estados Miembros decidieran otra cosa, la responsabilidad de proteger únicamente se aplicaba en caso de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, y que hacerla extensiva a otras calamidades, como los desastres naturales, «redundaría en desmedro del consenso de 2005<sup>180</sup> y extendería el concepto hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna». Esta tajante afirmación expresada por el más alto funcionario de las Naciones Unidas en su informe más reciente y completo, dedicado exclusivamente a esta materia, es una indicación fehaciente de que la responsabilidad de proteger no puede ser considerada como el principio nuclear del presente tema. Esta función corresponde más bien al deber jurídico de cooperar. A fin de llevar a buen término su tarea de desarrollo progresivo y codificación de las normas de derecho internacional sobre el tema, la Comisión no necesita basar el proyecto de artículos en la doctrina de la responsabilidad de proteger, puesto que hay otros fundamentos jurídicos más sólidos y pertinentes en los que apoyarse. A lo sumo, la Comisión podría encauzar su labor de modo que no prejuzgue un eventual acuerdo futuro entre los Estados para hacer extensivo dicho principio a las situaciones de desastre.

25. Algunos miembros de la Comisión, al argumentar en contra del recurso a la responsabilidad de proteger, hicieron hincapié en la responsabilidad primordial del Estado afectado de prestar protección y asistencia, señalando que la comunidad internacional desempeñaba un

papel secundario de conformidad con los principios de solidaridad y cooperación internacionales. Aun cuando la responsabilidad primordial del Estado afectado es fundamental y debe ser reiterada, su dimensión internacional es directamente función de la obligación del Estado de respetar, proteger y llevar a efecto los derechos humanos de las personas afectadas en el ámbito de su jurisdicción territorial. Por otra parte, un desastre —aunque no sea transnacional en cuanto a sus efectos materiales— genera no obstante un interés legítimo que es intrínsecamente internacional y emanado de los principios de solidaridad y responsabilidad compartida y que da lugar al deber jurídico internacional de cooperar. Los principios de solidaridad y cooperación internacionales constituyen conjuntamente la lente a través de la cual el papel que han de desempeñar los gobiernos extranjeros y los actores no estatales en situaciones de desastre puede observarse en su debida perspectiva.

26. Si bien en el memorando de la Secretaría sobre la protección de las personas en casos de desastre<sup>181</sup> se examinaban varios principios, entre otros los principios de soberanía, neutralidad, imparcialidad, humanidad y cooperación, el Relator Especial propone en su segundo informe, como primer paso, un proyecto de artículo sobre el principio jurídico fundamental de cooperación, reconociendo que incluso un desastre muy localizado produce algunas consecuencias en el campo internacional y pone en juego el deber de cooperar. Otros principios pertinentes también merecen ser reiterados y serán objeto de proyectos de artículo propuestos en informes posteriores, particularmente con respecto a la asistencia y el acceso en casos de desastre. El proyecto de artículo propuesto dice así:

**«Proyecto de artículo 3. Deber de cooperar**

A los efectos del presente proyecto de artículos, los Estados cooperarán entre sí y, cuando corresponda, con:

- a) las organizaciones internacionales competentes, en particular las Naciones Unidas;
- b) la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; y
- c) la sociedad civil.»

27. La cooperación es un principio fundamental del derecho internacional enunciado en la Carta de las Naciones Unidas y 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 (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo). En su memorando, la Secretaría ha señalado que la cooperación es una condición *sine qua non* para el éxito de las medidas de socorro en casos de desastre<sup>182</sup>. La multiplicidad de actores internacionales que intervienen en la respuesta en una situación de desastre exige la cooperación mutua para evitar

<sup>178</sup> Véase el informe del Secretario General (A/63/677) y los debates en la Asamblea General sobre el tema de los días 21, 23, 24 y 28 de julio de 2009, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, sesiones plenarias 96.ª a 101.ª* (A/63/PV.96 a 101).

<sup>179</sup> A/63/677, párr. 10 *b*.

<sup>180</sup> Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, párrs. 138 t 139.

<sup>181</sup> A/CN.4/590 y Add.1 a 3 (mimeografiado, disponible en el sitio web de la Comisión, documentos del 60.º período de sesiones).

<sup>182</sup> *Ibíd.*, párr. 18.

cualquier ineficiencia, solapamiento o conflicto en relación con las medidas de socorro. El Estado afectado tiene que cooperar con gobiernos extranjeros y actores no estatales para garantizar la eficacia de la aportación de fondos y recursos exteriores y la pronta respuesta de los cooperantes de ayuda exterior. La Asamblea General ha reafirmado últimamente la importancia de la cooperación en el contexto de la respuesta en casos de desastre, al poner de relieve en su resolución 63/141 que incumbe al Estado afectado la responsabilidad primordial de la respuesta en casos de desastre y al reconocer al mismo tiempo la importancia de la cooperación internacional en todas las fases de una situación de desastre, incluidas la preparación, la respuesta y la recuperación. Numerosos instrumentos internacionales han reconocido la importancia de la cooperación regional y mundial y la coordinación de las actividades de reducción de riesgos y las actividades de socorro y muchos de ellos se centran concretamente en las medidas para mejorar la capacidad de los países en desarrollo. Así, pues, la cooperación internacional es esencial para una respuesta eficaz en casos de desastre.

28. La solidaridad y la cooperación, como principios jurídicos, no son equiparables a la caridad, sino que constituyen un sistema interactivo que impone obligaciones recíprocas a todas las partes. La expresión más clara de estos principios se encuentra en los instrumentos de derecho ambiental internacional, como el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono a tenor del cual los países en desarrollo deben prestar asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo, mientras que estos se obligan a cumplir ciertas medidas de control de la contaminación. Instrumentos como la Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo, aprobada por la Asamblea General en su decimotercero período extraordinario de sesiones (resolución S-18/3 de la Asamblea General, de 1.º de mayo de 1990, anexo, párr. 21) señalan que la reactivación del crecimiento económico de los países en desarrollo exige esfuerzos concertados de todos los países. La cooperación en estos contextos entraña obligaciones recíprocas: tanto los Estados que prestan asistencia como los que la reciben asumen el deber de actuar responsablemente.

29. El principio de cooperación no es de ningún modo nuevo para la Comisión. En sus trabajos sobre los recursos naturales compartidos<sup>183</sup> y sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas<sup>184</sup> la Comisión reconoció que el derecho internacional impone a los Estados una obligación general de cooperar entre ellos. El comentario relativo al proyecto de artículos sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación señala que la obligación de los Estados de cooperar en la protección y el desarrollo de un sistema acuífero se puede enunciar en

<sup>183</sup> *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párrs. 53 y 54, proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos y sus comentarios.

<sup>184</sup> *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párrs. 97 y 98, proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y sus comentarios.

un tratado pero no depende de ningún acuerdo internacional<sup>185</sup>. Cabe entender, por consiguiente, que el deber de cooperar emana de principios que son inherentes al ordenamiento jurídico internacional, de los que se deriva la obligación de compartir información, de colaborar en la elaboración de planes de respuesta en casos de emergencia y de poner las leyes y reglamentos internos en consonancia con las obligaciones internacionales.

30. El principio de cooperación ha cumplido una función importante en los proyectos finales de la Comisión sobre diversos temas. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, inspirado en un proyecto de la Comisión<sup>186</sup>, incluye una obligación general de cooperar con la Corte (art. 86). La labor de la Comisión sobre el derecho de la alta mar ha tenido como resultado el deber de los Estados de cooperar en la represión de la piratería y en la prevención de la contaminación marina por desechos radiactivos<sup>187</sup>. Sus trabajos sobre la cláusula de la nación más favorecida han llevado al reconocimiento de la necesidad de cooperación económica entre países desarrollados y en desarrollo<sup>188</sup>, mientras que sus artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos imponen a todos los Estados la obligación de cooperar para poner fin a la violación de una norma imperativa de derecho internacional<sup>189</sup>. En suma, siempre que la comunidad internacional tiene necesidad de colaboración para resolver una cuestión que interesa a todos sus miembros, la Comisión no ha dejado de llegar a la conclusión de que los Estados están obligados a prestarla. El presente tema evoca ideas de solidaridad e interdependencia internacional en mucha mayor medida que cualquier otro tema que haya examinado anteriormente la Comisión. Por eso, los artículos o directrices que la Comisión elabore sobre el tema tendrían una utilidad limitada si no se inspiran en un espíritu de cooperación internacional.

31. Por consiguiente, el proyecto de artículo 3 reafirma el deber jurídico internacional de los Estados de cooperar entre sí y prevé, en las circunstancias apropiadas, la cooperación con actores no estatales, en reconocimiento del papel importante y a menudo crucial que estos desempeñan al contribuir a la protección eficaz de las personas en casos de desastre. Así, el proyecto de artículo 3 delimita el alcance del tema *ratione personae*. La estructura del texto tiene por objeto poner de relieve la distinta posición que el derecho internacional reconoce en el contexto del presente tema a los principales actores no estatales, es decir, las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la sociedad civil.

<sup>185</sup> *Anuario... 1994*, vol. II (segunda parte), párr. 222; véanse, en particular, los comentarios de los proyectos de artículo 8 y 9.

<sup>186</sup> *Anuario... 1996*, vol. II (segunda parte), párr. 50, proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.

<sup>187</sup> *Anuario... 1956*, vol. II, documento A/3159 y Corr.1, párr. 33, artículos referentes al derecho del mar, en particular artículos 38 y 48, respectivamente.

<sup>188</sup> *Anuario... 1978*, vol. II, (segunda parte), párr. 74, proyecto de artículos sobre las cláusulas de la nación más favorecida, en particular proyectos de artículo 23 y 24. Véase también *Anuario... 2008*, vol. II, (segunda parte), anexo II.

<sup>189</sup> *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párrs. 76 y 77, en particular artículo 41, pág. 121.

32. Los tres artículos propuestos tienen por objeto servir de guía a los futuros trabajos sobre el tema mediante la delimitación de su alcance, pero se han redactado de manera que no prejuzguen las decisiones que eventualmente adopte la Comisión a la luz de la evolución de los acontecimientos.

33. El Sr. MURASE felicita al Relator Especial por su excelente labor sobre el tema y se dispone a plantear varias cuestiones acerca de algunas de las premisas en que ha basado su segundo informe. Para empezar, expresa su desconcierto ante el enfoque del tema expuesto en el párrafo 17, según el cual este «parece exigir que se tengan en cuenta tanto los derechos como las necesidades y que ambos elementos se complementen entre sí cuando sea apropiado». A su juicio el término «derechos» es un término jurídico, mientras que «necesidades» hace referencia a una situación de hecho, y por lo tanto las dos nociones no se sitúan en el mismo plano conceptual. Las necesidades se tienen en cuenta al determinar el contenido de los derechos y obligaciones correspondientes. No está claro si la expresión «derechos de las personas» que figura en el proyecto de artículo 1 se refiere a los derechos reconocidos en virtud del derecho internacional, los derechos reconocidos en el derecho interno del Estado afectado o los derechos según algún tipo de derecho natural, independiente del derecho interno o internacional positivo.

34. Su segunda observación concierne a la definición de «desastre» enunciada en el proyecto de artículo 2. La definición tiene una importancia crucial, porque constituirá la base de la aplicación del proyecto de artículos en su conjunto y servirá para activar la participación o intervención en un Estado afectado de otros Estados u organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales. El proyecto de artículo 2 se refiere a «una perturbación grave» y a «pérdidas [...] importantes y generalizadas», pero es esencial determinar claramente el sentido de estos términos. El Estado afectado podría negarse a aceptar asistencia exterior alegando que el desastre no es verdaderamente grave puesto que no ha causado pérdidas importantes ni generalizadas.

35. Aunque las situaciones de conflicto armado quedan excluidas del proyecto de artículos, es posible extraer algunas enseñanzas del derecho aplicable a los conflictos armados. El artículo I de la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 1976, limita la aplicación de la Convención a las técnicas que tengan «efectos vastos, duraderos o graves». Como la conjunción «o» enlaza las tres condiciones, solo es necesario que se cumpla una de ellas para la aplicación de la Convención. Según uno de los entendimientos comunes de la Conferencia del Comité de Desarme, por «difundidos [vastos]» hay que entender que «abarcan una región de varios centenares de kilómetros cuadrados», por «duraderos» que «duran un período de meses o, aproximadamente, una estación del año» y por «graves» que «entrañan un grave o importante perjuicio o perturbación para la vida humana, los recursos naturales o económicos y otros aspectos del patrimonio»<sup>190</sup>.

<sup>190</sup> Informe de la Conferencia del Comité de Desarme, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo primer período de sesiones, Suplemento n.º 27 (A/31/27)*, vol. I, anexo I, entendimiento acerca del artículo I, pág. 96.

36. En cambio, el Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 1977, fija umbrales mucho más altos que la Convención sobre la modificación ambiental. El Protocolo establece, en el párrafo 3 del artículo 35, que queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que causen «daños extensos, duraderos y graves». En el Protocolo, se entiende que el término «duradero» designa un período de decenios en vez de unos pocos meses, y se entiende asimismo que los términos «extenso» y «grave» implican una escala de daño mucho más amplia y dura que la contemplada en el artículo I de la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles. Además, las tres condiciones aparecen unidas por la partícula «y» en vez de «o», lo que significa que se deben cumplir las tres. Sin embargo, en la versión inglesa del proyecto de artículo 2, ni la conjunción *and* («y») ni la conjunción *or* («o») figura entre las palabras *significant* («importantes») y *widespread* («generalizadas»), por lo que se pregunta cuál era la intención del Relator Especial al separar esos vocablos con una coma. Los ejemplos mencionados ponen de manifiesto la importancia de definir la escala de las pérdidas, que tiene una incidencia directa en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos.

37. También tiene algunas dudas acerca del artículo 3. Se pregunta en primer lugar si el término «deber» que figura en el título significa obligación jurídica, obligación moral o algo intermedio. En segundo lugar, alberga grandes reservas en cuanto a la expresión «sociedad civil». Aun calificada por la expresión «cuando corresponda» del encabezamiento, la expresión es muy amplia y ambigua. Algunos colectivos y organizaciones son buenos, mientras que otros no lo son; un colectivo puede incluso servir de pantalla a terroristas. No tiene nada contra las organizaciones no gubernamentales; él mismo es miembro de una organización de socorro fundada por uno de sus antiguos alumnos que participa en actividades después de los desastres, no solo en el Japón, sino también en varios países de África y de Asia. No obstante, lo cierto es que las organizaciones no gubernamentales tienen algunos problemas intrínsecos de representatividad y rendición de cuentas. Por consiguiente, es necesaria una definición más estricta.

38. Si, como se indica en el párrafo 69 del informe, la sociedad civil en la que piensa el Relator Especial es «local», la Comisión debe mostrarse cauta al imponer a un Estado afectado la obligación de cooperar con sus propios colectivos y organizaciones nacionales, ya que ello puede ser considerado como una injerencia directa en asuntos que son de la jurisdicción interna del Estado. En la mayoría de países, se alienta la participación de los colectivos privados en actividades de socorro en casos de desastre, pero algunos gobiernos quizás no acojan con agrado su concurso, ya que podría interpretarse como una prueba de la incapacidad del gobierno para hacer frente a la situación. No está seguro de que sea útil ni apropiado incluir en el proyecto de artículos una disposición en la que se menciona a los colectivos nacionales.

39. Por el contrario, los elementos transnacionales de las actividades de las ONG deberían destacarse más positivamente en el proyecto de artículos. Se pregunta si una organización internacional competente podría elaborar, en la fase anterior al desastre, una lista de organizaciones no gubernamentales calificadas y fiables que puedan recibir acreditación para realizar actividades de socorro. El Estado afectado podría entonces elegir de la lista una organización no gubernamental idónea en caso de desastre. Este mecanismo quizás disipara algunos de los recelos del Estado afectado.

40. Su sugerencia se basa en parte en la experiencia de su propio país. Cuando algo va mal, aunque sea un desastre natural, los japoneses tienden a verlo como una desgracia y tratan de aparentar que pueden arreglárselas sin ayuda de fuera. Así, en enero de 1995, cuando un gigantesco terremoto devastó Kobe y el distrito adyacente de Hyogo matando a más de 6.000 personas, la actitud mostrada por el Gobierno para recibir ayuda exterior aparentemente fue negativa. Por ejemplo, se exigió que los perros entrenados para el rescate de personas que había traído una organización no gubernamental suiza fueran sometidos al procedimiento de cuarentena y obligados a permanecer 40 días en el aeropuerto, lo cual, por supuesto, no tenía mucho sentido cuando las víctimas esperaban a ser rescatadas bajo los escombros de los edificios desplomados. La opinión pública criticó severamente al Gobierno, el cual, naturalmente, modificó su política al cabo de algunos días. Una reacción de este tipo cabe que sea propia del Japón únicamente. No obstante, sería útil hacer hincapié en la importancia de promover una cultura de asistencia recíproca y buena voluntad para recibir asistencia exterior en casos de desastre o, tal como lo ha expresado el Relator Especial, de solidaridad y cooperación. La Convención sobre seguridad nuclear alude en el preámbulo a una «cultura [...] de la seguridad nuclear». Análogamente, quizás fuera apropiado incluir en el preámbulo del proyecto de artículos una referencia a una «cultura de asistencia recíproca en casos de desastre».

41. El Sr. SABOIA dice que el informe es un documento bien pensado y bien preparado que ayudará a la Comisión a avanzar en el estudio del tema y que la presentación oral del Relator Especial ha sido tan detallada que constituye casi una adición al informe.

42. Manifiesta su propósito de reiterar algunos de los puntos de vista que expresó en su intervención en el período de sesiones anterior sobre ciertas cuestiones de carácter general. Como dijo entonces, apoya la idea de un enfoque basado en los derechos, que no debería ser incompatible con un enfoque basado en los problemas. Es partidario de que se tengan en cuenta todas las clases de derechos, pero haría especial hincapié en los derechos económicos y sociales, que pueden resultar afectados más gravemente en casos de desastre. Los derechos humanos —tanto individuales como colectivos— también son importantes, porque colectivos como los refugiados, las minorías o los indígenas quizá sean más vulnerables en casos de desastre.

43. En su presentación oral, el Relator Especial ha subrayado acertadamente la opinión expresada por el Secretario General, en su informe sobre el modo de hacer

efectiva la responsabilidad de proteger, de que sería un error hacer extensiva tal responsabilidad a otras calamidades como el VIH/SIDA, el cambio climático o los desastres naturales<sup>191</sup>.

44. El Relator Especial debería hacer más hincapié en su análisis en la relación entre pobreza, subdesarrollo y exposición a situaciones de desastre. En los párrafos 16 y 17 del informe, el Relator Especial ha mostrado cómo el concepto de desarrollo ha llegado a incorporar el doble aspecto de los derechos y las necesidades. Aunque el Relator Especial está en lo cierto cuando dice que la Comisión debería evitar toda duplicación de los trabajos llevados a cabo en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, no debería dejar de tener en cuenta las importantes conclusiones de la Estrategia sobre desigual distribución de la exposición al riesgo de desastres entre las diferentes categorías de países según su nivel de desarrollo, su ubicación geográfica y otras circunstancias.

45. El pasado 17 de mayo, en una reunión en Bahrein a la que asistió el Secretario General, en la que se debatió el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009*<sup>192</sup> de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, de 2009, se destacó que el riesgo de desastres y sus efectos nacían, no solo de la gravedad del desastre mismo, sino también de factores relacionados con el desarrollo económico y social. Como dijo el Secretario General, los pobres de los países en desarrollo eran quienes más sufrían las consecuencias de los desastres. Por ejemplo, el 75% de las muertes provocadas por las inundaciones se daban en solo tres países, mientras que los ciclones tropicales ocasionaron 17 veces más muertes en Filipinas que en el Japón, aun cuando la exposición de ambos países a los ciclones era la misma. La Comisión podría expresar estas realidades en términos jurídicos teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, y el problema de la pobreza como factor relevante con respecto al riesgo y los efectos de los desastres.

46. Está de acuerdo con la propuesta de limitar el alcance *ratione temporis* centrándose en el desastre propiamente dicho y en la etapa posterior, sin prejuicio de examinar más adelante las cuestiones de la prevención y la preparación.

47. Apoya la idea formulada en el párrafo 28 del informe de centrar la atención en los derechos y obligaciones de los Estados, no solo respecto de otros Estados, sino también con respecto a las personas necesitadas de protección. Un Estado afectado por un desastre con toda probabilidad verá su aptitud para prestar asistencia y proteger ciertos derechos disminuida por los efectos del desastre. Este aspecto debe ser tenido en cuenta cuando la Comisión se ocupe del modo como los Estados dan cumplimiento a sus obligaciones. Apoya las propuestas del Relator Especial referentes al trato de los actores estatales y no estatales, dando prioridad al examen de los derechos y deberes de los Estados sin excluir que se examine el papel de los actores no estatales más adelante. Por consiguiente, apoya el proyecto de artículo 1.

<sup>191</sup> A/63/677, párr. 10 b.

<sup>192</sup> Véase la nota 168 *supra*.



48. Los datos presentados en los párrafos 31 a 37 del informe muestran la dificultad de dar una definición idónea del término «desastre». Sin embargo, hay que poner en entredicho la utilización, como primer elemento, de la noción de «perturbación grave del funcionamiento de la sociedad», sin al menos algunos factores causales anteriores. El funcionamiento de una sociedad puede ser perturbado por factores que no guardan relación con un desastre natural, como una crisis política o una huelga general. Por otra parte, un desastre grave puede causar serios daños sin perturbar necesariamente el funcionamiento de la sociedad. Propone, por consiguiente, que la Comisión adopte un enunciado que se refiera a una situación «que afecte gravemente al funcionamiento de la sociedad». Nunca se insistirá demasiado en el elemento de causalidad, ya que puede excluir eventos cuyo origen es complejo. Pero estaría a favor de emplear algunos elementos de la definición incluida en el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, acompañados de una referencia a «una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad» (art. 1 d).

49. En cuanto a si el daño solo debería ser un requisito de la definición, o si habría que incluir el riesgo de daño, estima que se debe hacer referencia al daño real, con una posible segunda cláusula que indique que una «amenaza inminente de daño grave» también está incluida en el ámbito de aplicación puesto que las personas gravemente amenazadas por un desastre quizás necesiten asistencia urgente para limitar el alcance de los daños causados por el desastre propiamente dicho.

50. La definición de desastre debería abarcar también las situaciones que puedan afectar gravemente a las cosechas, como la sequía severa y las plagas y enfermedades de vegetales que causen hambruna. En cuanto a la cuestión de si hay que incluir una referencia al menoscabo y la destrucción de bienes o del medio ambiente, estima que ambos deben ser tomados en consideración en la medida en que afectan a la aptitud de las personas a recuperarse del desastre. El proyecto de artículo 2 es un útil punto de partida para la definición del término «desastre» y puede remitirse al Comité de Redacción, aunque es necesario desarrollarlo con más detalle.

51. Elogia el minucioso análisis del deber de solidaridad y cooperación que se hace en el informe. Este deber está firmemente fundamentado en normas jurídicas, en particular la Carta de las Naciones Unidas y 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 (resolución 2625/XXV de la Asamblea General). Mejoraron aún más el concepto la Declaración de Estocolmo<sup>193</sup>, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río)<sup>194</sup> y el Convenio de Viena para la protección de la capa de

ozono. Todos estos instrumentos hacen hincapié en la necesidad de prestar una atención adecuada a la situación especial y las necesidades de los países en desarrollo. A este respecto, propone que el importante principio «responsabilidades comunes pero diferenciadas», que se ha convertido en una norma aceptada de derecho ambiental internacional, se mencione explícitamente en relación con el daño ambiental causado por un desastre.

52. Expresa su apoyo a las salvaguardias mencionadas en los párrafos 63 y 64 del informe concernientes a la necesidad de no ampliar la obligación de solidaridad y cooperación hasta el punto de que constituya una injerencia en las prerrogativas de los Estados soberanos, a los que incumbe primordialmente la responsabilidad de la protección de su población en casos de desastre. Por otra parte, la comunidad internacional no debería encontrarse en la posición de un observador pasivo en situaciones en las que las personas afectadas por desastres estén privadas de sus necesidades y derechos básicos. Tiene que haber un equilibrio entre la prerrogativa del Estado y los intereses legítimos de la comunidad internacional, que puede redundar en vínculos de interdependencia y cooperación entre los Estados y, cuando corresponda, incluir un papel legítimo para los actores no estatales que surjan como actores importantes en este campo. El proyecto de artículo 3 constituye un buen punto de partida para el debate y se puede remitir al Comité de Redacción. Sin embargo, sería partidario de que se agregase un nuevo apartado para indicar que hay que tener debidamente en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los que son más vulnerables a los desastres.

### **Responsabilidad de las organizaciones internacionales (conclusión) (A/CN.4/606 y Add.1, secc. D, A/CN.4/609, A/CN.4/610, A/CN.4/L.743 y Add.1)**

[Tema 4 del programa]

#### INFORME DEL COMITÉ DE REDACCIÓN (conclusión)

53. El Sr. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ (Presidente del Comité de Redacción) presenta el título y el texto de los proyectos de artículo 3, 3 bis, 28, párr. 1, y 61 a 64 aprobados por el Comité de Redacción el 2 de junio de 2009, tal como figuran en el documento A/CN.4/L.743/Add.1, que dice lo siguiente:

#### *Artículo 3. Responsabilidad de una organización internacional por sus hechos internacionalmente ilícitos*

Todo hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional genera su responsabilidad internacional.

#### *Artículo 3 bis. Elementos del hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional*

Hay hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

a) es atribuible a la organización internacional según el derecho internacional, y

b) constituye una violación de una obligación internacional de esa organización internacional.

<sup>193</sup> Véase la nota 156 *supra*.

<sup>194</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: S.93.I.8 y correcciones), vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo I.

*Artículo 28. Responsabilidad de un Estado miembro que trate de eludir el cumplimiento de sus obligaciones*

Un Estado miembro de una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si trata de eludir el cumplimiento de una de sus obligaciones internacionales prevaliéndose de que la organización es competente en relación con el objeto de dicha obligación, induciendo a la organización a cometer un hecho que, de haber sido cometido por el Estado, habría constituido una violación de la obligación.

*Artículo 61. Lex specialis*

Los presentes artículos no se aplican en el caso y en la medida en que las condiciones de existencia de un hecho internacionalmente ilícito, el contenido de la responsabilidad internacional de una organización internacional o de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional, o el modo de hacerla efectiva, se rijan por normas especiales de derecho internacional, incluidas las reglas de la organización que sean aplicables a las relaciones entre la organización internacional y sus miembros.

*Artículo 62. Cuestiones de responsabilidad internacional no reguladas en los presentes artículos*

Las normas de derecho internacional aplicables seguirán rigiendo las cuestiones relativas a la responsabilidad de una organización internacional o de un Estado por un hecho internacionalmente ilícito en la medida en que esas cuestiones no estén reguladas en los presentes artículos.

*Artículo 63. Responsabilidad individual*

Los presentes artículos se entenderán sin perjuicio de cualquier cuestión relativa a la responsabilidad individual, en virtud del derecho internacional, de cualquier persona que actúe en nombre de una organización internacional o de un Estado.

*Artículo 64. Carta de las Naciones Unidas*

Los presentes artículos se entenderán sin perjuicio de la Carta de las Naciones Unidas.

54. El Presidente del Comité de Redacción señala que la Comisión, en su 3009.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 22 de mayo de 2009, remitió al Comité seis nuevos proyectos de artículo propuestos por el Relator Especial en su séptimo informe (A/CN.4/610), junto con una propuesta de reestructuración del proyecto y algunas modificaciones o revisiones propuestas con respecto a los proyectos de artículo ya aprobados provisionalmente por la Comisión. En la primera parte del informe sobre el tema «Responsabilidad de las organizaciones internacionales» (A/CN.4/L.743), el 5 de junio de 2009, el Comité de Redacción presentó la nueva estructura del proyecto de artículos y los proyectos de artículo 2, 4, párr. 2, 8, 15, párr. 2 *b*, 15 *bis*, 18, 19, y 55, que fueron aprobados por la Comisión (véase 3014.<sup>a</sup> sesión). A continuación presentará los resultados del examen por el Comité de Redacción, el 2 de junio de 2009, de los demás proyectos de artículo que le han sido remitidos.

55. Desea rendir homenaje al Relator Especial, cuya inestimable erudición ha hecho que la Comisión esté ahora en condiciones de aprobar provisionalmente toda una serie de proyectos de artículo sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales<sup>195</sup>.

56. Con respecto a los proyectos de artículo 3 y 3 *bis*, dice que el Comité de Redacción aprobó la propuesta formulada por el Relator Especial en su séptimo informe

de que el artículo 3 integrara, como artículo único, el capítulo I de la segunda parte, con el título «Principios generales». Esta modificación hacía necesario reexaminar el título de este proyecto de artículo que, en la forma en que había sido aprobado provisionalmente, incluía disposiciones equivalentes a las enunciadas en dos artículos distintos, esto es, los artículos 1 y 2, del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos<sup>196</sup>.

57. Como el proyecto de artículo iba a figurar en un capítulo separado del texto, el Comité de Redacción no vio ningún impedimento en copiar la estructura adoptada en el caso del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado. Por consiguiente, ha decidido que el antiguo párrafo 1 del artículo 3 se mantenga como proyecto de artículo 3 (Responsabilidad de una organización internacional por sus hechos internacionalmente ilícitos) y que el antiguo párrafo 2 se convierta en un nuevo proyecto de artículo 3 *bis* titulado «Elementos del hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional». El texto de los dos artículos, aprobado anteriormente por la Comisión, permanece sin cambios.

58. Señala que el Relator Especial, en su séptimo informe, consideró diversas maneras de restringir la responsabilidad de los Estados miembros cuando se hubieran transferido competencias a una organización internacional en relación con una obligación internacional determinada y, con tal fin, propuso que se volviera a redactar el párrafo 1 del artículo 28 con objeto de aclarar las condiciones en que nacía la responsabilidad en estos supuestos y evitar la referencia a la elusión de obligaciones. En el Comité de Redacción se hicieron varias sugerencias para mejorar el texto propuesto en el séptimo informe. La expresión propuesta por el Relator Especial, «[s]e propone evitar el cumplimiento», ha sido sustituida por «trata de eludir el cumplimiento», que introduce una mayor claridad conservando al mismo tiempo el necesario elemento subjetivo de la intención del Estado miembro. Asimismo, ha considerado más apropiado hablar de un Estado miembro que actúa «prevaliéndose», en vez de «valiéndose», de la situación.

59. El Comité de Redacción ha examinado más detenidamente si es necesario mantener una referencia explícita a la transferencia de competencias a una organización internacional. Algunos miembros del Comité estimaban que la referencia era necesaria para reforzar el nexo entre el hecho de la organización y la intención del Estado miembro. No obstante, se expresó la opinión de que el empleo de las palabras «se han transferido a la organización competencias» pondría demasiado énfasis en el elemento temporal, es decir, la transferencia de competencias antes de la comisión de un hecho. En cualquier caso, decir que la organización «es competente» ya da a entender que los Estados miembros deben haber contribuido a la transferencia de tales competencias.

60. El Comité de Redacción examinó también si era necesario establecer una relación de causalidad entre la ventaja obtenida por un Estado miembro de las

<sup>195</sup> *Anuario... 2008*, vol. II, (segunda parte), cap. VII, secc. C.

<sup>196</sup> *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 33 y 35.

competencias de una organización y la comisión de un hecho determinado por esa organización. Algunos miembros del Comité opinaban que tal nexo causal era innecesario, e incluso que inducía a error, puesto que favorecía el elemento subjetivo de la intención del Estado en detrimento de la descripción de una situación objetiva, en la que una organización comete, en ejercicio de las competencias que le ha transferido un Estado, un hecho que sería ilícito si fuera cometido por ese Estado. Además, probar la existencia de intención siempre resulta difícil. Se sugirió también que se trazara una distinción entre competencias exclusivas o concurrentes; de haberse transferido a la organización competencias concurrentes, sería necesario hacer hincapié en la relación entre el ejercicio de esas competencias y la instigación del Estado miembro.

61. Otros miembros del Comité de Redacción eran partidarios de conservar un vínculo entre la ventaja obtenida de las competencias de una organización y la comisión de un hecho determinado. Un miembro sostuvo que un Estado debía ser tenido por responsable si había tratado de obtener una ventaja ilícita sirviéndose de las competencias de la organización, tanto si la organización había cometido el hecho en cuestión como si no. Aun cuando se estimó que esta opinión se basaba excesivamente en el elemento intencional, hubo amplio consenso en que había que establecer un vínculo entre un hecho dado de una organización y el comportamiento del Estado miembro que había inducido a cometer el hecho. Se estudiaron varias opciones para expresar el grado apropiado de vinculación: «a causa de», «como resultado de» o una referencia a una organización que ha sido «inducida» a cometer el hecho por un Estado. En definitiva, el Comité de Redacción ha optado por el gerundio «induciendo», que describe acertadamente el proceso en virtud del cual se incurre en responsabilidad.

62. Otra cuestión que tenía que abordarse en relación con el párrafo 1 del artículo 28 era la referencia al objeto de la obligación. La versión anterior de la disposición y la propuesta de nueva redacción del Relator Especial parecían dar pie a que persistiera cierta confusión en cuanto a las obligaciones respectivas del Estado y la organización internacional. El Comité ha intentado resolver esta dificultad haciendo referencia a la competencia de la organización «en relación con el objeto» de la obligación del Estado miembro. Por otra parte, el título del proyecto de artículo 28 se ha modificado para que diga «Responsabilidad de un Estado miembro que trate de eludir el cumplimiento de sus obligaciones», a fin de tener en cuenta los cambios en el texto del párrafo 1.

63. En cuanto a los cuatro proyectos de artículo que integran la sexta parte (Disposiciones generales), dice que el texto del proyecto de artículo 61 (*Lex specialis*) aprobado por el Comité de Redacción es muy semejante al que el Relator Especial propuso en su séptimo informe. En el Comité de Redacción, las diversas propuestas formuladas en relación con este proyecto de artículo dieron lugar a un amplio debate, reflejo en cuanto al fondo del debate en el Pleno.

64. La única modificación que el Comité ha introducido en el texto del proyecto de artículo 61 propuesto por el Relator Especial es la sustitución al final del párrafo de

las palabras «tales como las reglas de la organización que sean aplicables» por «incluidas las reglas de la organización que sean aplicables». Como señaló el Relator Especial, las reglas de la organización constituyen un ejemplo obvio de las normas especiales a las que se refiere el proyecto de artículo 61, aunque puede haber otras clases de normas especiales, como las relativas a situaciones concretas relacionadas con una organización internacional. Algunos miembros del Comité de Redacción sostuvieron que la redacción inicial de esta disposición podía crear la impresión de que se refería a todas las reglas de la organización, independientemente de su especificidad. La modificación del final del párrafo tiene por objeto disipar esos recelos.

65. El propósito de esta modificación, sin embargo, no es resolver la cuestión más general, planteada en el Pleno de la Comisión, de la necesidad de tener en cuenta consideraciones resultantes de las características específicas y la gran diversidad de las organizaciones internacionales. Se hicieron algunas propuestas de redacción a este respecto, incluida la adición de un nuevo artículo para tener en cuenta esta preocupación. Una propuesta revisada de tal disposición, presentada en el Comité de Redacción, decía en lo esencial «en la aplicación de los presentes proyectos de artículo se tendrán en cuenta las características propias de la organización de que se trate». Los defensores de esta propuesta mantuvieron que pondría un merecido énfasis en la diversidad de las organizaciones internacionales existentes y en la correspondiente necesidad de aplicar los proyectos de artículo con flexibilidad, y que solo pondría de relieve la importancia de diferenciar entre las organizaciones internacionales al aplicar los proyectos de artículo.

66. Varios miembros del Comité de Redacción, aunque sin cuestionar necesariamente la idea subyacente, manifestaron no sentirse a gusto con la inclusión de una disposición específica a este respecto. A su juicio, el artículo adicional propuesto, con su enunciado harto ambiguo, bien podía interpretarse como una obviedad, esto es, que los proyectos de artículo tienen que aplicarse según el contexto, o bien podría ser utilizado por algunas organizaciones internacionales como un medio para evadir su responsabilidad. En otras palabras, la inclusión de una disposición de esta índole producía al Comité cierto temor de que pusiera en peligro el proyecto de artículos, puesto que una organización internacional podría sentirse tentada de invocar sus características propias para eludir totalmente las consecuencias de su comportamiento ilícito. El argumento de que había una enorme variedad de organizaciones internacionales no podía esgrimirse para socavar todo el trabajo de codificación.

67. El Comité de Redacción ha decidido finalmente no incluir una disposición en el sentido propuesto, sino añadir al comentario de los proyectos de artículo introductorios una frase que indique claramente que en la aplicación del proyecto de artículos quizás haya que tener en cuenta las circunstancias específicas, fácticas o jurídicas, correspondientes a la organización internacional de que se trate. La adición de esta frase al comentario no debe interpretarse en el sentido de que una organización pueda invocar sus características propias para alegar que está exenta de responsabilidad ni para lograr que no se la mida por el mismo rasero al aplicar el proyecto de artículos.

68. Se examinaron dos cuestiones en relación con el proyecto de artículo 62 (Cuestiones de responsabilidad internacional no reguladas en los presentes artículos). La primera se refería al verbo «seguirán», que podría interpretarse como si congelara la situación en el tiempo, de modo que las cuestiones de responsabilidad tuvieran que regirse por las normas de derecho internacional aplicables en el momento de la aprobación de los artículos. No obstante, se estimó que el uso del verbo en futuro, que era común a diversas convenciones, dejaba suficientemente claro que las normas por las que se regían las cuestiones que no estaban reguladas en el proyecto, a las que había que tener debidamente en cuenta, eran las normas en vigor en el momento de la aplicación del proyecto de artículos.

69. La segunda cuestión fue la propuesta de que se añadiera, al final del proyecto de artículo 62, una frase explicativa que decía «como la invocación de la responsabilidad internacional de un Estado por una organización internacional». El mérito de esta adición habría sido que hubiera llamado la atención sobre la brecha existente entre las cuestiones a que se refiere el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales y las que tratan los artículos sobre la responsabilidad del Estado. Sin embargo, el Comité de Redacción opinó que la adición propuesta no colmaría ese vacío, especialmente dado que el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales no tenía por objeto regular las cuestiones de responsabilidad del Estado con respecto a una organización internacional, las cuales podría decirse que se hallan reguladas por analogía en los artículos sobre la responsabilidad del Estado. En el comentario del proyecto de artículo 1 (Alcance del presente proyecto de artículos) se hará referencia a esta laguna y a la posible aplicación por analogía de los artículos sobre la responsabilidad del Estado. A juicio del Comité de Redacción, la inclusión de las palabras «de una organización internacional» después de «un hecho internacionalmente ilícito» podría inducir a error, porque algunas cuestiones de responsabilidad del Estado en relación con el hecho de una organización internacional se rigen por este texto.

70. Por esta razón, el proyecto de artículo 62, así como el proyecto de artículo 63 (Responsabilidad individual) y el proyecto de artículo 64 (Carta de las Naciones Unidas), se mantienen sin cambios. Por lo que respecta a esta última disposición, el Comité de Redacción ha convenido en mencionar en el comentario el efecto que las obligaciones contraídas en virtud de la Carta pueden producir con respecto a las organizaciones internacionales, aun cuando no están formalmente obligadas por ella. También se hará constar en el comentario que el proyecto de artículo 64 no afecta a la aplicación del proyecto de artículos a las Naciones Unidas.

71. El Comité de Redacción recomienda a la Comisión que apruebe los proyectos de artículo que acaba de presentar.

72. El Presidente invita a la Comisión a que proceda a aprobar los proyectos de artículo que figuran en el documento A/CN.4/L.743/Add.1.

Proyecto de artículo 3 (*Responsabilidad de una organización internacional por sus hechos internacionalmente ilícitos*)

*Queda aprobado el proyecto de artículo 3.*

Proyecto de artículo 3 bis (*Elementos del hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional*)

*Queda aprobado el proyecto de artículo 3 bis.*

Proyecto de artículo 28 (*Responsabilidad de un Estado miembro que trate de eludir el cumplimiento de sus obligaciones*)

*Queda aprobado el proyecto de artículo 28.*

Proyecto de artículo 61 (*Lex specialis*)

*Queda aprobado el proyecto de artículo 61.*

Proyecto de artículo 62 (*Cuestiones de responsabilidad internacional no reguladas en los presentes artículos*)

*Queda aprobado el proyecto de artículo 62.*

Proyecto de artículo 63 (*Responsabilidad individual*)

*Queda aprobado el proyecto de artículo 63.*

Proyecto de artículo 64 (*Carta de las Naciones Unidas*)

*Queda aprobado el proyecto de artículo 64.*

*Quedan aprobados en su totalidad los proyectos de artículo que figuran en el documento A/CN.4/L.743/Add.1.*

*Se levanta la sesión a las 17.30 horas.*

## 3016.ª SESIÓN

*Martes 7 de julio de 2009, a las 10.05 horas*

*Presidente: Sr. Ernest PETRIČ*

*Miembros presentes: Sr. Caflich, Sr. Candioti, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sra. Jacobsson, Sr. McRae, Sr. Melescanu, Sr. Murase, Sr. Niehaus, Sr. Nolte, Sr. Ojo, Sr. Perera, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Vargas Carreño, Sr. Vasciannie, Sr. Wako, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood, Sra. Xue.*

### Cooperación con otros organismos

[Tema 14 del programa]

DECLARACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA  
CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

1. EL PRESIDENTE da la bienvenida al magistrado Hisashi Owada, Presidente de la Corte Internacional de Justicia, y le invita a dirigir la palabra a la Comisión.