

y que exceptúe las situaciones de conflicto armado. Es partidario del planteamiento consistente en colocar la protección de las personas en el centro de los trabajos de la Comisión sobre el tema, por lo menos en la etapa actual, sin perjuicio de las etapas ulteriores. Al principio, los daños patrimoniales y ambientales deberían tratarse solo en el contexto de la protección de las personas. Iría hasta decir que, a primera vista, no hay ningún motivo para mencionar explícitamente en el proyecto la necesidad de proteger los bienes en sí en casos de desastre.

64. Aun cuando puede aceptar en general el texto propuesto del proyecto de artículo 2, parece algo ilógico decir que el desastre es una perturbación del funcionamiento, cuando es al revés: primero llega el desastre y luego la perturbación. Además, el grado de disfunción de la sociedad debería entenderse como una disfunción profunda, que entraña algo más que una mera dificultad económica o política.

65. Las razones en que se funda el Relator Especial para afirmar que la cooperación es un principio jurídico son persuasivas, y el orador no tiene nada que añadir salvo reiterar que si los Estados están jurídicamente obligados a cooperar en casos de desastre, entonces están aún más firmemente obligados a actuar cuando un desastre les afecta. En estas circunstancias, actuar significa, si es necesario, abrir las fronteras y aceptar ayuda de otros países, de conformidad con ciertas normas que siguen bajo el control del Estado afectado. En cambio, duda de que se pueda hablar de la solidaridad como principio jurídico, como se indica en el párrafo 57 del informe.

66. Por lo que respecta al texto del proyecto de artículo 3, aunque no tiene nada que objetar a que los Estados cooperen con la sociedad civil, es ir demasiado lejos dar a entender que están obligados a hacerlo, incluso con la salvedad «cuando corresponda». Es correcto redactar el texto de modo que diga que los Estados «cooperarán» entre sí y con las organizaciones internacionales, y quizás «deberían cooperar» también con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Pero convertir en un principio que deben cooperar con las organizaciones no gubernamentales es ir demasiado lejos.

Se levanta la sesión a las 11.45 horas.

3018.ª SESIÓN

Jueves 9 de julio de 2009, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. Ernest PETRIČ

Miembros presentes: Sr. Cafilisch, Sr. Candiotti, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escarameia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Hmoud, Sra. Jacobson, Sr. McRae, Sr. Melescanu, Sr. Murase, Sr. Niehaus, Sr. Nolte, Sr. Ojo, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Vargas Carreño, Sr. Vasciannie, Sr. Vázquez-Bermúdez, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood, Sra. Xue.

Protección de las personas en casos de desastre (continuación) (A/CN.4/606 y Add.1, secc. F, A/CN.4/615, A/CN.4/L.758)

[Tema 8 del programa]

SEGUNDO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a los miembros de la Comisión a proseguir el examen del segundo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/615).

2. El Sr. WISNUMURTI agradece al Relator Especial que haya incluido en su informe un análisis de la posición de los Estados e indicaciones acerca del incipiente acuerdo que se está alcanzando sobre las limitaciones del alcance *ratione materiae* y *ratione temporis* del tema, como las que figuran en los párrafos 6 y 7 del informe objeto de examen.

3. En el capítulo de su informe sobre la definición del alcance del tema, el Relator Especial examina tres aspectos, esto es, su alcance *ratione materiae*, su alcance *ratione personae* y su alcance *ratione temporis*. En lo que se refiere al alcance *ratione materiae*, el orador dice entender por qué el Relator Especial ha hecho suya la propuesta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, según la cual el enfoque basado en los derechos debe ser completado tomando en consideración las necesidades. Este planteamiento holístico del tema, en realidad, no es solo necesario, sino también lógico: después de todo, en caso de desastre, el objetivo último del derecho de las personas a ser protegidas es efectivamente la satisfacción de sus necesidades.

4. En el párrafo 19 de su informe, el Relator Especial menciona la doble naturaleza de la protección de las personas en casos de desastre, es decir, los derechos y obligaciones recíprocos de los Estados, por una parte, y los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas que necesitan protección, por otra. Es esencial, en efecto, comprender la doble naturaleza de la protección al considerar los derechos y obligaciones de las partes interesadas. Pero, en última instancia, el orador estima que, como manifestó en su declaración del pasado año, incumbe primordialmente a los Estados afectados proteger a las personas que se encuentran en su territorio, o bajo su jurisdicción o control, durante un desastre. Por consiguiente, como establece, en particular, la resolución 46/182 de la Asamblea General, titulada «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas», de 19 de diciembre de 1991, la asistencia humanitaria debe proporcionarse «con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado» (párr. 3). Ahora bien, los principios de soberanía y no intervención no deben ser invocados de manera poco razonable e ilegítima en detrimento de la cooperación internacional que tiene por objeto proteger a las personas que realmente necesitan una ayuda de emergencia. Estos son los factores que deben guiar a la Comisión en su manera de entender el enfoque basado en los derechos y, por lo tanto, los derechos de las personas afectadas. Por

esta razón no está de acuerdo con la opinión expresada por el Relator Especial en el párrafo 27 de su informe. Por el contrario, es preciso definir primero los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas necesitadas y después definir los derechos y obligaciones de los Estados entre sí.

5. Por lo que respecta a los límites *ratione personae*, el Relator Especial señala, en el párrafo 28 de su informe, que generalmente numerosos actores, Estados y actores no estatales, participan en las operaciones de socorro después de un desastre. Como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ya ha efectuado una contribución importante al régimen jurídico interno aplicable a varios de esos actores, el Relator Especial propone acertadamente que la Comisión examine el papel de los actores no estatales en una etapa posterior. En cuanto al alcance *ratione temporis*, cabe aprobar el método en que se basa la propuesta del Relator Especial, a saber, limitar ese alcance, en la presente etapa de los trabajos, al desastre propiamente dicho y a las fases posteriores a este, sin perjuicio de tratar ulteriormente de la preparación para casos de desastre. Pero esto no quiere decir que la fase anterior al desastre sea menos importante; la preparación para casos de desastre, en efecto, hace entrar en juego una amplia variedad de cuestiones y actividades, y la Comisión no puede examinarlas todas, por lo menos en la etapa actual de sus trabajos.

6. En lo que se refiere al proyecto de artículo 1 que el Relator Especial propone en el párrafo 30 de su informe, el orador dice que le resulta difícil aprobarlo tal como está redactado. Este artículo versa en realidad sobre tres cuestiones, esto es, la protección de las personas en casos de desastre, objeto mismo del estudio, la obligación que incumbe a los Estados de asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y la obligación que aquellos tienen de dar una respuesta adecuada y efectiva a las necesidades de esas personas en todas las fases del desastre. No era acertado, quizás, reunir estos tres elementos en un solo proyecto de artículo, recargando así su texto. Otro problema, que interesa quizá más al fondo, es que este proyecto de artículo solo trata de las obligaciones de los Estados con respecto a las personas víctimas de un desastre, y no de los derechos de los Estados afectados. Para remediar este problema, se podría aprobar la propuesta del Sr. Gaja, es decir, conservar en el proyecto de artículo 1 solo las palabras iniciales del texto actual: «El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre». Serán necesarias, por consiguiente, disposiciones separadas sobre los derechos y obligaciones de los Estados afectados en relación con las personas que deben ser protegidas, de la índole de las previstas en el resto del párrafo del texto actual del proyecto de artículo 1. Con respecto a la definición de desastre, el Relator Especial, después de haber examinado diversas definiciones enunciadas en varios instrumentos internacionales, concluye que la definición que figura 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, de 1998, constituye un buen punto de partida. El orador agradece a este respecto al Relator Especial que haya excluido las causas de la definición. Recuerda que el año pasado mencionó el ejemplo de un desastre que a la sazón azotaba

la provincia de Sidoarjo en Java oriental, en Indonesia. Los científicos y expertos indonesios y extranjeros que estudian este fenómeno siguen sin ponerse de acuerdo acerca de la causa probable del desastre: un fenómeno natural relacionado con los seísmos que se produjeron en diferentes partes de Java o un desastre de origen humano resultante de un dispositivo de perforación defectuoso y que generaba la responsabilidad de una sociedad privada.

7. Después de haber examinado y analizado en profundidad las definiciones procedentes de diversas fuentes, el Relator Especial propone un proyecto de artículo 2 en el párrafo 45 de su informe. Aunque conviene con el Relator Especial en que el criterio para determinar la existencia de un desastre debe ser el grado de perturbación del funcionamiento de la sociedad en que se ha producido, estima en cambio que la «perturbación grave del funcionamiento de la sociedad» a que se refiere la definición del Relator Especial remite únicamente a la consecuencia de un desastre; el desastre es en realidad el evento que ha causado esta perturbación. Por lo tanto, el proyecto de artículo debería establecer una relación de causalidad entre el evento y el perjuicio de que él se deriva. Propone, pues, que se modifique el proyecto de artículo 2 de la manera siguiente: «Se entiende por “desastre” un evento [o un evento de extrema gravedad], a excepción de un conflicto armado, que causa una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad y ocasiona pérdidas de vidas humanas, daños materiales o daños al medio ambiente importantes y generalizados».

8. Hay que agradecer al Relator Especial que cite el apartado *b* del párrafo 10 del informe del Secretario General sobre el modo de hacer efectiva la responsabilidad de proteger²¹², a tenor del cual la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a los cuatro crímenes especificados en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, es decir, el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad²¹³. Tal responsabilidad no debe hacerse extensiva a los desastres y, por lo tanto, no corresponde al ámbito del estudio del tema.

9. Por lo que hace a la solidaridad y la cooperación, si bien la obligación de cooperar es un principio bien arraigado del derecho internacional, la solidaridad en cambio, como han dicho otros miembros de la Comisión, es dudoso que esté reconocida como tal. Con todo, conviene destacar la importancia del párrafo 63 del informe, que aclara que la cooperación no disminuye en nada las prerrogativas del Estado soberano dentro de los límites del derecho internacional.

10. Una vez concluido el examen del principio de cooperación, el Relator Especial propone un proyecto de artículo 3 cuyo texto es aceptable, incluidas las palabras «cuando corresponda», salvo la referencia a la «sociedad civil» que figura en el apartado *c*. La expresión «sociedad civil» designa un concepto político que cada cual interpreta a su manera. Sería preferible sustituirla por «las organizaciones no gubernamentales competentes» como han propuesto varios miembros de la Comisión, entre

²¹² A/63/677.

²¹³ Véase la nota 180 *supra*.

ellos el Sr. Dugard. La propuesta del Sr. Murase de que se elabore una lista de organizaciones no gubernamentales competentes y fiables también merece ser aprobada.

11. Para terminar, el orador estima que los proyectos de artículo propuestos no están listos para ser enviados al Comité de Redacción y que convendría que el Relator Especial los revisara habida cuenta de las observaciones y propuestas de los miembros de la Comisión.

12. La Sra. JACOBSSON dice que sus observaciones versarán sobre los tres proyectos de artículo que ha propuesto el Relator Especial. En cuanto al proyecto de artículo 1, la definición del ámbito de aplicación está directamente relacionada con el debate sobre el enfoque basado en los derechos y el enfoque basado en las necesidades, y el Relator Especial abre la puerta a una combinación de ambos. A este respecto, la oradora lamenta no ser suficientemente versada en esta materia y, al no captar plenamente el sentido de este concepto, le resulta difícil aceptar o rechazar tal planteamiento, en particular cuando la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja lo considera pertinente. Convencida, sin embargo, de que los trabajos deben tomar como punto de partida un enfoque basado en los derechos, opina que, como dijo la víspera el Sr. Petrič, no hay que tratar de limitar los derechos. Esto significa que los trabajos deben efectuarse en el marco de los derechos humanos, incluidas, en su caso, las disposiciones relativas a las excepciones. A este respecto, el debate, que versa sobre una cuestión de principio, es muy similar al que celebró la Comisión sobre el quinto informe del Sr. Kamto sobre la expulsión de extranjeros (A/CN.4/611), acerca de los «derechos fundamentales» (sesiones 3002.^a a 3006.^a), y sería de desear, por coherencia, que la Comisión adoptase la misma solución en uno y otro caso.

13. En lo que concierne al proyecto de artículo 2, es difícil elaborar una definición de desastre cuando los trabajos se encuentran solo en su etapa inicial, pero tal vez sea útil disponer de una definición de trabajo provisional. Se puede resumir el debate que ha tenido lugar hasta ahora diciendo que algunos opinan que esta definición es demasiado amplia y otros que es demasiado restringida. Recuerda la oradora que a este respecto declaró el pasado año que estaba de acuerdo con el Relator Especial sobre el principio de la exclusión de los conflictos armados, pero que estaba convencida de que probablemente sería difícil no traspasar el límite entre situación de conflicto armado y situación de paz, así como determinar si existía o no un conflicto armado, o incluso ponerse de acuerdo sobre este punto, en particular si el conflicto se desarrollaba en ciertas partes del territorio de un Estado. Añade que la conclusión a que llegó era que el objetivo no debía ser tomar en consideración las situaciones de conflicto armado en sí mismas, sino que la Comisión, al mismo tiempo, no tenía que cerrar por completo la puerta al examen de situaciones concretas. Por esta razón estima hoy que la idea de la Sra. Escameia de una cláusula «sin perjuicio» es excelente.

14. Por lo que respecta al método de trabajo, es posible interesarse ante todo por los problemas que

se plantean en la fase aguda del desastre —el «desastre propiamente dicho»—, pero es preciso considerar también las etapas anteriores y posteriores al desastre. La Comisión se puede contentar de momento con una definición provisional. A este respecto, es primordial elaborar un plan para identificar los problemas que hay que tratar. Un plan de este género ayudaría asimismo a la Comisión a definir el ámbito de aplicación temporal del tema, y los ejemplos que el Sr. Petrič mencionó la víspera son a este respecto esclarecedores. No es sencillo, efectivamente, decir cuándo concluye una etapa y cuándo comienza otra, como así se desprende claramente de la resolución 63/141 de la Asamblea General, titulada «Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo».

15. El artículo 3 que propone el Relator Especial es tal vez el más estimulante desde el punto de vista intelectual, en parte porque define el fundamento jurídico del proyecto de artículos y en parte porque trata de identificar a los actores. El Relator Especial afirma en su informe que existe en derecho internacional un deber general de cooperar y se puede estar de acuerdo con él en que este deber se refuerza y se precisa con el paso de los años. No obstante, cabe preguntarse por qué, si el deber de cooperar está tan claramente definido, como han dicho algunos, es necesario especificar, como ha hecho el Relator Especial en su proyecto de artículo 3, que los Estados deben cooperar «a los efectos del presente proyecto de artículos». El caso es que, desgraciadamente, el deber de cooperar, tal como figura 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, anexo), debe ser explicitado, precisado y consolidado. Corresponde a la Comisión contribuir a la promoción y el fortalecimiento de la cooperación internacional, aun cuando sea al Estado afectado al que incumbe primordialmente hacer frente a una situación de desastre. Es preciso preguntarse, pues, qué tipo de cooperación se prevé en el contexto de la protección de las personas. El proyecto de artículo 3 prevé tres niveles de cooperación, que deberían enunciarse de forma más transparente. El primero, el de la cooperación interestatal, es evidente, y corresponde a la Comisión decir lo que este deber implica en casos de desastre. En el segundo nivel, existe ya un deber de cooperar con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja —cabe preguntarse por otra parte por qué no se menciona a este último en el proyecto de artículo 3. Hay que señalar que el deber que incumbe a los Estados de cooperar con el CICR se extiende a las situaciones surgidas después de un conflicto y que podría ser aplicable asimismo en las situaciones de desastre. Ello demuestra también cuán difícil es distinguir claramente entre las diferentes fases de un desastre. El tercer nivel es el de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales.

16. Así pues, la oradora propone que se modifique el proyecto de artículo 3 (Deber de cooperar) de la manera siguiente:

«Para proteger lo mejor posible a las personas en casos de desastre, los Estados cooperarán entre sí.

1. Los Estados tendrán el deber de cooperar 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 el Comité Internacional de la Cruz Roja.

2. Además, cuando corresponda, los Estados cooperarán con las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario competentes y facilitarán sus actividades.»

17. Por último, la Sra. Jacobsson estima que los proyectos de artículo 1 y 3 se pueden remitir al Comité de Redacción, pero no así el proyecto de artículo 2.

18. El Sr. NOLTE se propone hacer una observación general y algunos comentarios específicos. La observación general concierne a la definición del tema. El Relator Especial estima que el espíritu, o la filosofía, que inspira el conjunto del proyecto debería incorporarse a la definición del alcance del tema. Como han hecho el Sr. Gaja y el Sr. McRae antes que él, el orador pone en duda que sea oportuno tratar en la definición del alcance la cuestión de si el proyecto descansa en un enfoque basado en los derechos o en un enfoque basado en las necesidades. Ciertamente, la intención de indicar claramente el espíritu que anima el proyecto es buena, pero la definición del alcance deviene por ello menos precisa y se presta a interpretaciones contradictorias. Por consiguiente, propone como el Sr. Gaja que se limite la definición del alcance que figura en el proyecto de artículo 1 a las palabras iniciales, a saber: «El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre», y opina además, como el Sr. McRae, que la cuestión del objeto o el espíritu del proyecto de artículos debe tratarse en otra parte, bien en un preámbulo, bien en un artículo separado.

19. Esta propuesta, por supuesto, es bastante técnica. La principal cuestión de fondo, en efecto, es cómo formular el espíritu o el objeto del proyecto de artículos. Todos los miembros que han intervenido en el debate hasta ahora consideran que son las personas afectadas por el desastre las que deben estar en el centro de este empeño y que su bienestar es el principal objeto de este. Algunos miembros parecen dar por sentado que la mejor manera de alcanzar este objetivo es adoptar un enfoque basado en los derechos. El orador estima, al igual que otros miembros, que hay que mostrarse prudente a este respecto. El Relator Especial ha explicado en el párrafo 16 del informe que decidió proponer un enfoque basado en los derechos inspirándose en la orientación prevalente en el decenio de 1980 cuando se adoptó este enfoque en relación con la política de desarrollo. A juicio del orador, esta analogía no es evidente. Quizá era necesario, en efecto, subrayar en los años 80 que el objetivo del desarrollo era en última instancia el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la persona y no solo el desarrollo del Estado como entidad abstracta. Así, un enfoque del desarrollo basado en los derechos tenía por objeto hacer hincapié

en la persona como beneficiario último de la política de desarrollo. Ahora bien, en la esfera de las medidas de socorro en casos de desastre, nadie pone en duda que el objeto de todas estas actividades sea la persona. La cuestión estriba más bien en determinar cuál es la mejor técnica jurídica para la consecución de este objetivo. Un enfoque basado en los derechos refuerza efectivamente el énfasis puesto en la persona y ofrece la ventaja de descartar cualquier idea de que las medidas de socorro en casos de desastre corresponden a la esfera de la caridad. Pero tal enfoque presenta un serio inconveniente: está limitado por el alcance de los derechos mismos y, por lo tanto, está expuesto a los litigios en cuanto al alcance de la protección de estos derechos. Los derechos humanos pueden estar sujetos a serias limitaciones en situaciones de emergencia, y las obligaciones que corresponden a los derechos humanos no vinculan a cada Estado sino esencialmente al solo Estado afectado. El orador puntualiza que no quiere decir con esto que los derechos humanos no sean pertinentes en esta materia; son importantes para fortalecer la posición de las personas víctimas de un desastre y determinar sus necesidades, pero el proyecto debería tener un fundamento más amplio, es decir, las necesidades de las personas interesadas. Estas necesidades pueden ir mucho más allá de sus derechos y las operaciones de socorro en casos de desastre no deberían poder ser obstaculizadas por litigios relativos al alcance de los derechos. Incluso en el caso de los desastres que no adquieren una dimensión internacional porque los medios de que dispone el Estado afectado le bastan para afrontar la situación, generalmente no se habla en términos de derechos sino en términos de necesidades. Por esta y por otras razones, propone que se invierta el acento puesto en la segunda parte del proyecto de artículo 1 de modo que, como elemento de un preámbulo o de un artículo distinto, diga lo siguiente: «con objeto de que los Estados puedan proporcionar una respuesta adecuada y efectiva a las necesidades de las personas en casos de desastre, incluido asegurar el ejercicio efectivo de sus derechos». Este enunciado no eliminaría los derechos humanos como elemento fundamental de las operaciones de socorro en casos de desastre, sino que los situaría en un contexto más amplio, el de las necesidades de la persona. Un enfoque de esta índole, basado en dos pilares, pero dando primacía a la satisfacción de las necesidades, no debilitaría el espíritu o el fin de las actividades de socorro en casos de desastre, ni mucho menos, sino que las fortalecería.

20. La definición de desastre, por otra parte, exige cierta cautela. Si bien es incuestionable y evidente que a menudo no es posible distinguir claramente entre desastre natural y desastre de origen humano, no es menos cierto que, desde el punto de vista de la persona y sus derechos, ello es irrelevante. Pero esto no debe llevar a la Comisión a conclusiones desmesuradas. No toda crisis grave es un desastre. Como ha dicho el Sr. McRae, la crisis económica que actualmente conoce el mundo no es en sí misma un desastre, aun cuando pueda producir efectos desastrosos en determinadas regiones. El orador confiesa estar menos seguro que el Sr. Dugard de que la situación en Zimbabwe sea un desastre en el sentido técnico que incumbe a la Comisión definir. Aunque está menos familiarizado que el Sr. Dugard con la situación que reina en dicho país y aunque considera que son necesarias medidas

de socorro para la población de Zimbabwe, opina que calificar esta situación de desastre equivale casi a afirmar que una mala gestión política y violaciones de los derechos humanos constituyen un desastre. No está seguro de que esto sea beneficioso para las víctimas de ciertas violaciones de los derechos humanos y, por lo tanto, es partidario de adoptar un criterio como el que propone el Relator Especial, es decir, una «perturbación grave» del funcionamiento de la sociedad. Un criterio de esta índole es especialmente importante si no se pueden limitar las causas posibles de un desastre.

21. Tanto si la Comisión opta por un enfoque basado en los derechos como si lo hace por un enfoque basado en las necesidades o por un enfoque mixto, lo más importante, por supuesto, es determinar las obligaciones y las competencias del Estado afectado. Se trata ante todo de una cuestión que habrá que estudiar en los futuros informes y con ocasión de los períodos de sesiones venideros, aunque se puedan examinar ya, como ha propuesto el Sr. Gaja, las causas posibles de la negativa de los Estados a cooperar haciendo hincapié en los aspectos institucionales, en particular el papel de las Naciones Unidas y el deber de los Estados de «prestar ayuda» a la Organización (párrafo 5 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas). Así pues, la Sra. Escarameia tiene razón cuando afirma que habría que partir del principio de que los Estados Miembros están obligados a prestar asistencia a las Naciones Unidas. Por otro lado, en vista de la declaración tan categórica del Secretario General, la Comisión tal vez debería descartar la cuestión del deber de proteger como fuente posible de obligaciones para los Estados Miembros, aun cuando esto no significa en absoluto que no existan otras fuentes de derechos y obligaciones de los terceros Estados en caso de desastre. Así, cuando un Estado simplemente permanece indiferente ante una hambruna que afecta a una parte de su territorio y provoca la muerte de un gran número de personas, su indiferencia no constituye quizá un genocidio en el sentido técnico del término, pero puede muy bien constituir una violación de una norma imperativa del derecho internacional de los derechos humanos que, a su vez, autorice y obligue a los terceros Estados a exigir la responsabilidad del Estado interesado o, por lo menos, imponga a este último la obligación de aceptar la ayuda propuesta. Conviene con la Sra. Escarameia en que la Comisión no debería excluir del alcance del tema los conflictos armados en cuanto tales, sino que más bien debería elaborar una cláusula «sin perjuicio» concerniente a las normas relativas a los conflictos armados. Apoya la idea del Relator Especial de distinguir dos ejes principales —aunque seguramente haya otros—, a saber, la relación entre Estados, por una parte, y la relación entre los Estados y los demás sujetos de derecho internacional —en particular, las personas y las organizaciones no gubernamentales—, por otra, y de precisar sus límites a medida que la Comisión avance en sus trabajos sobre el tema. En lo que se refiere al deber de cooperar, conviene con el Sr. Gaja en que este principio debería examinarse conjuntamente con otros principios de fondo con los que está relacionado. El orador no pone en entredicho el deber de los Estados de cooperar, pero este es solo uno de los deberes elementales a los que aquellos están sujetos. Contrariamente a los proyectos de artículo 1 y 2, es demasiado pronto

todavía para remitir el proyecto de artículo 3 al Comité de Redacción.

22. El PRESIDENTE, hablando en calidad de miembro de la Comisión, señala que el Sr. Nolte se ha referido a la hipótesis de una hambruna que dejara indiferente al Estado en cuyo territorio se produce. Ahora bien, el hecho de no prestar asistencia a personas especialmente menesterosas es considerado como infracción por numerosas constituciones y códigos penales de todo el mundo, de modo que la Comisión podría fundarse en esta práctica común para elaborar un principio general del derecho.

23. El Sr. OJO señala que la adopción de un enfoque basado en los derechos para abordar el tema de la protección de las personas en casos de desastre, con miras a su probable codificación, plantea algunas dificultades. En su informe, el Relator Especial presenta los dos aspectos del tema, es decir, la cuestión de los derechos y obligaciones recíprocos de los Estados, por una parte, y la de los derechos y obligaciones de los Estados respecto de las personas necesitadas de protección, por otra. También examina a fondo la práctica convencional y la de las autoridades judiciales en la esfera de la doble protección de los Estados y las personas en derecho internacional, recorriendo cuestiones tan diversas como el genocidio, las relaciones consulares y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (párrafos 19 a 27 del informe). Analiza asimismo, como es obligado, las fuentes de derecho internacional relativas a la protección de las personas en casos de desastre, en particular el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y las normas de derecho internacional concernientes a los refugiados, las personas desplazadas y los desastres. El análisis del Relator Especial, por consiguiente, justifica ampliamente su elección de incluir la doble protección en el ámbito del tema.

24. Por lo que respecta a la definición de desastre, hay que felicitarse de que el Relator Especial haya pasado por el tamiz los instrumentos internacionales y la práctica judicial en esta materia. Tanto en los párrafos iniciales como en la conclusión de la parte del informe dedicada a esta cuestión, el Relator Especial se deshace en alabanzas al Convenio de Tampere que, a su juicio, proporciona la «mejor orientación» para definir el concepto de desastre (párrafo 44 del informe). Pone de relieve, no obstante, varias limitaciones del Convenio, en especial por cuanto considera que un «desastre» es «una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente» (art. 1, párr. 6). El Relator Especial observa con razón que «[u]na posible alternativa sería incluir en la definición de desastre una precisión sobre la necesidad de que existan pérdidas efectivas» (párrafo 34 del informe). Esta afirmación pone claramente de manifiesto la característica principal del tema examinado cuyo título supone la existencia real de un desastre, puesto que se refiere a la protección de las personas «en casos» de desastre.

25. A continuación el Relator Especial se aparta en otros aspectos de la definición enunciada en el Convenio de Tampere, al evitar toda referencia a la causa del desastre: accidental, natural o humana. A su juicio, por un lado es particularmente difícil establecer una relación causal

clara y, por otro lado, un criterio de este tipo no constituiría una aportación importante a la definición del término. Así pues, el Relator Especial prefiere inspirarse en gran medida en otros instrumentos internacionales y decisiones judiciales y, a tal efecto, no incluye en el proyecto de artículo 2 elementos destacados del concepto de desastre. La necesidad de asegurar la protección de las víctimas en virtud del derecho internacional resulta del hecho de que un evento de esta índole adquiere una dimensión internacional desde el momento en que la capacidad y los medios locales para hacerle frente se ven desbordados. Este elemento es crucial en al menos tres instrumentos examinados por el Relator Especial. Un desastre solo debería llamar la atención de la comunidad internacional si fuera de tal amplitud que desbordase los medios —humanos, materiales, técnicos o de otro tipo— de los actores estatales o no estatales en el plano local. En tal caso, el Estado estaría obligado a solicitar una intervención internacional. Así, como indica la Secretaría en su Memorando sobre la protección de las personas en casos de desastre: hay «un mayor reconocimiento de la obligación positiva de los Estados afectados de solicitar asistencia, al menos cuando la capacidad interna de respuesta se ve desbordada por el desastre»²¹⁴.

26. El orador propone modificar el proyecto de artículo 2 a fin de que la salvedad «con excepción de las situaciones de conflicto armado» sea objeto de un párrafo distinto o figure al final de la definición propiamente dicha. El proyecto de artículo 2 podría redactarse así: «Se entiende por “desastre” una perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad que ocasione pérdidas humanas, materiales o ambientales importantes que excedan de la capacidad local de respuesta, a excepción de un conflicto armado». Finalmente, hay que felicitar al Relator Especial por su profundo análisis de los principios fundamentales de la cooperación y la solidaridad en las relaciones internacionales, dos principios que constituyen exigencias irreductibles en un mundo cada vez más interdependiente, especialmente en materia de intervención y gestión de las operaciones en casos de desastre. En consecuencia, el orador hace suyo el proyecto de artículo 3, tal como lo ha redactado hábilmente el Relator Especial.

27. El Sr. FOMBA dice que el Relator Especial ha planteado bien los términos del debate mediante una investigación detallada y un análisis en profundidad de las cuestiones objeto de examen; los tres proyectos de artículo que propone, pues, constituyen una excelente base de trabajo. Por lo que hace al planteamiento general del tema, es importante abordar en primer lugar la cuestión del derecho a la asistencia humanitaria y sus consecuencias desde un doble punto de vista, o sea, jurídico y práctico. En segundo lugar, la cuestión de la responsabilidad primordial del Estado debe ser estudiada haciendo hincapié en las obligaciones del Estado, incluso cuando este no puede o no quiere intervenir en el mismo. En tercer lugar, la cuestión del derecho de terceros a prestar asistencia al Estado afectado se debe abordar cargando el acento en las condiciones de la licitud y los límites de la acción exterior. En cuarto lugar, la cuestión del deber general de cooperar con el Estado afectado en las diferentes etapas

del proceso operacional de la asistencia se debe tratar también poniendo especial énfasis en el caso de la asistencia a los Estados en desarrollo. En quinto lugar, es preciso estudiar la cuestión de la obligación que incumbe al Estado afectado de tomar las medidas necesarias y suficientes para facilitar la asistencia. Por último, la cuestión de la obligación que incumbe al Estado afectado de no rechazar la asistencia en determinados casos y la de las vías y medios idóneos para garantizar su cumplimiento también deben ser examinadas.

28. En lo que concierne a los proyectos de artículo propuestos, el orador dice, a propósito del proyecto de artículo 1 (Alcance), que *a priori* comparte la opinión según la cual el texto actual asocia dos elementos a la vez vinculados y diferentes, esto es, el alcance, por una parte, y los fines u objetivos operacionales, por otra. Por esto parece más lógico y prudente tratar de separar los dos aspectos, lo que explica la propuesta de nueva redacción del Sr. Gaja, a la que quiere adherirse. Con todo, se podría adoptar otro enunciado, a saber: «El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de los derechos humanos fundamentales y la satisfacción de las necesidades esenciales de las personas en casos de desastre». Tal enunciado presenta la ventaja de una mayor coherencia. En lo que se refiere al proyecto de artículo 2 (Definición de desastre), es ilusorio pretender llegar a una definición perfecta y universalmente aceptable. Ahora bien, se han hecho algunas tentativas y, entre todas ellas, el Relator Especial ha creído oportuno elegir la menos mala. Con respecto al texto actual, el orador está de acuerdo con el Sr. Gaja en que, como la perturbación no es en sí un elemento intrínseco de la definición de desastre, sino más bien su consecuencia, habría que revisar su redacción. Por lo que hace a la suerte que hay que reservar al conflicto armado, es innegable que figuran entre las causas de las situaciones de emergencia y de desastre. No menos cierto es que las disposiciones específicas del derecho internacional humanitario son aplicables en caso de conflicto armado. Por lo tanto, remitiéndose al ejemplo de la resolución del Instituto de Derecho Internacional de 2003 relativa a la asistencia humanitaria²¹⁵, en vez de decir «con excepción de las situaciones de conflicto armado», se podría incluir una cláusula «sin perjuicio», idea que ha sido defendida al parecer por varios miembros de la Comisión. Por lo que respecta al proyecto de artículo 3 (Deber de cooperar), se trata de una disposición fundamental pero cuyo texto actual parece suscitar todavía algunos interrogantes. Se ha propuesto sustituir la expresión «a los efectos del presente proyecto de artículos» por «en casos de desastre»; esto es aceptable, pues es más claro y directo. En opinión de algunos miembros de la Comisión, como la Sra. Escameia, la expresión «cuando corresponda» oculta o contradice la competencia claramente establecida y «automática» de las Naciones Unidas, opinión que el orador no comparte, al menos a primera vista. Por otra parte, las categorías de actores mencionadas en los apartados *a* y *b* del proyecto de artículo 3 no parecen concitar la unanimidad. Esta cuestión es quizá una cuestión de principio que habría que zanjar de antemano. En conclusión, se inclina por que se remitan los proyectos de artículo 1 y 2 al Comité de Redacción. Por

²¹⁴ A/CN.4/590 y Add.1 a 3 (véase la nota 181 *supra*), párr. 57.

²¹⁵ Véase la nota 204 *supra*.

lo que hace al proyecto de artículo 3, es prematuro tal vez remitirlo al Comité de Redacción por dos razones por lo menos: el grado actual de desacuerdo en cuanto a su contenido y la necesidad de saber si están previstas otras disposiciones complementarias, en particular en lo que concierne a los modos de hacer efectivo el actual proyecto de artículo 3, como sucede, por ejemplo, en la resolución del Instituto de Derecho Internacional de 2003.

29. El Sr. CAFLISCH dice que Suiza, como otros países, cuenta con un cuerpo permanente de ayuda en caso de desastre que frecuentemente es llamado a intervenir con ocasión de desastres —a menudo naturales— en el extranjero. Suiza evidentemente solo interviene con el acuerdo del Estado interesado a fin de prestar servicio a este y, sobre todo, a su población. A veces sucede que, pese a este acuerdo y a la solidaridad que constituye la base de la intervención, surjan dificultades que ponen trabas al buen desarrollo de las operaciones. Uno de los fines principales que debe perseguir la Comisión en el marco de sus trabajos es el de determinar las condiciones de la acción internacional humanitaria en casos de desastre y, muy especialmente, las condiciones de la acción internacional humanitaria entre los Estados interesados; el orador dice que está impaciente por conocer cuáles serán, concretamente, esas condiciones.

30. El Relator Especial invita a la Comisión a concentrarse, al menos por el momento, en los desastres que ya han ocurrido y en sus consecuencias, en lo cual sin duda tiene razón. Ahora bien, no hay que perder de vista el aspecto preventivo. Como demuestra la actualidad, se podrían haber evitado desastres —y mitigado sus consecuencias— mediante las precauciones adecuadas que no siempre se han tomado o han podido tomarse. También en este aspecto debe intervenir la solidaridad permitiendo a los países que lo deseen crear los servicios de previsión necesarios. Sería útil que la Comisión mantuviera esta cuestión en su programa, aun cuando, como recuerda el Relator Especial en el párrafo 18 de su informe, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas trata ya de sensibilizar la opinión pública sobre la importancia de la prevención.

31. Por lo que hace al alcance del proyecto de artículos, enunciado en el artículo 1, no tiene otro comentario especial que hacer sino que el texto le parece algo complicado; el Comité de Redacción sin duda se dedicará a simplificarlo. En lo que concierne al artículo 2, destinado a definir el concepto de «desastre», señala que el término debería englobar dos elementos, es decir, en primer lugar, un evento súbito e imprevisto (aunque no necesariamente imprevisible) de origen natural o humano y, en segundo lugar, un evento que tiene una incidencia importante y negativa en la vida, el bienestar y los bienes de la población o de un segmento importante de esta. Estos elementos excluyen los conflictos armados, como hace también, y acertadamente, el texto del artículo 2 propuesto. Este artículo propone asimismo otro elemento, el de «una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad», aunque cabe preguntarse si en caso de «desastre» es siempre así; sea como sea, parece que ese elemento se ha formulado de una manera muy general. Por esta razón, se inclina a favor de las

fórmulas citadas en los párrafos 39 a 41 del informe. Con respecto al artículo 3, relativo al deber de cooperar de los Estados entre sí y con diversos organismos, convendría quizás incluir el CICR, como ha sugerido con razón la Sra. Jacobsson. Es cierto que este actúa principalmente en el marco de conflictos armados, pero esto no implica una abstención total de ayuda en caso de desastre o en situaciones «mixtas». Como han aducido otros miembros de la Comisión, no se debería en esta disposición hacer referencia a la «sociedad civil» sin otra precisión.

32. Sir Michael WOOD pone de relieve la complejidad del tema que se examina y dice que no alcanza a discernir claramente en qué dirección se encamina la Comisión. No hay que ver en ello ninguna crítica al Relator Especial ni a la Secretaría que no han escatimado esfuerzos para aclarar el tema y han realizado un trabajo admirable. La documentación relativa a la protección de las personas en casos de desastre es abundante y las experiencias y competencias en esta esfera son múltiples. Como el tema examinado es sobre todo de orden práctico, hay que felicitar a que el Relator Especial haya colaborado estrechamente con los agentes destinados sobre el terreno y debe ser alentado a proseguir por esa vía que es esencial para la utilidad de los trabajos de la Comisión. A este respecto, el problema principal estriba en saber si será útil elaborar unos principios jurídicos que presenten el grado de generalidad que caracteriza los trabajos de la Comisión; ahora bien, esta cuestión sigue sin respuesta. Sea como fuere, el tema se ha incluido en el programa de la Comisión con la bendición de la Sexta Comisión y, por lo tanto, hay que actuar lo mejor posible para llegar a un resultado útil.

33. Una de las cuestiones esenciales que se han planteado consiste en qué se puede decir de las obligaciones del Estado afectado: ¿en qué medida y en qué circunstancias está obligado a cooperar con quienes se ofrecen para acudir en su ayuda? ¿Está jurídicamente obligado, en circunstancias extremas, a aceptar la ayuda que los demás le ofrecen y, en caso afirmativo, en qué medida se trata de una obligación jurídica? No es seguro que la Comisión deba tratar de responder directamente a estas preguntas, que por lo demás quizá no deberían formularse con tanta franqueza. En cualquier caso, por las razones indicadas por el Secretario General y por el Relator Especial en su segundo informe, así como por numerosos miembros de la Comisión, no es oportuno intentar invocar «la responsabilidad de proteger». Se trata de un concepto aún frágil cuyo eventual ámbito de aplicación actualmente es limitado. No sería útil para los futuros debates sobre la responsabilidad de proteger ni para los trabajos que ahora emprende la Comisión hacer extensivo este concepto a los desastres en general.

34. La expresión «enfoque basado en los derechos» no tiene carácter jurídico. El Relator Especial explica en su informe preliminar que el enfoque basado en los derechos «aborda las situaciones no solo en función de las necesidades humanas, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo; habilita a las personas para que exijan la justicia como derecho y no como limosna; y da a las comunidades una base

moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan»²¹⁶. Esto parece más bien un enfoque filosófico o moral. Tal vez esta expresión sea una manera abreviada de indicar que el tema debería abordarse desde el punto de vista de los derechos de las víctimas de un desastre en vez de desde la perspectiva de los derechos y obligaciones de los Estados interesados. El Relator Especial vuelve a referirse a este enfoque en su segundo informe, en el que escribe que «el enfoque es un punto de partida útil que lleva consigo el importantísimo bagaje de un vocabulario basado en los derechos» (párr. 17). Sería conveniente que explicase concretamente las consecuencias de la adopción de tal enfoque en lo que respecta al tratamiento del tema.

35. En espera de estas aclaraciones, el orador propone que, por lo menos al principio, la Comisión se concentre en los derechos y obligaciones de los Estados —el Estado afectado y los demás Estados— en caso de desastre. En vez de partir de un punto de vista abstracto, estima preferible alentar y facilitar las medidas concretas que los Estados, en especial los Estados afectados, deberían tomar para responder de manera «adecuada y efectiva» a las necesidades de las personas, según los términos del proyecto de artículo 1. Convertir esta operación en un nuevo enunciado de los derechos fundamentales de un grupo determinado de personas —en el presente caso, las víctimas— amenaza con desviar a la Comisión de su verdadero objetivo, que consiste en procurar que se atienda lo mejor posible a las necesidades de los interesados. Por estas razones, convendría suprimir en el proyecto de artículo 1 las palabras «el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en esos casos». Además, teniendo en cuenta que, como han hecho observar otros miembros, el proyecto de artículo 1 aborda dos elementos que conviene distinguir, esto es, el alcance del proyecto de artículos, por una parte, y su objeto, por otra, sería preferible centrar el proyecto de artículo 1 en el alcance, como ha propuesto el Sr. Gaja. Se podría decir simplemente que los artículos se aplican a la protección de las personas en casos de desastre.

36. Aprueba la mayoría de las observaciones que se han formulado en relación con el proyecto de artículo 2 (Definición de desastre). No acierta a ver cómo sería posible prescindir de un texto más elaborado. Existen numerosos precedentes, en los que puede apoyarse la Comisión. En cuanto a la exclusión de los conflictos armados, necesaria e importante, su enunciado se debe examinar más a fondo. Una cláusula «sin perjuicio» no será necesariamente suficiente, pero es difícil pronunciarse sin tener una idea más precisa del contenido del proyecto de artículos. Quizá habría que dedicarle un artículo separado. En función del contenido del proyecto, la Comisión podría establecer que las disposiciones del proyecto de artículos no se aplicarán en la medida en que las cuestiones a que se refiere se rijan por el derecho internacional humanitario.

37. En lo concerniente al proyecto de artículo 3 (Deber de cooperar), comparte la opinión de que este deber no tiene mucho sentido cuando se enuncia de manera abstracta, como se ha hecho en este caso.

38. En primer lugar, el capítulo del segundo informe sobre la solidaridad y la cooperación (párrs. 50 a 70) se refiere a la solidaridad como si se tratase de un principio, distinto del de cooperación. Se la califica incluso de «principio jurídico internacional». En otras partes del informe, los términos «solidaridad» y «cooperación» parece que se emplean indistintamente. Ahora bien, el término «solidaridad» no figura en el texto mismo del proyecto de artículo, lo que es un acierto, puesto que no se trata de un concepto de derecho internacional sino más bien de un concepto moral o ético. No se alcanza a ver lo que un concepto o un «principio» de solidaridad podrían añadir, en el plano del derecho, a la cooperación, en todo caso en el contexto del tema que se examina. En el pasaje del informe del Secretario General de las Naciones Unidas, de 1990, sobre la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, citado en el segundo informe del Relator Especial, se lee: «El concepto de solidaridad internacional [...] entendido como un sentimiento de responsabilidad [...] tiene sus raíces en los principios éticos de la Carta»²¹⁷. Esto induce a pensar que no se trata de un principio jurídico.

39. En segundo lugar, el segundo informe dice que el «principio de cooperación» se aplica «tanto entre naciones como entre [...] particulares» (párr. 50). El «deber de cooperar», en efecto, está «bien arraigado» como principio de derecho internacional, como se indica más adelante (párr. 52). Lo que no está claro, sin embargo, en el estado actual del derecho internacional o en el contexto del tema que se examina, es qué medidas concretas —cuando corresponda— exige de un Estado determinado. La manera como se enuncia el deber de cooperar 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 Unidas²¹⁸, citada en el segundo informe, es tan general que resulta difícil deducir su contenido. En lo que se refiere a las obligaciones específicas de cooperar que los Estados pueden contraer en virtud de instrumentos concretos como los mencionados en el párrafo 55 del segundo informe, tal vez ocurra de otro modo, pero incluso en el caso de estos instrumentos sería interesante conocer los efectos que un deber general de cooperar ha tenido en la práctica. La referencia a los instrumentos del «nuevo orden económico internacional» (párr. 57) no indica ninguno. No todo lo que la Asamblea General enuncia en una resolución constituye un «principio jurídico internacional» (ibíd.).

40. Por supuesto, la cooperación internacional es muy importante en lo que concierne a las medidas de socorro en caso de desastre. Es quizá en esta esfera donde es más evidente y responde mejor a las exigencias de la opinión pública. Es innegable que hay que hacer todo lo posible por fomentar y facilitar tal cooperación. Pero el hecho de que una cosa sea importante y deba ser fomentada no significa que se trate de una obligación jurídica en el ámbito internacional.

²¹⁶ *Anuario...* 2008, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598, párr. 12.

²¹⁷ A/45/587, párr. 5.

²¹⁸ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1.

41. Antes de remitir el proyecto de artículo 3 al Comité de Redacción, habría que aclarar algunos extremos. ¿Se trata de proponer un texto que enuncie una obligación *de lege ferenda* o de volver a enunciar un deber de cooperar ya existente como elemento del derecho en la esfera de las medidas de socorro en caso de desastre? En un caso como en el otro, el contenido de esta obligación debe ser claro. ¿Constituye un principio general y no una norma? ¿O se aplica de manera concreta en determinadas circunstancias? Si es una obligación, ya general, ya más específica, ¿quiénes son sus beneficiarios, puede exigirse su cumplimiento y, en caso afirmativo, quién puede hacerlo?

42. Como otros miembros de la Comisión, el orador considera prematuro remitir los tres proyectos de artículo al Comité de Redacción, en todo caso sin haberlos examinado más a fondo, a fin de no introducir cierta rigidez en los trabajos futuros. Cabría remitir los proyectos de artículo 1 y 2, a condición de llegar a un consenso sobre las modificaciones que han de introducirse en ellos, pero no puede decirse lo mismo del proyecto de artículo 3, que aborda la sustancia misma del tema. Sería prematuro elegir un itinerario en vez de otro antes de tener una idea más precisa del destino final.

43. El Sr. VASCIANNIE no está seguro tampoco de lo que significa un enfoque «basado en los derechos». Quizás quiera decir que desde un punto de vista filosófico, en situaciones de desastre, conviene prestar una atención especial a las necesidades y preocupaciones de las personas afectadas. Considerados desde esta perspectiva, «derechos» y «necesidades» son casi sinónimos: se trata de situar a la persona en el centro del análisis. De ser este el propósito, en lo fundamental es aceptable pero solo proporciona una orientación general que no indica cómo, cuando sobreviene un desastre, hay que traducir esto en la realidad. Queda por examinar si, en función de normas en vigor concretas, se puede considerar aceptable o no una medida determinada, teniendo en cuenta también otras consideraciones como los recursos disponibles, las opiniones de los Estados, los conflictos de intereses y el papel de las entidades públicas y privadas.

44. Si por «enfoque basado en los derechos» se entiende fundamentalmente que hay que respetar los derechos de las personas incluso en casos de desastre, esto también es aceptable. En una situación de desastre, el derecho internacional exige el respeto de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad en el trato de las víctimas. Exige asimismo que ciertos derechos fundamentales como el derecho a la vida sigan siendo respetados aun cuando puedan autorizarse excepciones con respecto a determinados derechos humanos.

45. El problema radica en que el enfoque basado en los derechos no se limita a eso. Cargar el acento en los derechos de las personas en caso de desastre supone delimitar las obligaciones que de ellos resultan. ¿Incumben estas a las demás personas, al Estado afectado o a otros Estados? Si no se respetan los derechos de las personas afectadas por el desastre, ¿qué exige o qué permite el derecho internacional? Estos aspectos han sido planteados por el Sr. Gaja con mucha lucidez, y el orador se adhiere a su intervención.

46. De una manera más general, es de temer que, sin una idea clara del significado y las consecuencias del enfoque basado en los derechos, se llegue muy pronto a percatarse de que tal enfoque supone que cuando un Estado afectado no pueda responder a las necesidades de las personas afectadas por un desastre, otros Estados reivindicarán el derecho o la obligación de intervenir en nombre de las víctimas. Esta cuestión fue examinada en el período de sesiones anterior, pero quizá no bastante a fondo. En particular, el Sr. Nolte y el Presidente, en su calidad de miembro, parecen defender la idea de que los demás Estados tienen derecho a prestar una asistencia humanitaria. Por ello, parece pertinente reiterar brevemente algunas objeciones contra el concepto de asistencia humanitaria «forzada» (cuando el Estado afectado rechaza esta asistencia). En primer lugar, el hecho de obligar a un Estado afectado a aceptar una asistencia es contrario a los principios de soberanía y no intervención, que forman parte de los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional en general. En segundo lugar, la resolución 46/182 de la Asamblea General (Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas) dispone que la asistencia humanitaria se proporcione con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición de ese país. En tercer lugar, la posición de la mayoría de los Estados no ofrece ninguna ambigüedad: como se desprende, por ejemplo, del Memorando de la Secretaría de 2008, la mayoría de ellos no acepta la idea de una intervención humanitaria en casos de desastre²¹⁹. En cuarto lugar, como se indica en el párrafo 8 del segundo informe del Relator Especial, varias delegaciones en la Sexta Comisión, en particular las de China, la India y el Japón, parecen poner en duda la pertinencia de un «deber de proteger» en esta esfera del derecho. No será fácil defender la idea de que de un presunto derecho a recurrir a la fuerza militar para proteger a personas víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos se puede deducir un derecho a recurrir a la fuerza militar para obligar a un Estado a aceptar ayuda cuando sobreviene una epidemia de cólera u otro desastre. En quinto lugar, otros elementos incitan a considerar la intervención humanitaria forzada con escepticismo: el riesgo de abuso, el riesgo de trato desigual y la dificultad de determinar el umbral de intervención apropiado para ayudar a los Estados que no desean ser ayudados. No hay, pues, *opinio juris*, no hay práctica de los Estados, y no es una buena propuesta *de lege ferenda*.

47. Por consiguiente, insta al Relator Especial a que examine más a fondo el concepto del enfoque basado en los derechos y a que precise el significado y las consecuencias de este enfoque en el contexto de las operaciones de socorro en casos de desastre. En general, el deseo del Relator Especial es que se preste asistencia a las personas y que se dé efectividad a los conceptos de solidaridad y cooperación, que ocupan un lugar importante —aunque un poco inconcreto— en su segundo informe. Comparte la opinión de que una de las maneras de conseguirlo es distribuir la asistencia en casos de desastre por los cauces previstos en el sistema de las Naciones Unidas, sobre la base del consentimiento del Estado afectado, un aspecto que ya ha mencionado el Sr. Gaja.

²¹⁹ A/CN.4/590 y Add.1 a 3 (véase la nota 181 *supra*), párrs. 20 a 23.

48. Por lo que hace al alcance *ratione temporis* del tema, considera aceptable la propuesta del Relator Especial que tiene de limitarlo al desastre propiamente dicho y a las fases posteriores a este, sin perjuicio de examinar posteriormente la preparación para casos de desastre.

49. En lo que concierne al proyecto de artículo 1 (Alcance), quizás fuera suficiente decir, como han señalado el Sr. Gaja, el Sr. Wisnumurti y el Sr. Nolte, entre otros, que el proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre. El resto de la oración («aseguren el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en esos casos») encontraría mejor acomodo en un preámbulo, dado que expone la razón de ser del futuro instrumento y los medios que permitirán alcanzar sus principales objetivos.

50. Por lo que respecta al proyecto de artículo 2 (Definición de desastre), el Relator Especial, después de haber planteado con perspicacia varias cuestiones importantes, expresa su preferencia por la definición que figura en el Convenio de Tampere, de la que reproduce los aspectos principales. El orador aprueba esta manera de proceder, en especial la idea de que no hay que limitar los desastres de que se trata a los desastres naturales. Aprueba asimismo la idea de que es preciso excluir de la definición los conflictos armados y hace votos por que la propuesta de cláusula sin perjuicio formulada por la Sra. Escarameia se examine con más detalle. No obstante, se hace varias preguntas. En primer lugar, no es totalmente seguro que un desastre constituya en sí mismo una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, sino que más bien parece la causa de tal perturbación. En segundo lugar, se pregunta si la definición, con el enunciado actual, es demasiado general: una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad no es forzosamente un desastre. Más importante aún, como el hecho de que un determinado evento encaje o no en la categoría de los desastres a los efectos del tema que se examina puede tener consecuencias relevantes, sería preferible haber estudiado plenamente estas consecuencias antes de elaborar la versión definitiva de la definición.

51. El proyecto de artículo 3 (Deber de cooperar) indica que los Estados deben cooperar entre sí y, cuando corresponda, con las organizaciones internacionales competentes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (pero no el Comité Internacional de la Cruz Roja) y la sociedad civil. Esto es demasiado vago. Además, como han señalado el Sr. McRae y otros miembros, si el Estado afectado no coopera con otros Estados, incurrirá en una violación del artículo 3. Ahora bien, se trata de un deber de cooperar con una categoría de Estados que no se define («entre sí»). No se deja ninguna discrecionalidad al Estado afectado, ni siquiera una cláusula de salvaguardia del tipo «cuando corresponda». Además, como ha observado el Sr. Caffisch, el problema que plantea la expresión «sociedad civil» es que se puede hacer que signifique cualquier cosa.

52. Insta al Relator Especial a que considere la posibilidad de someter los proyectos de artículo 1 a 3 al Comité de Redacción ulteriormente, en su próximo informe. En su defecto, estaría dispuesto a aprobar la remisión de los

proyectos de artículo 1 y 2 al Comité de Redacción y rogaría al Relator Especial que distinguiera las repercusiones del enfoque basado en los derechos, en particular por lo que hace a la cuestión de si existe un derecho de intervención encaminado a procurar que se acepte la asistencia en caso de desastre.

53. El Sr. NOLTE desearía disipar un malentendido con respecto a una opinión que le ha atribuido el Sr. Vasciannie. En una de sus intervenciones sobre este punto en el período de sesiones anterior dijo, entre otras cosas, que en principio no tenía ninguna dificultad en considerar que el derecho a la asistencia humanitaria existía implícitamente en el derecho internacional humanitario y que lo entendía como un derecho individual ejercido colectivamente²²⁰. Ahora bien, este derecho debe ser aplicable, a su juicio, de la misma manera que los demás derechos humanos, es decir, sin uso ilícito de la fuerza. Concebido así, no se alcanza a discernir cómo tal derecho podría ser contrario a los principios legítimos de soberanía y no intervención. El concepto de responsabilidad de proteger debe entenderse a la luz de esta interpretación clásica del derecho. Sigue siendo esencialmente de carácter político y moral y no modifica en absoluto el derecho relativo al uso de la fuerza. No es apropiado que la Comisión proponga cualquier cambio a este respecto.

54. El Sr. VASCIANNIE dice que si esto significa que el Sr. Nolte no aprueba la idea de prestar una asistencia humanitaria por la fuerza, tomará nota complacido de que no forma parte del grupo de miembros a que hacía alusión.

55. El PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra en calidad de miembro de la Comisión, dice que nunca ha apoyado la idea de una intervención militar en caso de desastre que requiera ayuda humanitaria. Lo que ha dicho sobre el tema se refiere principalmente a dos elementos. Por una parte, el objetivo del proyecto es proteger a las víctimas de desastres y, para ello, el actor principal, el principal responsable, es el Estado afectado. Por otra parte, si el Estado afectado no protege a las personas o no está en condiciones de hacerlo, la asistencia internacional es útil y bienvenida, pero habrá que velar, en la elaboración del proyecto de artículos, por definir unas normas y unos límites concernientes a esta cooperación.

56. La Sra. XUE dice que se está llegando a un punto extremadamente interesante del debate. Es importante distinguir bien la asistencia humanitaria de la intervención humanitaria, ya que es esta última la que podría plantear problemas.

57. El Sr. VASCIANNIE señala que el Presidente ha hablado de la responsabilidad primordial del Estado afectado y dice que esta expresión con frecuencia evoca para él la idea de responsabilidad exclusiva. Conviene, pues, subrayar claramente que los demás Estados también tienen una responsabilidad y determinar lo que se debe hacer si el Estado afectado no acepta la asistencia internacional. Ahora bien, esta no puede ser impuesta por la fuerza, de suerte que la idea de consentimiento es esencial.

²²⁰ *Anuario...* 2008, vol. I, 2980.ª sesión, párr. 18.

58. El Sr. NOLTE dice que una vez excluido el recurso a la fuerza armada unilateral —sobre lo cual está de acuerdo la mayoría de los miembros de la Comisión, si no todos— quedan otras posibilidades que la Comisión ha tratado en su proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos²²¹.

59. El Sr. OJO desea volver a un aspecto que mencionó en el período de sesiones anterior y al que el Sr. Vascianie ha hecho referencia. El problema es saber dónde se sitúa el límite entre la capacidad de un Estado para afrontar un desastre y el momento en que realmente tiene necesidad de asistencia. Si un Estado no tiene necesidad de asistencia, ningún tercer Estado puede intervenir. Pero si un Estado decide, en nombre de su soberanía y del principio de no intervención, rechazar toda asistencia cuando el desastre es de tal magnitud que la población agoniza, ¿no hay que hacer nada? Evidentemente, es indispensable determinar el punto a partir del cual el Estado tiene necesidad de asistencia.

60. El Sr. HMOUD dice que incumbe al Estado decidir si necesita o no asistencia pero que puede incurrir en responsabilidad internacional, lo que puede incitarlo a aceptar la asistencia ofrecida sin que de ningún modo se trate de intervención militar.

61. El Sr. SABOIA dice que esta cuestión es muy difícil porque versa sobre el límite entre lo que pertenece al derecho y lo que pertenece a la política, esferas muy próximas si las hay, como ha dicho el Sr. Ojo. Comparte muchas de las opiniones expresadas por el Sr. Vascianie y otros miembros en lo que concierne a la necesidad de respetar la soberanía de los Estados y de prohibir el recurso a la fuerza y se opone, por su parte, a la aplicación del principio emergente de la responsabilidad de proteger así como a una interpretación amplia de la asistencia humanitaria sin el consentimiento del Estado. Sin embargo, hay situaciones límite en las que la comunidad internacional no puede permanecer indiferente y, como se ha visto recientemente, se pueden ejercer presiones políticas y diplomáticas para inducir a un Estado a tener en cuenta las necesidades de su población, sin que por ello se haya pretendido nunca que intervenga el Consejo de Seguridad para obligar a ese Estado a aceptar la asistencia. El hecho de que el Estado incurra en responsabilidad no basta cuando la gente continúa muriendo y la situación amenaza con poner en peligro la paz internacional. Entonces se plantea la cuestión de qué hay que hacer, en la inteligencia de que, aun cuando el recurso a la fuerza se deba evitar por todos los medios y solo deba ser autorizado en última instancia, no es posible contentarse con no intervenir.

62. El Sr. WISNUMURTI teme que la Comisión se aventure en aguas revueltas y que el debate resulte estéril. Por su parte, considera que una intervención humanitaria no debe ser impuesta y que no se trata, en el fondo, más que de un sinónimo de la responsabilidad de proteger, para la que ya existen líneas directrices. Así pues, hay que poner fin a este debate y concentrarse en la cuestión de la asistencia humanitaria con respecto a la cual, a su juicio, incumbe al Estado tomar una decisión.

63. La Sra. ESCARAMEIA se declara sumamente sorprendida por el sesgo que está tomando el debate, ya que está segura de que nadie ha dicho nunca que una intervención militar podía estar justificada, sean cuales fueren las circunstancias. Es muy interesante constatar que los que no quieren que el Estado tenga cualquier obligación de aceptar una asistencia humanitaria pretenden sistemáticamente que los demás han dicho que una intervención militar estaría autorizada. Sin embargo, una vez más, nadie ha pretendido nunca que a la obligación de un Estado de aceptar una asistencia humanitaria corresponda el derecho de otro Estado a intervenir militarmente para imponer esta asistencia humanitaria. Lo que se ha dicho es que un Estado tiene la obligación de aceptar la asistencia que no está en condiciones de proporcionar él mismo y que, si se niega, él o sus dirigentes pueden incurrir en responsabilidad. Evidentemente, ser tenido por responsable no significa ser objeto de una intervención militar. Existen muchos grados de responsabilidad y tribunales para resolver estas cuestiones. Y aunque los tribunales que serían necesarios no hubieran sido creados todavía, por lo menos el Estado es, en teoría, responsable, incluso cuando faltan los medios para hacer efectiva esta responsabilidad. Además, los Estados no pueden intervenir militarmente en otros Estados, sino que solo el Consejo de Seguridad está facultado para ello si estima que la situación constituye una amenaza para la paz y la seguridad. El mismo argumento se aplica en el caso de la responsabilidad de proteger, que no implica la necesidad de una intervención militar. Si conviene analizar más a fondo la responsabilidad de proteger, ello es porque ciertas situaciones de desastre pueden dar lugar a delitos que constituyen infracciones de la responsabilidad de proteger y porque esta esfera se halla en plena evolución.

64. El Sr. NIEHAUS felicita al Relator Especial por su excelente informe y estima perfectamente justificado tratar el tema que se examina desde la perspectiva de los derechos de la persona. Como señalaba el Relator Especial en su informe preliminar, el Secretario General indicó que «un enfoque basado en los derechos aborda las situaciones no solo en función de las necesidades humanas, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo; habilita a las personas para que exijan la justicia como derecho y no como limosna; y da a las comunidades una base moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan». Ha puesto de relieve la obligación del Estado afectado de proteger a las personas y la necesidad de la cooperación internacional en las situaciones de desastre. Otro punto importante, a los efectos de la protección que se intenta proporcionar a la persona en esas situaciones, es que se aplica el mismo régimen tanto si el desastre es de origen natural como si ha sido causado por el hombre, y el Relator Especial se ha abstenido con razón de hacer distinciones innecesarias.

65. Los tres puntos de vista examinados —*ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis*— facilitan sin duda el estudio, tratamiento y comprensión del tema. En lo que concierne al aspecto *ratione temporis*, en el párrafo 29 del informe se indica que, con ocasión del debate en la Sexta Comisión, varias delegaciones propusieron que la labor sobre el tema se limitase a la etapa del desastre propiamente dicho y las fases posteriores, lo que no

²²¹ Véase la nota 10 *supra*.

parece lógico puesto que las tres fases —antes, durante y después del desastre— constituyen un todo y cada una de ellas tiene gran importancia.

66. Los tres proyectos de artículo propuestos son claros y pueden ser remitidos al Comité de Redacción, aun cuando, como a muchos otros miembros de la Comisión, la mención de la sociedad civil en el apartado *c* del proyecto de artículo 3 le plantea problemas. Para una mayor claridad, convendría sustituir esta expresión por otra más apropiada, tarea de la que se puede encargar el Comité de Redacción. Algunos de los comentarios o críticas que se han formulado sobre el proyecto de artículos parecen referirse, en realidad, a un problema metodológico, más concretamente de presentación de los informes elaborados en la Comisión. En general, en razón de la complejidad de los temas examinados, los informes solo comprenden algunos proyectos de artículo que obviamente no pueden abarcar toda la problemática. Un análisis demasiado rápido, por lo tanto, verá omisiones donde, en realidad, hay una exposición metódica del Relator Especial que, evidentemente, tiene el propósito de abordar estos puntos en proyectos de artículo ulteriores dedicados a los diferentes aspectos de que se trata. Con todo, el hecho de señalar esas omisiones puede resultar positivo para el resultado final de los trabajos si se tiene presente una visión de conjunto y se da al Relator Especial la oportunidad de exponer en artículos posteriores el fruto de sus análisis.

67. El Sr. HMOUD da las gracias al Relator Especial por su segundo informe, que comprende un conjunto de tres proyectos de artículo sobre el alcance, la definición de desastre y el deber de cooperar. El Relator Especial ha presentado sólidos argumentos jurídicos para llevar adelante su enfoque del tema y para justificar las soluciones por las que ha optado en los tres primeros proyectos de artículo. A tal efecto, ha procurado que el principio jurídico en que se funda el proyecto de artículos exista en derecho internacional y ha evitado promover ciertos principios que no gozarían de la aceptación general necesaria para que el proyecto de artículos constituya un instrumento eficaz para hacer frente a los desastres naturales.

68. Ahora bien, ciertas cuestiones deben ser debatidas en el marco de los trabajos en curso o de los futuros trabajos sobre el tema. El enfoque basado en los derechos y la doble naturaleza de los derechos son cuestiones que no han sido resueltas en la Comisión y que serán ampliamente debatidas por los Estados y las partes que intervienen en las operaciones de socorro en casos de desastre.

69. Por lo que respecta a la definición de desastre enunciada en el proyecto de artículo 2, convendría saber si el proyecto de artículo versará solo sobre este término o si incluirá otras definiciones. Los proyectos de artículos elaborados por la Comisión comprenden generalmente un artículo dedicado a los términos empleados y parece que el artículo 2 corresponde a esta categoría. De ser así, sin duda deberá ser revisado ulteriormente a fin de incluir en él otros términos, ya que habría que definir asimismo el término «protección», por ejemplo. Como ya señaló en el período de sesiones anterior en su intervención sobre el informe preliminar, el sentido de este término en el régimen relativo a los desastres no está claro y no se puede

emplear por analogía con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario o el derecho de los refugiados ya que, como es evidente, existen acepciones diferentes en estos regímenes jurídicos y tiene un sentido especial en el contexto de las situaciones de desastre.

70. En lo que concierne a la cuestión de la responsabilidad de proteger y su relación con el tema, esta cuestión ya fue debatida en 2008 por la Comisión de Derecho Internacional y por la Sexta Comisión en el sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General. Parece ocioso continuar preguntándose si hay que hacer extensivo este principio a las situaciones de desastre, en vista de la diferencia que existe entre el principio jurídico en que se funda la intervención en caso de crímenes internacionales y el que crea derechos y obligaciones en materia de asistencia en casos de desastre. A este respecto, en su informe a la Asamblea General, el Secretario General subrayó acertadamente que el hecho de aplicar el derecho a la protección en situaciones distintas de las de los crímenes internacionales equivaldría a ampliar este derecho más allá de su utilidad operacional²²².

71. Por lo que hace al resultado de los trabajos y su valor jurídico, hay evidentemente diferencias de opinión en la Sexta Comisión acerca de la fuerza jurídica del resultado final del proyecto de artículos (véase el párrafo 5 del informe). Sería conveniente, como ha propuesto el Relator Especial, aplazar la decisión concerniente a esta cuestión hasta una etapa ulterior, una vez que se hayan fijado el marco del proyecto de artículos, su contenido y sus objetivos. El Relator Especial parece reiterar que los trabajos de la Comisión deberían completar los regímenes jurídicos existentes en materia de desastres, propuesta que es bienvenida. Sin embargo, hay que recordar que la Comisión se esfuerza por elaborar unos principios generales del derecho aplicables a todas las situaciones de desastre. En consecuencia, estos trabajos tendrán un efecto jurídicamente obligatorio y, en ciertos aspectos, no serán complementarios de los otros regímenes, sino que se imbricarán en ellos. Por eso, será necesario velar por que no haya conflicto con los regímenes jurídicos o los instrumentos existentes.

72. En lo que se refiere al aspecto *ratione materiae*, el Relator Especial ha indicado en su informe que el enfoque adoptado para la elaboración del tema estará «basado en los derechos». Este enfoque está jurídicamente fundado puesto que se trata de los derechos y obligaciones de los diferentes actores en las situaciones de desastre. La cuestión fundamental, sin embargo, es determinar si hay que adoptar un planteamiento pragmático y enumerar los problemas que surgen sobre el terreno en relación con las actividades de socorro y asistencia a fin de crear normas que permitan resolverlos, un punto de vista que el orador defendió en el período de sesiones anterior de la Comisión. A este respecto, el Relator Especial tiene razón en haber aceptado la propuesta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de completar el enfoque basado en los derechos mediante el examen de la pertinencia de las necesidades en materia de protección de las personas. Así se pondría

²²² A/63/677, párr. 10 b.

énfasis en el fortalecimiento de los medios para afrontar las situaciones de desastre, lo que es preferible al simple examen de un principio teórico. El planteamiento pragmático garantiza asimismo que se tenga en cuenta la gestión de riesgos en las situaciones de desastre en el marco del tema, una cuestión que ahora se puede dejar que traten otros organismos pero que la Comisión deberá tomar en consideración en sus trabajos.

73. En cuanto a la doble naturaleza de los derechos, nada impide incluir en el proyecto de artículos una serie de derechos que redunden directamente en beneficio de la persona que es objeto de la protección. Aun cuando el Relator Especial explica detalladamente el fundamento jurídico de este planteamiento, en particular mediante el análisis de las decisiones judiciales relativas a la protección consular, sería contraproducente e inútil debatir cuestiones controvertidas, como la de si el individuo puede ser sujeto de derecho internacional, puesto que en esta etapa solo se examinan los derechos y obligaciones de los Estados entre sí. Ulteriormente se podrá determinar si las ventajas directas para la persona protegida emanan del régimen de los derechos individuales o de las obligaciones del Estado en el que ocurre el desastre (el Estado que es primordialmente responsable de la protección de sus ciudadanos) o de las obligaciones de otros Estados. El régimen jurídico de los derechos y obligaciones recíprocos de los Estados puede constituir la base de las ventajas para las personas protegidas, si la lista de esos derechos y obligaciones es exhaustiva. El Relator Especial no ha precisado, en la parte sobre la competencia *ratione materiae*, los derechos que recíprocamente tienen los Estados y los actores no estatales. En la parte sobre la competencia *ratione materiae*, indica también que se concentrará en la relación de los Estados entre sí, sin perjuicio de las disposiciones aplicables específicamente a los actores no estatales que se examinen ulteriormente. Sin embargo, el proyecto de artículo 3 trata de la cooperación entre los Estados y los actores no estatales. Por consiguiente, la cuestión de la relación con los actores no estatales, que ya es objeto del proyecto de artículos, debería mencionarse en el marco de la competencia *ratione materiae* y *ratione personae*.

74. En lo relativo al aspecto *ratione temporis*, es preferible, por las razones indicadas en el segundo informe, concentrarse por ahora en el desastre propiamente dicho y en las fases posteriores a este sin pronunciarse sobre las cuestiones de la prevención y la preparación con vistas a su examen ulterior. Es importante que haya un conjunto de normas aplicables dado que, en especial en el caso de desastres naturales o complejos, quizá sea difícil aplicar una norma relativa a la prevención.

75. Es sorprendente que el proyecto de artículo 1, sobre el alcance, tenga por objeto asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en casos de desastre. En primer lugar, el ejercicio efectivo de los derechos individuales nunca se puede asegurar; un Estado puede procurar proteger esos derechos o esforzarse por conseguirlo, pero no puede garantizarlos. En segundo lugar, no se han abordado todavía los derechos de la persona en casos de desastre, de modo que es prematuro definir el alcance en relación con los derechos de la persona. En tercer lugar, se trata en realidad de los derechos y obligaciones de los

diferentes actores que deberían permitir lograr una mejor protección del individuo en las situaciones de desastre, de suerte que es ilógico limitar el objeto del proyecto de artículo a los derechos de la persona únicamente. Por lo tanto, propone que se modifique el proyecto de artículo de la manera siguiente: «El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre, proporcionando una respuesta adecuada y efectiva a sus necesidades en todas las fases del desastre».

76. En cuanto a la definición de desastre, primeramente, la exclusión de los conflictos armados parece apropiada puesto que el derecho internacional humanitario es la *lex specialis* que rige las situaciones de conflicto armado. La definición propuesta en el artículo 2 permite la aplicación del régimen del proyecto de artículos si un desastre que no sea un conflicto armado se produce durante un conflicto. A este respecto, los proyectos de artículo finales relativos a las relaciones con los demás principios de derecho podrán tratar de la relación con el derecho internacional humanitario en caso de que este no rija los demás desastres que se producen durante los conflictos armados. En segundo lugar, el Relator Especial no ha definido el desastre a partir de sus orígenes, sino al contrario a partir de sus consecuencias, esto es, la perturbación grave del funcionamiento de la sociedad. Para evitar que la definición sea demasiado amplia, se podría elaborar la lista de los eventos que no se considerarían como desastres a los efectos del proyecto de artículos. Además, para una mayor exactitud, convendría incluir una referencia a los orígenes del desastre, si no en el proyecto de artículo, por lo menos en su comentario. En cualquier caso, habría que precisar también en el comentario la relación de causalidad entre el origen del desastre y los daños resultantes para que aparezca claramente si esa relación es directa o indirecta. En tercer lugar, la cuestión de los daños causados al medio ambiente debería figurar en la definición del concepto de desastre, lo que no significa que el texto en curso de elaboración deba tratar de la protección del medio, que está sujeta a otras normas del derecho internacional. Finalmente, parece justificado definir el desastre en función de los perjuicios sufridos y no en función de los riesgos de daños. A menos que pueda demostrarse que hay un riesgo para la vida humana, las cosas y el medio ambiente independientemente de las pérdidas reales, la definición debería tratar solo de esas pérdidas reales.

77. Por lo que respecta a la solidaridad y la cooperación, está totalmente a favor de la inclusión del principio de cooperación en el proyecto de artículos. El Relator Especial ha mostrado que el concepto de cooperación está sólidamente anclado en el derecho internacional. Sin embargo, el hecho de que se haga hincapié en el principio de solidaridad para destacar el deber de cooperar puede prestarse a controversia y acarrear un rechazo del concepto de cooperación por parte de quienes no aceptan los derechos de solidaridad o derechos humanos de tercera generación. Para fundamentar el principio jurídico de la cooperación, basta con referirse a las normas de los diversos instrumentos internacionales en vigor, como el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones de la Asamblea General que son generalmente aceptadas. Queda por definir a quién debe incumbir esta obligación. Existen argumentos sólidos para exigir que el Estado en el que acaece un desastre coopere

con otros Estados, siempre que se respeten determinadas condiciones, en particular el principio de no intervención, lo cual puede hacerse extensivo asimismo a la cooperación con otras organizaciones intergubernamentales cuyo papel en casos de desastre ha sido reconocido por la comunidad internacional. También en este caso deben cumplirse ciertas condiciones a fin de que el Estado en el que ocurre el desastre no sea objeto de una injerencia en sus funciones esenciales como Estado. No obstante, la cooperación con otros Estados y organizaciones intergubernamentales no debería ser unidireccional. Un Estado en el que acaece un desastre tiene derecho a beneficiarse de la cooperación de otros Estados y organizaciones intergubernamentales bajo determinadas condiciones, en particular la capacidad de esas entidades de cooperar y prestar asistencia. En lo concerniente a la cooperación con los órganos de la sociedad civil, no se puede subestimar el papel desempeñado por las sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en las situaciones de desastre, y ese papel debe ser reconocido. Sin embargo, una cosa es reconocer este papel, y otra obligar a un Estado a cooperar con sus sociedades nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, obligación que no está fundada en el derecho internacional ni está tampoco en vías de obtener el apoyo necesario para convertirse en una norma. Cabe decir lo mismo de las organizaciones no gubernamentales humanitarias, y ciertos Estados se negarían incluso a estar sujetos a una obligación de cooperar con las organizaciones no gubernamentales, por diferentes razones jurídicas y de otro tipo. Así pues, hay que referirse a la cooperación con las organizaciones no gubernamentales de manera no preceptiva.

78. Para terminar, el orador hace votos por que los proyectos de artículo se remitan al Comité de Redacción con las modificaciones que ha propuesto, en particular en lo concerniente al alcance y la cooperación. En cuanto a la definición de desastre, quisiera obtener del Relator Especial una respuesta a la cuestión de la relación de causalidad y a su propuesta de incluir una lista de exclusiones. Por último, espera que el Comité de Redacción acepte su propuesta de añadir en el proyecto de artículo 2 una definición del término «protección».

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

3019.ª SESIÓN

Viernes 10 de julio de 2009, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. Ernest PETRIČ

Miembros presentes: Sr. Caffisch, Sr. Candiotti, Sr. Comissário Afonso, Sr. Dugard, Sra. Escaraméia, Sr. Fomba, Sr. Gaja, Sr. Galicki, Sr. Hassouna, Sr. Hmoud, 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. Vázquez-Bermúdez, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood, Sra. Xue.

Protección de las personas en casos de desastre (continuación) (A/CN.4/606 y Add.1, secc. F, A/CN.4/615, A/CN.4/L.758)

[Tema 8 del programa]

SEGUNDO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (conclusión)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a reanudar el examen del segundo informe del Relator Especial sobre el tema de la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/615).

2. El Sr. VARGAS CARREÑO reconoce que ser uno de los últimos oradores sobre un tema hace que sea más fácil distinguir los principales asuntos que han sido controvertidos y determinar los puntos en que hay discrepancias y las soluciones que han de permitir superarlas, especialmente en un tema como este, que ha dado pie a un animado debate con numerosas intervenciones sustanciales y convincentes. Ha habido un acuerdo generalizado sobre varios puntos, el primero de los cuales es que todos reconocen la excelente calidad del segundo informe del Relator Especial, especialmente en vista de la dificultad y complejidad de la materia examinada. Hay también consenso en que, a pesar de la complejidad del tema, es importante, oportuno y apropiado que sea abordado por la Comisión. Personalmente, aspiraría a que la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante una resolución, aprobara formalmente una declaración sobre los principios aplicables en esta materia, lo que sería una enorme contribución de la Comisión al actual cuerpo de normas de derecho internacional.

3. Tanto el informe preliminar²²³ como el segundo informe del Relator Especial han ayudado a definir la tarea que la Comisión tiene ante sí en función de lo que debe o no debe tratar en su serie actual de proyectos de artículo. Con respecto a lo que debe tratar, queda desde luego mucho por hacer y la Comisión restringirá paulatinamente el ámbito de su labor. En cuanto a lo que no ha de tratar, la Comisión, basándose en los dos informes presentados por el Relator Especial y los debates subsiguientes, podría empezar a recortar o eliminar ciertas cuestiones. Por ejemplo, ha quedado puesto de manifiesto que la responsabilidad de proteger sin el consentimiento del Estado afectado no constituye un principio aceptado conforme al derecho internacional actual.

4. A pesar de las discrepancias sobre ciertos aspectos, la mayoría de los miembros de la Comisión parecen estar de acuerdo en que los tres primeros artículos versen sobre el alcance del tema, la definición de desastre y el deber de cooperar, respectivamente.

5. En lo que respecta al artículo 1, puede aceptar el enunciado propuesto por el Sr. Gaja, que se limita a establecer que el proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre. Sin embargo, bien a continuación de este artículo, o bien en un artículo posterior, debe indicarse que, para dar protección, los Estados deben asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y proporcionar una

²²³ *Anuario...* 2008, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598.