

## ACTAS RESUMIDAS DE LAS SESIONES DE LA SEGUNDA PARTE DEL 64.º PERÍODO DE SESIONES

*celebrada en Ginebra del 2 de julio al 3 de agosto de 2012*

### 3138.ª SESIÓN

*Lunes 2 de julio de 2012, a las 15.05 horas*

*Presidente:* Sr. Lucius CAFLISCH

*Miembros presentes:* Sr. Al-Marri, Sra. Escobar Hernández, Sr. Forteau, Sr. Gevorgian, Sr. Hassouna, Sra. Jacobsson, Sr. Kamto, Sr. Kittichaisaree, Sr. Laraba, Sr. McRae, Sr. Murase, Sr. Murphy, Sr. Niehaus, Sr. Park, Sr. Peter, Sr. Petrič, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Šturma, Sr. Tladi, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Wako, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

**Protección de las personas en casos de desastre**<sup>132</sup> (A/CN.4/650 y Add.1, secc. C, A/CN.4/652<sup>133</sup> y A/CN.4/L.812<sup>134</sup>)

[Tema 4 del programa]

QUINTO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL

1. El PRESIDENTE invita al Relator Especial a que presente su quinto informe sobre la protección de las personas en casos de desastre, que figura en el documento A/CN.4/652.

2. El Sr. VALENCIA-OSPINA (Relator Especial) dice que su quinto informe comprende varios capítulos. La introducción describe de manera somera el progreso alcanzado por la Comisión en sus labores sobre el tema desde que presentara su informe preliminar en 2008<sup>135</sup>. Los resultados concretos están a la vista: sobre la base de propuestas

<sup>132</sup> En su 62.º período de sesiones (2010), la Comisión aprobó provisionalmente los proyectos de artículo 1 a 5, con los comentarios correspondientes [*Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), págs. 198 y ss., párrs. 330 y 331]. En su 63.º período de sesiones (2011), la Comisión aprobó provisionalmente los proyectos de artículo 6 a 11, con los comentarios correspondientes [*Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), págs. 168 y ss., párrs. 288 y 289].

<sup>133</sup> Reproducido en *Anuario... 2012*, vol. II (primera parte).

<sup>134</sup> Mimeografiado, disponible en el sitio web de la Comisión.

<sup>135</sup> *Anuario... 2008*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/598.

hechas por él en sus informes segundo<sup>136</sup> y cuarto<sup>137</sup>, la Comisión ha aprobado provisionalmente 11 proyectos de artículo con sus correspondientes comentarios. Espera que el proyecto de artículo 12, sobre el que no fue posible tomar una decisión en el 63.º período de sesiones por falta de tiempo, se apruebe en el actual período de sesiones.

3. A continuación, el Relator Especial establece un resumen detallado de las opiniones expresadas sobre el tema por los Estados y las organizaciones en la Sexta Comisión durante el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General (párrs. 10 a 54). En la sección A de ese capítulo se recogen las observaciones de carácter general, mientras que en las secciones B, C, D, E y F se resumen las observaciones de los Estados y las organizaciones internacionales sobre los 11 proyectos de artículo ya aprobados de manera provisional por la Comisión y sobre el proyecto de artículo 12.

4. La sección G resume las observaciones formuladas de manera oral en respuesta a la pregunta que la Comisión, en ausencia del Relator Especial, decidió plantear en la sección C del capítulo III del informe sobre la labor de su 63.º período de sesiones<sup>138</sup>, a saber: si el deber de los Estados de cooperar con el Estado afectado en la prestación de socorro en casos de desastre incluye el deber de los Estados de prestar asistencia cuando lo solicite el Estado afectado. En el párrafo 68 del quinto informe del Relator Especial, se plasma su propia posición sobre la cuestión.

5. En el informe de la Comisión sobre la labor de su 63.º período de sesiones, también se pide información relativa a la práctica de los Estados sobre el tema, incluidos ejemplos de legislación interna<sup>139</sup>. Cuando se redactó el quinto informe no se había recibido ninguna respuesta sobre uno u otro de los aspectos señalados, pero más adelante Bélgica envió una comunicación en la que detalla la práctica del Estado belga, tanto en lo que concierne a su

<sup>136</sup> *Anuario... 2009*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/615.

<sup>137</sup> *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643.

<sup>138</sup> *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), pág. 25, párr. 44.

<sup>139</sup> *Ibíd.*, párr. 43. Véase también *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), pág. 20, párr. 31.

legislación interna como a los acuerdos internacionales en materia de asistencia mutua, y explica las razones por las que da una respuesta negativa a la pregunta formulada por la Comisión sobre el deber de prestar asistencia.

6. Muchos oradores de la Sexta Comisión respondieron también de manera negativa a la pregunta (A/CN.4/650 y Add.1, párr. 39), una posición con la que el Relator Especial concuerda, como resultado de su análisis de la práctica relevante con miras a la elaboración de su propuesta de artículo 12. Así se explica por qué ese proyecto de artículo está formulado en términos de un «derecho de ofrecer asistencia» y no de un «deber de prestar asistencia». Por otra parte, la frase tentativa de «la Comisión ha entendido que los Estados tienen un deber de cooperar», que plantea la cuestión en el párrafo 44 de su informe sobre la labor de su 63.º período de sesiones<sup>140</sup>, es equívoca, ya que la Comisión decidió por consenso que el proyecto de artículo 5 debe consagrar de forma inequívoca el deber de cooperar, un deber que constituye uno de los siete principios proclamados 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, que figura en el anexo de la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

7. La creciente preocupación de los Estados y las organizaciones internacionales por la reglamentación de los desastres en sus diferentes fases y múltiples consecuencias queda ampliamente demostrada una vez más por la especial atención que a ello ha prestado la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones y por la aprobación de no menos de una docena de resoluciones refiriéndose a varios aspectos del tema y a situaciones específicas surgidas en varias partes del mundo.

8. Las organizaciones internacionales competentes y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han incrementado sus actividades al respecto dentro del ámbito de sus mandatos en 2011. En ese año tuvieron lugar el tercer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y la 31.ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En esa Conferencia, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) presentó una versión piloto de una ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial<sup>141</sup>. Se espera que la versión definitiva de esa ley se apruebe para finales del año en curso.

9. El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), titulado «El futuro que queremos»<sup>142</sup> contiene disposiciones sobre la reducción del riesgo de desastres en sus párrafos 186 a 189. Aquí, Jefes de Estado y de Gobierno y representantes de alto nivel reafirman su compromiso con el Marco

de Acción de Hyogo para 2005-2015<sup>143</sup>, reconocen la importancia de los sistemas de alerta temprana, alientan a los donantes y la comunidad internacional a que aumenten la cooperación internacional en apoyo a la reducción de riesgo de desastres en los países en desarrollo y se comprometen a realizar y reforzar evaluaciones e instrumentos de reducción del riesgo de desastres de manera oportuna. Asimismo, destacan la importancia de mayores vínculos entre la reducción del riesgo de desastres, la recuperación y la planificación del desarrollo a largo plazo y piden que todas las partes interesadas pertinentes adopten medidas apropiadas y efectivas para reducir la exposición al riesgo y proteger a las personas, las infraestructuras y otros bienes nacionales de los efectos de los desastres.

10. Ante las observaciones formuladas en la Sexta Comisión, el Relator consideró oportuno analizar con mayor detalle, en un capítulo entero de su quinto informe (párrs. 79 a 116), el deber de cooperar. Como se expuso en informes anteriores del Relator Especial, la cooperación desempeña un papel básico en el socorro en casos de desastre y es imprescindible para que la repuesta en situación de desastre sea eficaz y rápida. Hay que admitir que la naturaleza de la cooperación viene configurada por su finalidad. En el contexto de la prestación de socorro en casos de desastre, el deber de cooperar debe reflejar un delicado equilibrio entre tres principios importantes del derecho internacional si se quiere que sea efectivo jurídicamente y en la práctica. En primer lugar, el deber de cooperar no puede interferir en la soberanía del Estado afectado. Este aspecto se examina en la sección A de ese capítulo, titulada «Naturaleza de la cooperación y respeto de la soberanía del Estado afectado». En segundo término, el deber de cooperar se impone a los Estados que prestan asistencia como una obligación jurídica de comportamiento. Esta obligación de medios se recoge en la sección B. En tercer lugar, como se explica en la sección C, titulada «Categorías de cooperación», la cooperación ha de ser pertinente y limitarse a ofrecer las diversas formas de asistencia requeridas en casos de desastre. Del estudio de los instrumentos internacionales pertinentes se deduce que el deber de cooperar abarca una gran diversidad de actividades técnicas, científicas y logísticas. Estas incluyen la coordinación de la comunicación y el intercambio de información, la prestación de conocimientos científicos y técnicos para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado afectado y la disponibilidad de personal y de suministro y equipo. En instrumentos más recientemente acordados, el aspecto central ha pasado a ser la preparación, prevención y mitigación ante los desastres.

11. A la luz de las consideraciones expuestas en ese capítulo del informe, el Relator Especial llega a la conclusión de que se justifica incorporar un proyecto de artículo adicional que desarrolle el significado del deber de cooperar establecido en el artículo 5. El título provisional del nuevo proyecto de artículo A (párr. 116) es «Desarrollo del deber de cooperar» y dice lo siguiente:

<sup>140</sup> Véase la nota 138 *supra*.

<sup>141</sup> La versión piloto de noviembre de 2011 puede consultarse en el sitio web de la FICR [[www.ifcr.org](http://www.ifcr.org)].

<sup>142</sup> Resolución 66/288 de la Asamblea General, de 27 de julio de 2012, anexo.

<sup>143</sup> Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005 (A/CONF/206/6), cap. I, resolución 2, «Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres».

«Los Estados y otros actores mencionados en el proyecto de artículo 5 prestarán cooperación científica, técnica, logística y de otra clase al Estado afectado. Dicha cooperación podría incluir la coordinación de las acciones y las comunicaciones internacionales de socorro, así como el suministro de personal, equipo y suministros de socorro, conocimientos científicos y técnicos y asistencia humanitaria.»

12. El texto del proyecto de artículo sigue muy de cerca el del párrafo 4 del artículo 17 (Situaciones de emergencia) del proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos<sup>144</sup> aprobado por la Comisión en su 60.º período de sesiones en 2008. La equiparación de los dos textos se justifica por cuanto el artículo 17, párrafo 4, contempla el deber de prestar cooperación a Estados que sufran una emergencia. La definición de «emergencia» figura en el párrafo 1 del mismo artículo y se ha extraído del artículo 28 de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la navegación, de 1997. En el comentario del artículo 28, párrafo 1, del proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación se explican los elementos constitutivos de la definición de emergencia<sup>145</sup>, un concepto que es afín al de desastre definido en el proyecto de artículo 3 del tema que se examina. Si bien tanto el párrafo 4 del artículo 17 como el proyecto de artículo A propuesto por el Relator Especial en su quinto informe enumeran las mismas cuatro categorías de cooperación examinadas en los puntos 1 a 4 de la sección C del capítulo del quinto informe en el que se analiza el desarrollo del deber de cooperar, ninguno de los artículos se refiere a la cooperación en materia de preparación, prevención y mitigación en relación con los desastres. En el contexto del presente tema, la razón de tal omisión temporal es que los elementos de relevancia jurídica en la fase anterior al desastre que no estén excluidos del ámbito de aplicación del proyecto de artículos serán considerados en un informe ulterior.

13. El deber del Estado afectado y de los actores que prestan asistencia de consultarse para determinar la duración de la asistencia externa es otra faceta del deber de cooperar. Dicho deber se evidencia en el recuento de la práctica sobre la terminación de la asistencia, que se hace en el penúltimo capítulo del informe. Si bien el Estado afectado y los actores que presten asistencia conservan el derecho a expresar su voluntad sobre el momento en que esta deba cesar, el deber de cooperar obliga a ambas partes a consultarse sobre esa cuestión. La consulta puede tener lugar con anterioridad a la prestación de la asistencia o en el curso de esta, por iniciativa de una u otra parte. El proyecto de artículo 14, titulado «Terminación de la asistencia», dispone lo siguiente:

«El Estado afectado y los actores que presten asistencia deberán consultarse para determinar la duración de la asistencia externa.»

<sup>144</sup> Resolución 63/124 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 2008, anexo. El texto del proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos con sus comentarios, aprobado por la Comisión, se reproduce en *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), págs. 23 y ss., párrs. 53 y 54.

<sup>145</sup> *Anuario... 1994*, vol. II (segunda parte), pág. 138.

14. Al término de la declaración introductoria del cuarto informe<sup>146</sup> en 2011, el Relator Especial insistió en que es indudable que el Estado afectado puede subordinar su aceptación de una oferta de asistencia al cumplimiento de ciertas condiciones que garanticen el pleno ejercicio de su soberanía, y anunció que examinaría esas condiciones en su quinto informe<sup>147</sup>. Así, dedica un capítulo a las condiciones de la prestación de asistencia enfocando la cuestión desde tres puntos de vista (párrs. 117 a 181). La sección A se refiere al cumplimiento de la legislación nacional. La sección B aborda las necesidades constatables y el control de la calidad; y la sección C examina las limitaciones de las condiciones con arreglo al derecho internacional y nacional.

15. No existe una frontera nítidamente marcada entre esas condiciones para la prestación de asistencia. Son concurrentes y, hasta cierto punto, pueden solaparse. En términos generales se reflejan de manera implícita o explícita en los proyectos de artículos aprobados provisionalmente por la Comisión. Por ejemplo, el elemento de las necesidades constatables se menciona en el proyecto de artículo 2, que dice: «El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que atienda las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos». De manera similar, el párrafo 2 del proyecto de artículo 9 (Papel del Estado afectado) hace referencia tanto a la necesidad de cumplir con lo dispuesto en el derecho interno como a las limitaciones de las condiciones con arreglo al derecho nacional y dice: «Corresponderá al Estado afectado el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia». En cierta medida se hace referencia a ambos de estos aspectos en el proyecto de artículo 10 sobre el deber del Estado afectado de buscar asistencia cuando el desastre supere su capacidad nacional de respuesta. El proyecto de artículo 2, que requiere el pleno respeto de los derechos de las personas afectadas, el proyecto de artículo 4, sobre la relación del proyecto de artículos con el derecho internacional humanitario, el proyecto de artículo 6, relativo a los principios humanitarios en la respuesta a los desastres, el proyecto de artículo 7, sobre la dignidad humana, y el proyecto de artículo 8, que hace referencia a los derechos humanos, están relacionados todos ellos con el otro elemento de la sección C, a saber, las limitaciones de las condiciones con arreglo al derecho internacional. El principio subyacente a la noción de establecimiento de las condiciones para la prestación de la asistencia se recoge en el proyecto de artículo 11, párrafo 1, que establece que la prestación de asistencia externa requerirá el consentimiento del Estado afectado. La potestad del Estado afectado para fijar las condiciones a que debe ajustarse cualquier oferta de asistencia es el corolario del papel primordial que en materia de prestación de asistencia en casos de desastre compete al Estado afectado, un papel reconocido en el proyecto de artículo 9, párrafo 1, que establece: «El Estado afectado, en virtud de su soberanía, tendrá el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio».

<sup>146</sup> *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, vol. I, 3102.ª sesión, párr. 25.

16. A la luz de lo expuesto, cabe preguntarse hasta qué punto pueda ser necesario formular una serie de textos que cubran específicamente las condiciones que puedan imponerse según los diversos campos a que pueden extenderse la asistencia y las modalidades para su prestación en cada uno de ellos. Esa cuestión solo puede responderse tras haber intentado identificar y valorar las diversas condiciones posibles, que es el objeto del capítulo sobre las condiciones para la prestación de asistencia.

17. La sección A de dicho capítulo aborda el cumplimiento de la legislación nacional, deteniéndose en dos de sus aspectos: en primer lugar, la obligación de los actores que prestan asistencia de cumplir la legislación nacional, y, en segundo lugar, la necesidad de que el Estado afectado haga excepciones para facilitar una asistencia rápida y eficaz. Dentro del primer aspecto, el Relator Especial examina también la obligación del Estado que presta asistencia de cooperar con las autoridades nacionales del Estado afectado y, en particular, las obligaciones que incumben tanto al director de las operaciones de socorro como al personal asignado a su ejecución. En el marco del segundo aspecto, el Relator Especial examina la obligación del Estado afectado de facilitar a los actores que prestan asistencia información relevante sobre las leyes y los reglamentos y considera la necesidad, en algunos casos, de eximir a las operaciones de socorro del cumplimiento de la legislación nacional relativa, en particular, a los privilegios e inmunidades, los requisitos en materia de visados y entrada, los requisitos y aranceles aduaneros, la calidad de los bienes y el equipo y la libertad de circulación.

18. En la sección B se examina en qué forma puede el Estado afectado condicionar la prestación de asistencia a las necesidades constatables de las personas interesadas y a la calidad de la asistencia. La sección C se refiere a las limitaciones de las condiciones con arreglo al derecho internacional y nacional, haciéndose hincapié en las obligaciones humanitarias fundamentales y en los derechos humanos. El examen de la reconstrucción y el derecho sostenible se incluyó porque, como se indica en el comentario al proyecto de artículo 1, el ámbito de aplicación *ratione temporis* del proyecto de artículos se centra no solo en la respuesta inmediata tras el desastre sino también en la fase de recuperación, incluida la reconstrucción<sup>148</sup>. La referencia al desarrollo sostenible se justifica, al constatar que el vínculo entre ese concepto y las fases que conforman el ciclo del desastre se manifiesta cada vez con mayor insistencia en las declaraciones y resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y las conferencias celebradas bajo sus auspicios, como la reciente Conferencia de Río+20. Finalmente, la sección C incluye un examen de las obligaciones con arreglo a las leyes nacionales del Estado afectado en lo que concierne a la imposición de condiciones.

19. Ese capítulo muestra que el condicionamiento por parte del Estado afectado de la prestación de asistencia es el ejercicio concreto de un poder que emana inmediata y directamente del papel que, en virtud de su soberanía, le incumbe a ese Estado con el fin de asegurar la protección

de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio, tal como lo consagra el párrafo 1 del proyecto de artículo 9. En consecuencia, para los efectos del proyecto de artículos, bastaría con consignar la facultad del Estado afectado de poner condiciones a la prestación de asistencia dentro de ciertos límites, en una fórmula simplificada de carácter general. En su tercer informe<sup>149</sup>, el Relator Especial propuso un proyecto de artículo 8 titulado «Responsabilidad primordial del Estado afectado», que decía en parte lo siguiente: «El Estado mantiene el derecho, con arreglo a su legislación nacional, a dirigir, controlar, coordinar y supervisar esa asistencia dentro de su territorio»<sup>150</sup>. El proyecto de artículo incluye la expresión «con arreglo a su legislación nacional» procedente del Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe, subrayando de este modo que el medio apropiado para que el Estado afectado ejerza su control operacional es su propio ordenamiento jurídico. Sin embargo, la Comisión, al adoptar provisionalmente el texto del proyecto de artículo 8 como actual proyecto de artículo 9 (Papel del Estado afectado), eliminó la expresión «con arreglo a su legislación nacional». El Comité de Redacción explicó que, si bien en una versión previa del párrafo se hacía referencia a la fuente del papel primordial «con arreglo a su legislación nacional», esa expresión se suprimió dado que no siempre existe una legislación nacional que reglamente esa cuestión, ni dicha legislación abarca siempre todos los aspectos relevantes. Esa postura se refleja en el párrafo 6 del comentario del artículo 9<sup>151</sup>.

20. La posición asumida por la Comisión se explica en el contexto de una disposición sobre el papel del Estado afectado. Sin embargo, en el muy diferente marco de la condicionalidad de la prestación de asistencia, el Relator Especial juzga oportuno proponer la inclusión de un nuevo proyecto de artículo que, de manera general y simplificada, cubra toda la cuestión. Dicho proyecto de artículo reafirma el derecho del Estado afectado, en virtud de su soberanía y como expresión de su consentimiento, a imponer condiciones a la prestación de asistencia, las cuales deberán ajustarse no solo al derecho nacional sino también al derecho internacional. El proyecto de artículo 13, titulado «Condiciones a la prestación de asistencia», que el Relator Especial propone en el párrafo 181, dice lo siguiente:

«El Estado afectado podrá imponer condiciones a la prestación de asistencia, que deberán ajustarse a su derecho interno y al derecho internacional.»

21. Además del creciente interés manifestado por los Estados, las entidades internacionales y las organizaciones no gubernamentales en el tema de los desastres, el mundo académico se viene ocupando cada vez más de la reglamentación jurídica del ciclo del desastre. La Comisión puede sentirse satisfecha de que el aumento de la atención que se está prestando al tema coincida con el inicio y rápido progreso alcanzado por la Comisión en

<sup>148</sup> *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), pág. 199 (párrafo 4 del comentario).

<sup>149</sup> *Ibíd.*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/629.

<sup>150</sup> Reproducido *ibíd.*, vol. II (segunda parte), pág. 196, nota 1339.

<sup>151</sup> *Anuario... 2011*, vol. II (segunda parte), pág. 173.

la elaboración de un proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre. El Relator Especial recuerda que un antiguo miembro de la Comisión dijo que el tema era una idea que, si bien podría parecer atractiva a primera vista, debería eliminarse del programa de trabajo de la Comisión, ya que esta no contaba ni con los medios ni con los conocimientos para examinarlo de manera exhaustiva. No obstante, la Comisión, al aprobar 11 proyectos de artículo en dos períodos de sesiones sucesivos (2010 y 2011) ha demostrado que es plenamente capaz de llevar a buen término su cometido.

22. Miembros de la Comisión, actuando a título individual, han participado en una serie de iniciativas relacionadas con el tema de los desastres. Así, en la reciente publicación *Challenges of Contemporary International Law and International Relations: Liber Amicorum in Honour of Ernest Petrič* figuran tres ensayos en los que miembros de la Comisión se refieren a la labor de esta sobre el tema de la protección de las personas en casos de desastre<sup>152</sup>. En uno de ellos, el Sr. Perera hace hincapié en el equilibrio de los proyectos de artículo aprobados provisionalmente hasta la fecha<sup>153</sup>.

23. El tercer ensayo que integra el anteriormente mencionado *Liber Amicorum* es obra de otro miembro de la Comisión, el Sr. Vasciannie<sup>154</sup>, autor de la pregunta formulada a los Estados por la Comisión en 2011 y motor que impulsó la transformación de los comentarios de los proyectos de artículo 10 y 11 en resúmenes de las deliberaciones. En la parte de su ensayo del *Liber Amicorum* dedicada a la protección de las personas en casos de desastre, el Sr. Vasciannie se centra en dos cuestiones que, a su manera de ver, la Comisión no ha podido resolver<sup>155</sup>. La primera es si los Estados pueden utilizar la fuerza a fin de asegurarse de que un país afectado por un desastre sea obligado a aceptar la asistencia externa. Semejante debate no ha tenido lugar en los términos que el Sr. Vasciannie lo plantea, como se deduce de las actas resumidas de las sesiones de la Comisión. De todas formas, la cuestión ha sido resuelta definitivamente por la Comisión, que, desde el comienzo, ha respaldado la posición que el Relator Especial ha sostenido expresa e inequívocamente en sus informes, de la no aplicabilidad de la «responsabilidad de proteger» en el contexto de la respuesta a los desastres. Tal como se indica en el párrafo 164 del informe de la Comisión sobre la labor de su 61.º período de sesiones<sup>156</sup>, la Comisión respaldó la posición del Relator Especial sobre la materia.

24. La segunda cuestión planteada por el Sr. Vasciannie se refiere al deber de cooperar, un principio básico del derecho internacional contemporáneo consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. En la crítica del principio que figura en su ensayo, el Sr. Vasciannie, en apoyo

de su posición, cita un texto supuestamente aprobado por el Comité de Redacción. Desafortunadamente, la disposición que él reproduce en su artículo no es la versión presentada por el Comité de Redacción en el 61.º período de sesiones y aprobada por la Comisión en el 62.º período de sesiones como proyecto de artículo 5 (Obligación de cooperar)<sup>157</sup>.

25. Para finalizar, el Relator Especial desea insistir en que el tema en cuestión, a diferencia de otros recogidos en el programa de trabajo actual de la Comisión, fue incluido en ese programa no por iniciativa individual del Relator Especial ni de miembro alguno de la Comisión, sino a solicitud de la secretaria de la Comisión, que es parte integrante de la Oficina de Asuntos Jurídicos. La secretaria, al igual que la Comisión, entendió que el tema queda comprendido en la categoría de «evolución del derecho internacional e inquietudes apremiantes de la comunidad internacional en general»<sup>158</sup>, criterio establecido por la Comisión en su 50.º período de sesiones para seleccionar los temas. En su calidad de Relator Especial, el orador redactó cinco informes, no como una cruzada personal, sino con el objeto de permitir a la Comisión encontrar el equilibrio necesario en la vía a seguir y el impulso requerido para progresar rápidamente, como en efecto ha sucedido. Es de esperar que en la futura labor sobre el tema la Comisión sepa preservar esa vía y mantener ese impulso a fin de consolidar los logros obtenidos gracias a su esfuerzo colegiado.

26. El Sr. MURASE dice que coincide, en cuanto al fondo, con el proyecto de artículo A propuesto por el Relator Especial. No obstante, le gustaría que se planteara el deber de cooperar desde un ángulo diferente. De hecho, le gustaría que la formulación del proyecto de artículo, en general, fuera más práctica, en lugar de consistir meramente en una enumeración de conceptos abstractos como la solidaridad, la imparcialidad, la neutralidad y, en particular, el deber de cooperar. Si bien nadie presentaría objeciones a la proposición general recogida en el proyecto de artículo A, a su juicio, el enfoque de la Comisión debería ajustarse más a las necesidades reales de la comunidad internacional y emplear situaciones de desastre reales como base para determinar el tipo de cooperación que se requiere.

27. Inmediatamente después de desastres de gran magnitud, como el terremoto y el tsunami de la costa del Pacífico en Tohoku, que tuvieron lugar en el Japón en 2011, a menudo las fuerzas militares son el único recurso de socorro efectivo. Como unidades autónomas, están bien organizadas y pueden llevar a cabo operaciones amplias de manera rápida y sistemática. Además, están bien equipadas con tecnologías de las comunicaciones y de otro tipo, cuentan con un alto grado de experiencia y con gran cantidad de personal entrenado y disponen de helicópteros, buques, hospital y otro equipo fundamental. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios no son generalmente autónomos y por tanto, no pueden proporcionar, ellos solos, socorro adecuado en los momentos inmediatamente posteriores a un desastre.

<sup>152</sup> M. Pogačnik (ed.), *Challenges of Contemporary International Law and International Relations: Liber Amicorum in Honour of Ernest Petrič*, Nova Gorica (Eslovenia), The European faculty of law, 2011.

<sup>153</sup> *Ibid.*, «The role and contribution of the ILC in meeting challenges of contemporary international law and international relations», págs. 313 a 325, en particular págs. 322 a 324.

<sup>154</sup> *Ibid.*, «The International Law Commission: A Caribbean perspective», págs. 385 a 404.

<sup>155</sup> *Ibid.*, págs. 402 a 404.

<sup>156</sup> *Anuario... 2009*, vol. II (segunda parte), pág. 149.

<sup>157</sup> *Anuario... 2010*, vol. II (segunda parte), pág. 198, y pág. 202 para el comentario.

<sup>158</sup> *Anuario... 1998*, vol. II (segunda parte), pág. 121, párr. 553.

26. En el caso del Japón, la envergadura del terremoto de 2011 excedió en gran medida la capacidad nacional de respuesta y el Japón aceptó con agradecimiento ofrecimientos de otros países para que enviaran a su personal militar a las regiones afectadas, lo que ayudó a salvar muchas vidas. No obstante, invitar a una fuerza militar extranjera al territorio de un país sin un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas es una cuestión muy delicada. Aun en relación con países como los Estados Unidos de América, con los que el Japón había concluido un tratado de seguridad que permitía el estacionamiento de tropas estadounidenses en suelo japonés, las operaciones de socorro llevadas a cabo por esas fuerzas en 2011 quedaban, desde un punto de vista técnico, fuera del alcance de ese tratado y del correspondiente acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas. Habría sido deseable que el Japón hubiera tenido acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas que se centrasen específicamente en actividades de socorro en casos de desastre con los Estados Unidos y con otros países que le prestaron asistencia con personal y equipo militares. La inexistencia de esos acuerdos dificultó tanto el envío como la recepción de personal militar para ambos países.

29. Claramente queda fuera de toda consideración que los Estados envíen fuerzas militares sin el consentimiento del Estado afectado. Tras el ciclón que tuvo lugar en Myanmar en 2008, Francia y los Estados Unidos enviaron buques de guerra con material humanitario para ayudar a las víctimas del ciclón, pero el Gobierno de Myanmar les denegó la autorización para entrar en el puerto de Yangon. Con independencia de las buenas intenciones de esos Estados y de otros que prestaron asistencia, el material humanitario enviado en ese caso debía haberlo sido en buques mercantes, y no militares, al no existir los acuerdos correspondientes con el Estado afectado.

30. Por tanto, el orador propone que la Comisión elabore un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para operaciones de socorro humanitario en casos de desastre, que podría adjuntarse al proyecto de artículos sobre el tema. Aun cuando dicho modelo se refiriese a la etapa previa a los desastres y pudiera considerarse que queda fuera del alcance del proyecto, según el planteamiento del Relator Especial, sería no obstante una aportación útil de la Comisión.

31. En el período inmediatamente posterior a un desastre, un Estado afectado carece con frecuencia de capacidad para negociar un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas. Cuando el Japón envió sus Fuerzas de Autodefensa a Indonesia y Tailandia tras el tsunami de 2005, ambas partes trataron de negociar un acuerdo de ese tipo, pero sin éxito alguno. Si hubieran tenido un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas elaborado por la Comisión, podrían haber acordado aplicarlo de manera provisional hasta que se hubiese convenido un acuerdo específico. Un acuerdo modelo de este tipo también podría haber ayudado a acelerar la preparación del acuerdo definitivo.

32. El orador quiere referirse al documento titulado «Indonesian-Australian paper: A practical approach to enhance regional cooperation on disaster rapid response», que aprobaron el 10 de octubre de 2011 la Cumbre de

Asia Oriental y el Foro Regional de la ASEAN. En el párrafo 17 de ese documento se dice que los países participantes en la Cumbre deben considerar mecanismos que permitan la aceptación y el despliegue rápidos de asistencia personal y material, incluso mediante la elaboración y aplicación de arreglos modelo voluntarios y/o acuerdos bilaterales vinculantes, teniendo en cuenta los mecanismos existentes en la región<sup>159</sup>.

33. La Comisión podría elaborar un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de socorro en casos de desastre similar al modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para operaciones de mantenimiento de la paz<sup>160</sup>, cuya finalidad es facilitar la recepción y el despliegue rápidos. En el modelo de acuerdo de 1990 figuran detalles sobre aspectos como las exenciones de procedimientos de entrada y salida, la libertad de circulación, el uso de uniformes, la exención de aranceles e impuestos y de restricciones a la exportación e importación de bienes y equipo, las comunicaciones, el uso de vehículos, buques y aeronaves, y la aplicación de condiciones jurídicas nacionales de carácter temporal, como la inmunidad de jurisdicción del país anfitrión y el arreglo de controversias. En la práctica reciente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas se aplica con carácter provisional hasta que se concluye un acuerdo individual entre las partes correspondientes.

34. No queda claro cuál es la intención del Relator Especial cuando define el deber de cooperar como una «obligación de comportamiento y no de resultado» en los párrafos 86 y 88 de su quinto informe. En opinión del orador, la naturaleza general y discrecional del deber de cooperar no lo equipara ni a una «obligación de resultados» ni a una «obligación de comportamiento», como se entiende en el contexto del régimen de responsabilidad del Estado. La expresión «obligación de comportamiento y no de resultado»<sup>161</sup> figura en efecto en el párrafo 4 del comentario al artículo 17, párrafo 2, de los artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, que establece las obligaciones específicas de los Estados en cuestión, pero no figura en el párrafo 9 del comentario al artículo 17, párrafo 4, que establece la obligación general de cooperar.

35. Aunque el orador está de acuerdo con el fondo del proyecto de artículo 13 (Condiciones a la prestación de asistencia), le parece que también es importante asegurar las derogaciones necesarias del derecho nacional en el caso de un desastre. Por ejemplo, debe permitirse que en el Estado afectado entren perros de rescate sin seguir el procedimiento normal de cuarentena, y debe permitirse a los médicos extranjeros que trabajen en el Estado afectado sin licencias ni certificados. Ese principio debe reflejarse en el proyecto de artículo 13, como cláusula de excepción.

<sup>159</sup> Disponible en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Indonesia (<https://www.kemlu.go.id/Documents/Indonesian%20-%20Australian%20Paper/Indonesia-Australia%20Paper%20-%20A%20Practical%20Approach%20to%20Enhance%20Regional%20Cooperation%20on%20Disaster%20Rapid%20Response.pdf>).

<sup>160</sup> Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz, informe del Secretario General (A/45/594).

<sup>161</sup> *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), pág. 48.

36. Con respecto al proyecto de artículo 14 (Terminación de la asistencia), no está seguro de que sea necesario afirmar lo evidente, y le preocupa el empleo del verbo en tiempo futuro en ese contexto. Dicho esto, es partidario de que todos los proyectos de artículo se remitan al Comité de Redacción.

37. El Sr. FORTEAU dice que le complace la atención que ha prestado el Relator Especial a las cuestiones de la prevención y la preparación en los párrafos 114 y 115 de su informe, un aspecto en que la Comisión insistió en su 63.º período de sesiones. Sería útil incluir referencias más explícitas a estas cuestiones en los proyectos de artículo, en especial en el proyecto de artículo A propuesto por el Relator Especial en su quinto informe.

38. A fin de abordar lo que podría denominarse la prevención o preparación «jurídica», la Comisión debería considerar la posibilidad de añadir una disposición en la que se enumeren los diversos tipos de disposiciones internas que los Estados podrían promulgar con el fin de poder ofrecer o recibir asistencia en casos de desastre, ya que dicha legislación es un factor importante a la hora de determinar el éxito operacional de la labor de asistencia. En ese sentido, el párrafo 11 del quinto informe menciona una serie de ejemplos de legislación interna. La inclusión de una referencia a la versión piloto de una ley modelo que está preparando la FICR<sup>162</sup>, mencionada en el párrafo 190 del quinto informe, podría ser bastante útil al respecto. La propuesta del Sr. Murase de incluir un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas es un buen ejemplo de prevención jurídica y merece ser considerada.

39. Con respecto al proyecto de artículo A, la propuesta del Relator Especial de incluir una lista no exhaustiva de medios de cooperación puede ser discutible, ya que no está claro el alcance normativo de esa disposición. No obstante, la lista ofrece algunos detalles muy útiles que pueden incluso complementarse. Por ejemplo, parece legítimo incluir una referencia a asistencia financiera, que podría ser uno de los medios utilizados por otros Estados para ayudar al Estado afectado a afrontar un desastre. Además, podría ser necesario incluir un párrafo que estipule que los Estados que prestan asistencia deben consultar con los Estados afectados para determinar el tipo de asistencia que estos consideran más apropiado, siguiendo el ejemplo de la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre que se menciona en el párrafo 113 del quinto informe. El proyecto de artículo A debería recoger también ciertos requisitos sobre el comportamiento del Estado afectado en lo que se refiere al deber de cooperar. El Relator Especial ha dado varios ejemplos al respecto en los párrafos 101, 102 y 108 de su informe, pero las obligaciones del Estado afectado no se recogen en el proyecto de artículo A actual.

40. Dicho esto, el proyecto de artículo A plantea un problema fundamental que el Relator Especial describe en el párrafo 81 de su informe como un intento de «identificar los perfiles del deber de cooperación». En otras palabras, el proyecto de artículo A tiene por objeto desarrollar el proyecto de artículo 5. No obstante, en realidad, esto

no es así, ya que el proyecto de artículo A no se refiere al deber de cooperar como tal, sino que propone, más bien, algo bastante diferente, el deber de prestar cooperación, en otras palabras, de prestar asistencia. Por tanto, lo que se desarrolla en el proyecto de artículo A no es en absoluto el proyecto de artículo 5, sino el proyecto de artículo 12 (Derecho a ofrecer asistencia), que aún está siendo examinado por el Comité de Redacción. Al referirse en el título del proyecto de artículo A al «deber de cooperar» y definirlo en el texto de dicho proyecto con el término «prestar cooperación», el Relator Especial parece estar diciendo que los Estados tienen el deber de prestar asistencia. No obstante, en el párrafo 68 de su informe, reafirma su conclusión de que «el deber de cooperar en cuestiones de socorro no incluye actualmente la obligación jurídica de que los Estados presten asistencia cuando se la solicite un Estado afectado». Dicha contradicción debería resolverse.

41. El orador se inclina a pensar que la Comisión debería aceptar la idea de que existe tal deber, estipulándolo en el proyecto de artículo 12 y desarrollándolo en el proyecto de artículo A, en aras del equilibrio o el paralelismo entre deberes. Sería difícil imponer al Estado afectado una obligación internacional de prestar asistencia a su población sin imponer una obligación paralela a otros Estados cuando un desastre supere la capacidad de respuesta del Estado afectado. En su opinión es necesario imponer tales deberes paralelos, especialmente dada la definición de «desastre» que figura en el artículo 3, en la que se hace referencia, entre otras cosas, a «pérdidas masivas de vidas humanas».

42. Mantener que los Estados miembros de la comunidad internacional no tienen la obligación de prestar asistencia en casos de desastre podría considerarse, en algunos aspectos, como un retroceso, al menos en relación con algunos ámbitos del derecho internacional vigente. Asimismo, los párrafos 71 y 72 del quinto informe mencionan una serie de precedentes en tratados que parecen contradecir la noción de que las labores de socorro llevadas a cabo por los Estados que prestan asistencia son siempre de carácter voluntario. Ello no quiere decir que el deber tenga que formularse en términos absolutos o incondicionales: por ejemplo, sería posible limitar el deber a prestar asistencia «en la medida de las capacidades de cada Estado» y «en tanto en cuanto las circunstancias lo permitan».

43. Con respecto al proyecto de artículo 13 sobre las condiciones a la prestación de asistencia, propone, en primer lugar, que al inicio de la oración se incluya una referencia al efecto de que el proyecto de artículo se aplicará con sujeción a las obligaciones recogidas en los proyectos de artículo 9 (Papel del Estado afectado), párrafo 1, y 11 (Consentimiento del Estado afectado), párrafo 2. La imposición de condiciones a la prestación de asistencia no debe tener el efecto de soslayar el deber de asegurar la protección de las personas, ni constituir una manera indirecta de rechazar la asistencia de manera arbitraria.

44. En segundo lugar, la redacción actual del proyecto de artículo 13 parece demasiado breve y no refleja todos los elementos importantes que se examinan en la sección del quinto informe relativa a las condiciones para

<sup>162</sup> Véase la nota 141 *supra*.

la prestación de asistencia. Por tanto, el orador propone que el proyecto de artículo 13 se amplíe para incluir más detalles o se complemente con otros proyectos de artículo a fin de abordar las siguientes cuestiones: la obligación de los actores que prestan asistencia de cumplir la legislación nacional; la consiguiente obligación del Estado afectado de asegurar la protección de las entidades y del personal que presten asistencia; la obligación del Estado afectado de evaluar el grado y la naturaleza de sus necesidades; y el principio con arreglo al cual las modalidades operacionales de la asistencia pueden o deben regirse por acuerdos concluidos entre las partes interesadas.

45. En tercer lugar, la cuestión de la interrelación entre las normas sobre asistencia y las otras normas de derecho internacional o nacional parece requerir una formulación más precisa de la norma establecida en el proyecto de artículo 13. En particular, es difícil concebir que el Estado afectado tenga el deber de asegurar «la exención de la legislación nacional cuando proceda», como se dice en el párrafo 119 del quinto informe. Pedir a un Estado que derogue su legislación nacional es incompatible con el principio del estado de derecho, a menos que por «exención» quiera decirse en ese contexto aprobar legislación nacional de emergencia como medio de permitir la prestación de asistencia externa. Pero condicionar la prestación de asistencia externa a la aprobación de dicha legislación es arriesgarse a perder un tiempo precioso, o incluso impedir que se preste dicha asistencia precisamente cuando se necesite con más urgencia.

46. Por tanto, el orador desea proponer un enfoque diferente consistente en una disposición de dos fases que estipule: *a)* que, como cuestión de principio, las operaciones de asistencia deben llevarse a cabo en cumplimiento con el derecho internacional y con la legislación nacional del Estado afectado, pero *b)* que cuando, con la aplicación de estas normas, se corra el riesgo de menoscabar las operaciones de asistencia, deben permitirse excepciones a ese principio, cuya base jurídica sería bien las cláusulas de derogación aplicables en derecho internacional o nacional, bien las normas relativas a las situaciones de peligro o necesidad, términos recogidos en los artículos 24 y 25 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos<sup>163</sup>.

47. El proyecto de artículo 14 (Terminación de la asistencia) parece ser plenamente aceptable y conveniente. No obstante, sería aconsejable complementarlo de tres formas diferentes. En primer lugar, el proyecto de artículo debería recordar los principios examinados en el párrafo 182 del quinto informe del Relator Especial, en el sentido de que el Estado afectado conserva el control de la duración de la prestación de asistencia y que los actores que prestan asistencia están obligados a abandonar el territorio del Estado afectado cuando este así lo solicite. En segundo lugar, debería especificarse que el principio se aplica siempre que la solicitud de abandonar el territorio del Estado no constituya una denegación arbitraria del consentimiento a la asistencia externa. Ello se desprende de la disposición establecida en el proyecto

de artículo 11, párrafo 2, que, en cierta medida, debería reflejarse también en el proyecto de artículo 14. En tercer lugar, tal vez sea necesario especificar que, en caso de retirada, las partes interesadas deben colaborar para asegurar la salida ordenada del territorio del Estado afectado en lo que se refiere a la repatriación de bienes y personas.

48. Con sujeción a esas reservas, que se desprenden directamente de la amplia práctica recabada por el Relator Especial, el orador se muestra partidario de remitir el proyecto de artículos al Comité de Redacción.

49. El Sr. TLADI dice que, como nuevo miembro de la Comisión, además de formular comentarios sobre el informe actual, también formulará brevemente comentarios sobre los proyectos de artículo ya aprobados de manera provisional por la Comisión. Su opinión sobre el quinto informe del Relator Especial está influida en gran medida por su consideración general respecto de los proyectos de artículo precedentes.

50. Para comenzar, desea decir que, en su opinión, la protección de las personas en casos de desastre es un tema importante, dada la frecuencia, la magnitud y las posibles consecuencias graves de los desastres. En su opinión, la decisión del Relator Especial de adoptar un enfoque de derechos humanos respecto del tema, que cuenta con el apoyo de la Comisión, es la adecuada. También considera que el principio fundamental que debe ser el hilo conductor a la hora de considerar todo el tema es el de la cooperación.

51. Si bien está de acuerdo en la mayor parte del contenido del proyecto de artículos provisionalmente aprobado hasta el momento y comparte en general las opiniones manifestadas por el Relator Especial, en las pocas disposiciones respecto de las que no está de acuerdo, su desacuerdo es especialmente firme. Durante la consideración del tema de la expulsión de extranjeros por la Comisión, el orador habló de la necesidad de establecer un equilibrio entre la soberanía del Estado y la protección de los derechos humanos. Dijo que dicho equilibrio no siempre puede lograrse del mismo modo y que el contexto y el estado de desarrollo de diferentes ámbitos del derecho afectan de manera importante a la forma en que se establece dicho equilibrio. Por tanto, propone que vuelva a examinarse el equilibrio del proyecto de artículos. Además, sigue sin estar convencido de que un proyecto de artículos sea necesariamente la forma más útil que puede adoptar el resultado final. Esta opinión también ha sido manifestada por algunas delegaciones en la Sexta Comisión, en particular las del Reino Unido<sup>164</sup> y la República Islámica del Irán<sup>165</sup>.

52. Con respecto al fondo, el proyecto de artículos incluye muchas disposiciones autónomas, que no crean derechos ni obligaciones particulares, ni establecen criterios específicos en el contexto de la protección de las personas en casos de desastre. Dicho de otro modo, esas disposiciones no son operativas de ninguna forma

<sup>163</sup> Resolución 56/83 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001, anexo. El texto del proyecto de artículos con sus comentarios, aprobado por la Comisión, se reproduce en *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, págs. 26 y ss., párrs. 76 y 77.

<sup>164</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sexta Comisión, sexagésimo sexto período de sesiones*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 45.

<sup>165</sup> *Ibíd.*, 24.ª sesión (A/C.6/66/SR.24), párr. 50.



significativa; más bien parecen establecer principios generales cuya finalidad es informar la interpretación del texto en su conjunto. No obstante, no queda claro, por ejemplo, cuál es el objetivo de que en el proyecto de artículo 8 se diga que las personas afectadas por los desastres «tendrán derecho a que se respeten sus derechos humanos» como si ello se hubiera puesto en duda en algún momento. Con esa redacción casi se sugiere que el desarrollo de las normas internacionales de derechos humanos en los últimos 60 a 70 años ha excluido de algún modo a las personas afectadas por desastres naturales. Una observación similar puede hacerse en relación con los proyectos de artículo 6 y 7. Por tanto, propone que se añada una disposición aparte que enumere todos los principios subyacentes al proyecto de artículos que se consideran pertinentes para su interpretación en conjunto. No hay razón para que el principio de cooperación, al que se hace referencia en el artículo 5, no reciba también ese tratamiento.

53. Las disposiciones más operativas del texto aprobadas hasta el momento son los proyectos de artículo 8 a 12. En todos ellos es fundamental el intento de equilibrar los principios fundamentales subyacentes a la prestación de asistencia humanitaria en situaciones de desastre, a saber, el respeto de la soberanía del Estado afectado y la necesidad de asegurar la asistencia adecuada a los afectados. La forma en que se logra ese equilibrio ha sido objeto de numerosas observaciones en la Sexta Comisión y las delegaciones se han mostrado divididas al respecto. La delegación del Pakistán hizo una observación interesante sobre los proyectos de artículo 10 y 11 de que parece decirse implícitamente que el Estado afectado por un desastre puede no buscar asistencia<sup>166</sup>. El orador se pregunta qué impulsaría a un Estado razonable que haya determinado que un desastre supera su capacidad nacional de respuesta a negarse a buscar asistencia a menos que se vea obligado a hacerlo por una obligación jurídica. Es cierto que se trata de una cuestión de política, pero esconde una verdadera cuestión jurídica subyacente al equilibrio entre soberanía y cooperación. La misma cuestión está subyacente en el significado que pretende darse al término «arbitrariamente» en el proyecto de artículo 11, párrafo 2. A menos que se ofrezca una definición para ese término, el proyecto de artículo 11 carecerá de sentido. La arbitrariedad, como concepto jurídico, se refiere a decisiones irracionales o adoptadas sin justificación. No obstante, un Estado siempre tiene una justificación para las medidas que adopta, aun cuando pueda cuestionarse la solidez de la justificación o estar en desacuerdo con ella.

54. El verdadero problema jurídico, que el proyecto de artículo 11 no aborda, y probablemente no puede abordar, es si, con arreglo al derecho internacional, un Estado tiene derecho a decidir de quién acepta o no asistencia y en qué condiciones. Ningún Estado se mostraría reticente a solicitar y aceptar asistencia en caso de producirse un desastre que no pueda controlar. No obstante, cabe concebir que un Estado no esté dispuesto, por razones políticas, a pedir y aceptar asistencia de un determinado Estado o grupo de Estados. Esto plantea la cuestión de si el proyecto de artículo dice implícitamente que un Estado está obligado a aceptar asistencia de Estados con los que no tenga buenas relaciones.

55. La FICR, en los comentarios que formuló sobre los proyectos de artículo 10 y 11 en la Sexta Comisión, señaló que, con arreglo al derecho internacional, los Estados tienen libertad para elegir a quién dirigen las solicitudes de asistencia y de quién aceptan los ofrecimientos de asistencia<sup>167</sup>. Así pues, a menos que la Comisión quiera sugerir otra cosa, los proyectos de artículo 10 y 11, más allá de reafirmar principios generales de la cooperación, tendrían escaso efecto práctico. En ese sentido, se refiere a la declaración de la delegación de Israel en la Sexta Comisión, según la cual la relación entre el Estado afectado y terceros Estados debe entenderse no en términos de derechos sino más bien de cooperación internacional<sup>168</sup>.

56. Durante las deliberaciones de la Comisión sobre el tema en su 63.º período de sesiones, el Sr. Dugard se refirió a Myanmar como ejemplo de un Estado que había retirado su consentimiento, y defendió de hecho la obligación de aceptar la asistencia<sup>169</sup>. Su propia investigación en sitios web de noticias internacionales confirmó que el Gobierno de Myanmar dio razones para no aceptar la asistencia de buques de guerra de los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, e insistió en el derecho a distribuir él mismo la ayuda, como mencionó anteriormente el Sr. Murase. ¿Puede entenderse que se trata de un supuesto de retirada arbitraria del consentimiento? La cuestión es quién presta la asistencia y en qué condiciones y no si esas condiciones son aceptadas. Insistir en el deber de prestar asistencia requeriría que la Comisión abordase la cuestión y duda que esté en posición de hacerlo. Ciertamente no se trata de una cuestión que pueda resolverse en los comentarios.

57. Los planteamientos del Relator Especial y las observaciones de los Estados en la Sexta Comisión sobre la cuestión de si hay un deber de prestar asistencia refuerzan el argumento de que la relación entre el Estado afectado y terceros Estados se define mejor en términos de cooperación que en términos de derechos y deberes. Si imponer un deber jurídico de recibir asistencia es tan importante para la prestación de asistencia humanitaria efectiva por parte de la comunidad internacional en casos de desastre, el orador se pregunta por qué existe una objeción casi universal a reconocer el deber de prestar asistencia, como propugnó el Sr. Forteau. No le convencen las razones expuestas, basadas en los límites de la capacidad de los terceros Estados. De conformidad con el proyecto de artículo 10, el deber de buscar asistencia depende de las limitaciones del Estado afectado. Por tanto no hay nada que impida incorporar un modificador similar al deber de prestar asistencia, cuando esta se solicite, o exigir que dicha asistencia no se deniegue de manera arbitraria, como también ha mencionado el Sr. Forteau.

58. No obstante, en modo alguno sugiere que el proyecto de artículos deba imponer dicho deber. Por el contrario, considera que insistir en una relación derecho/deber no es útil ni necesario, y esa conclusión afecta a la forma que debe adoptar la labor de la Comisión sobre el tema.

<sup>167</sup> *Ibíd.*, párr. 41.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, 23.ª sesión (A/C.6/66/SR.23), párr. 33.

<sup>169</sup> *Anuario... 2011*, vol. I, 3103.ª sesión, párr. 56.

<sup>166</sup> *Ibíd.*, 25.ª sesión (A/C.6/66/SR.25), párr. 7.

59. Tiene serias dudas sobre el grado en que el deber de no denegar el consentimiento de manera arbitraria refleja la práctica estatal. En su cuarto informe<sup>170</sup>, el Relator Especial se refiere a una serie de instrumentos que, presuntamente, constituyen la base del proyecto de artículo 11. Para comenzar con los instrumentos que propugnan de manera explícita tal deber, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>171</sup> no constituyen una práctica estatal; se trata de una serie de principios recopilados por el representante del Secretario General sobre los desplazados internos. No obstante, más allá de la cuestión de la forma, el párrafo 2 del Principio Rector 25 en el que se basa el proyecto de artículo 11, plantea en sí mismo problemas: según las anotaciones a los Principios<sup>172</sup>, el párrafo 2 del Principio Rector 25 se basa en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos. Esos instrumentos estipulan que las acciones de socorro se llevarán a cabo con sujeción al acuerdo de las partes interesadas (art. 70, párr. 1, Protocolo I); que la Potencia ocupante aceptará las acciones de socorro (art. 59, párr. 1, Convenio IV de Ginebra); y que las acciones de socorro deberán estar sujetas al consentimiento de la alta parte contratante (art. 18, párr. 2, Protocolo II).

60. Sobre la base de esas disposiciones, simplemente no está justificado concluir que existe una obligación jurídica general de no rechazar la asistencia de manera arbitraria. El artículo 59 del Convenio IV de Ginebra se aplica evidentemente a los territorios bajo ocupación. En tales situaciones, es concebible que una Potencia ocupante pueda tener interés en rechazar la prestación de asistencia a la población que se encuentre en el territorio; por tanto, la obligación general de «aceptar» las acciones de socorro es comprensible. No obstante, es dudoso si tiene coherencia, desde el punto de vista jurídico, ampliar ese deber a situaciones en que no existe una ocupación.

61. Que la obligación de «aceptar» se limita a situaciones bajo ocupación queda también claro en otras disposiciones en las que, al parecer, se basa el párrafo 2 del Principio Rector 25. Ni el artículo 70 del Protocolo I, ni el párrafo 2 del artículo 18 del Protocolo II obligan al Estado afectado a «aceptar»; ni se impone a dicho Estado afectado ningún deber de no denegar arbitrariamente el consentimiento. Con arreglo a esas disposiciones, la asistencia queda sujeta al acuerdo de los Estados interesados, sin calificar el acuerdo en la forma que se propone en el proyecto de artículo 11 y en el Principio Rector 25.

62. Según el cuarto informe del Relator Especial, los Principios Rectores fueron acogidos con satisfacción por la Asamblea General. De hecho, en su resolución 62/153, de 18 de diciembre de 2007, la Asamblea General reconoció que los Principios Rectores constituían un marco y alentó a los actores pertinentes a aplicarlos (párr. 10). Lo que es más, dado que la resolución habla principalmente de criterios y de su aplicación, y evita referirse a los Principios Rectores en el contexto del derecho, la medida en

que la Asamblea ha hecho suyos esos principios parece limitarse a sus aspectos más prácticos, relativos a la facilitación de la cooperación. Asimismo, si bien la Asamblea alentó a los Estados a adoptar legislación para aplicar los Principios Rectores, el Relator Especial no menciona ninguna legislación que conlleve un deber de aceptar la asistencia. Por último, aunque la Asamblea aprobó una docena de resoluciones sobre la asistencia humanitaria en su sexagésimo sexto período de sesiones, ni una sola vez se refirió al tipo de deber mencionado en el proyecto de artículo 11.

63. En el párrafo 60 del cuarto informe, el Relator Especial trata de tomar como base la disposición general recogida en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aparte de que en el párrafo 60 se presenta una interpretación excesivamente generosa de la disposición, no queda claro por qué, si el artículo 2 conlleva un deber de no rechazar la asistencia, no puede aplicarse también a la imposición del deber de prestar asistencia.

64. El Relator Especial ha observado con acierto que la cooperación desempeña un papel fundamental en el contexto del socorro en casos de desastre. Es a la hora de trazar los contornos del principio de cooperación cuando la labor de la Comisión puede ser de utilidad práctica para los Estados, y no a la hora de crear derechos y obligaciones que ni existen en la práctica ni ofrecen utilidad alguna. El orador apoya los factores identificados por el Relator Especial como factores importantes para desarrollar el deber de cooperar.

65. Con respecto al proyecto de artículo A, si bien considera aceptable la lista de ámbitos concretos en los que terceros Estados deben prestar asistencia y celebra que se haya incluido la expresión «y de otra índole», considera que el tono obligatorio de la formulación «Los Estados y otros actores [...] prestarán cooperación» es curioso por una serie de razones: en primer lugar, simplemente porque parece crear una obligación jurídica de prestar asistencia cuando, de hecho, en el proyecto de artículos se deja claro que no existe tal obligación; en segundo lugar, porque la redacción de proyecto de artículo parece eliminar la discrecionalidad del Estado que presta asistencia para determinar la naturaleza de la asistencia que podría prestar o que prestaría. El orador no cree que, con añadir la oración «cuando proceda», se resuelva el problema: entiende que la expresión se refiere a la pertinencia de la categoría de asistencia para el desastre en cuestión y no califica la voluntad o la capacidad de prestar una categoría de asistencia específica. No obstante, esta es una cuestión de la que puede ocuparse el Comité de Redacción.

66. También son importantes las condiciones para la prestación de asistencia, ya que en ellas se abordan cuestiones prácticas, como el acceso a la zona del desastre, sin el que sería difícil, si no imposible, la prestación de asistencia humanitaria. Si bien le satisfacen muchas de las cuestiones planteadas por el Relator Especial, no puede apoyar el planteamiento adoptado, porque está en desacuerdo con el punto de partida del proyecto de artículo, es decir, la relación derecho/deber entre el Estado afectado y el Estado que presta asistencia. El planteamiento derecho/deber se pone de manifiesto de manera inmediata cuando el Relator

<sup>170</sup> *Anuario... 2011*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/643.

<sup>171</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

<sup>172</sup> W. Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, American Society of International Law y Brookings Institution, 2008, pág. 115 (disponible en inglés en la dirección siguiente: [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/06\\_gp\\_annotations\\_french.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/06_gp_annotations_french.pdf)).

Especial dice en el párrafo 117 del quinto informe que examinará las condiciones que puede establecer un Estado afectado a la prestación de asistencia, y sugiere que las condiciones que podrían imponerse tienen carácter finito. De hecho, es al contrario. Aunque hay algunas condiciones que tal vez no puedan imponerse, como norma general el Estado afectado puede imponer las condiciones que considere necesarias. El proyecto de artículo 13 refleja de manera acertada esa posición del derecho internacional y, por tanto, su crítica va dirigida no tanto al proyecto de artículo como al fondo del informe.

67. Así pues, si bien entiende que el proyecto de artículo 13 es apropiado, aunque preferiría que se redactase como directriz, una serie de cuestiones abarcadas en los párrafos 120 a 181 del quinto informe, incluido el deber de facilitar la entrada de los equipos de asistencia, requieren un nuevo planteamiento, no como condiciones que podrían imponerse, sino como diversas categorías de cooperación, como ha sugerido el Sr. Forteau. Por ejemplo, el deber de cooperar de los Estados que prestan asistencia conlleva un deber de llevar a cabo tareas específicas, como se enumera en el proyecto de artículo A, pero el corolario de ese deber de cooperación es que el Estado afectado tiene el deber de facilitar la asistencia. Las cuestiones relativas a las exenciones de los requisitos de visados y la prestación de asistencia no tienen nada que ver con la imposición de condiciones para la prestación de asistencia; más bien, son resultado de la cooperación para facilitar la asistencia. Dicha cooperación debe definir la relación entre el Estado que presta la asistencia y el Estado afectado y cualquier deber que se establezca debe dimanar de la necesidad de hacer efectiva dicha cooperación.

68. Desea que quede claro que los Estados afectados no tienen una obligación general de hacer ninguna de las cosas mencionadas en los párrafos 120 a 181. No obstante, una vez que la asistencia ha sido ofrecida y aceptada, el deber de cooperar conlleva el deber de facilitar la entrada, ya sea mediante la exención del cumplimiento de la legislación en vigor o mediante el empleo de excepciones previstas en ella. El Relator Especial se basa para hacer muchas de sus afirmaciones al respecto en varios acuerdos, como el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, de 2005, y el Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe, de 1998. No obstante, es claro que esas disposiciones se basan en la solicitud, el ofrecimiento y la aceptación de un modelo de asistencia. Así pues, si bien en su quinto informe el Relator Especial parece sugerir que existe una obligación general de permitir la entrada de personal, material y equipo, dicho deber de cooperación resulta únicamente del acuerdo entre el Estado afectado y el Estado que presta asistencia sobre la prestación de dicha asistencia.

69. Esos son algunos de los detalles prácticos que podrían examinarse con miras a enmarcar un instrumento que sea útil para los Estados cuando cooperan para prestar asistencia a las personas afectadas por desastre. Centrarse en derechos y deberes, en la forma en que se hace en el proyecto de artículos, en donde los derechos y deberes carecen de contenido o valor normativo, no es útil. En cuanto a la forma final de la labor de la Comisión sobre el

tema, no está convencido de que un instrumento jurídico en forma de convención que recoja obligaciones jurídicas esotéricas con poco valor práctico sea lo que necesita la comunidad internacional. En ese sentido, apoya la petición del Sr. Murase de que se adopte un enfoque más práctico que beneficie a la comunidad internacional, con detalles de las diferentes categorías de cooperación y asistencia requeridos en casos de desastre.

70. El Sr. AL-MARRI elogia al Relator Especial por su quinto informe. La protección de las personas en casos de desastre y la determinación de los derechos y deberes de los Estados afectados son obligaciones recogidas por la legislación, las normas y la práctica internacionales y nacionales. El informe y las recomendaciones tienen gran valor porque están equilibrados y basados en la práctica estatal real. El informe proporciona también información de utilidad sobre la relación entre los Principios Rectores y el proyecto de artículos. Los proyectos de artículo 13 y 14 merecen el pleno apoyo de la Comisión. Habiendo seguido con interés las declaraciones formuladas hasta el momento, espera que en las deliberaciones se tenga en cuenta la responsabilidad del Estado afectado, especialmente a la hora de asegurar el acceso del socorro y la gestión adecuada de este. Desea insistir en ese punto en particular ya que, a lo largo de los años, se ha visto que algunos Estados han rechazado la asistencia externa, a pesar de no poder prestar asistencia a su propia población afectada por un desastre.

71. El Sr. KITTICHAISAREE, tras elogiar al Relator Especial por su impresionante labor, dice que desea reservar su postura sobre las disposiciones concretas del proyecto de artículos y centrarse en otra cuestión. De las deliberaciones celebradas en la Sexta Comisión resulta evidente que hay diferencias conceptuales sobre el tema, diferencias que el Relator Especial ha reflejado en su informe. Parece que 13 delegaciones son partidarias de que se establezca el deber jurídico, y no simplemente moral o político, del Estado afectado de buscar asistencia, conforme a lo dispuesto en el proyecto de artículo 10 (véase el párrafo 24 del quinto informe), mientras que otros 19 Estados se oponen a la idea de que el Estado afectado se vea ante tal obligación jurídica de buscar asistencia externa en el caso en que un desastre supere su capacidad nacional de respuesta (ibíd., párr. 28).

72. Uno de los temas recurrentes en la Sexta Comisión fue que la labor de la Comisión sobre el tema no incluye el concepto de la «responsabilidad de proteger». Algunas delegaciones apoyaron la opinión de la Comisión, basada en la posición del Secretario General, de que el concepto de la «responsabilidad de proteger» queda fuera del alcance del tema y se aplica únicamente a cuatro crímenes específicos: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad<sup>173</sup>. No obstante, la delegación de Polonia dijo que ha llegado el momento de considerar la posibilidad de ampliar el concepto e incluir en él las catástrofes naturales<sup>174</sup>. Varios Estados señalaron que el empleo del término «deber» en

<sup>173</sup> Informe del Secretario General sobre la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger (A/63/677).

<sup>174</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sexta Comisión, sexagésimo sexto período de sesiones*, 21.ª sesión (A/C.6/66/SR.21), párr. 85.

el proyecto de artículo 9 era conveniente por varias razones, especialmente para evitar cualquier confusión con el concepto de «responsabilidad» (ibíd., párr. 23).

73. Al parecer, a los Estados Miembros les preocupa que la Comisión pueda confundir ambos regímenes. En la mayoría de los casos un Estado afectado tiene un interés genuino en proteger a las personas que se encuentran en su territorio, pero hay casos extremos en que las autoridades pueden tener la intención maliciosa de no buscar asistencia para desafiar a la oposición, como ocurrió en Darfur, en donde los crímenes de lesa humanidad conllevaron verdaderamente la «responsabilidad de proteger»<sup>175</sup>.

74. Por tanto, sugiere que la Comisión considere la posibilidad de adoptar un planteamiento diferente. En primer lugar, habría un régimen general para los Estados que no se encuentren en situaciones extremas, respecto de los que se presume de manera general que tienen el derecho soberano de buscar asistencia externa de quien lo deseen, cuando lo deseen y como lo deseen. En segundo lugar, para los Estados «difíciles», la Comisión tendría que examinar detenidamente las disposiciones del proyecto de artículo 10 y el proyecto de artículo 11, párrafo 2, que se aplican a situaciones en que el desastre supera la capacidad nacional de respuesta y el Estado deniega su consentimiento de manera arbitraria, irracional o maliciosa. Si la Comisión adopta ese planteamiento, más Estados Miembros estarían dispuestos a apoyar las recomendaciones del Relator Especial. Cabe señalar que incluso en el Acuerdo de la ASEAN sobre la Gestión de Desastres y la Respuesta de Emergencia, que se cita con frecuencia en el informe, no se imponen obligaciones jurídicas a sus miembros, sino que meramente se enumeran prácticas más idóneas para que estos las sigan.

75. El Sr. PARK agradece al Relator Especial la presentación de su quinto informe, que sin duda contribuirá al desarrollo del derecho internacional, en particular de los principios fundamentales relativos al socorro y la asistencia, los deberes de los Estados afectados por los desastres naturales y el derecho de acceso de diversos actores. Siempre es difícil establecer un equilibrio entre los principios de la protección de las víctimas y la soberanía de los Estados afectados. Le gustaría saber cuáles de esos dos principios considera el Relator Especial que tiene una importancia primordial. Es también importante aprender de las lecciones del pasado, como las razones del fracaso de la Unión Internacional de Socorro establecida por la Sociedad de las Naciones en 1927. En el futuro desearía que se presentaran algunas propuestas sobre los privilegios e inmunidades de las personas que participen en las tareas de socorro y de asistencia.

76. En cuanto a temas más específicos, tiene una sugerencia sobre la forma de resolver las tensiones entre los proyectos de artículo 10 y 11, relativos al deber de buscar asistencia y al requisito del consentimiento. La clave para resolver el conflicto es la evaluación de las necesidades, como se recoge en el párrafo 151 del informe. En su opinión, la cuestión requiere un proyecto de artículo

independiente. No obstante, la evaluación de las necesidades no debe dejarse al Estado afectado, sino que debe realizarla una institución internacional independiente. En este sentido, remite a los miembros a la ley modelo de la FICR para la facilitación y la regulación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial<sup>176</sup>, mencionada en el párrafo 190 del informe, que consagra un concepto similar.

77. Con respecto a la relación entre el proyecto de artículo 5 y las propuestas de los proyectos de artículo 12 y A, es interesante que la mayoría de los Estados hayan respondido de manera negativa a la pregunta de la Comisión sobre el deber de prestar asistencia a los Estados afectados por un desastre cuando la soliciten. El proyecto de artículo 12 se refiere al derecho a ofrecer asistencia; en otras palabras, hay un derecho al que no corresponde un deber. No obstante, el proyecto de artículo 5 se refiere al deber de cooperar. El Relator Especial ha tratado de buscar una solución práctica en la forma de un nuevo proyecto de artículo A. No obstante, agradecería una mayor aclaración de la relación entre el proyecto de artículo 5 y el nuevo proyecto de artículo A. ¿Tiene por objeto meramente desarrollar el contenido o se trata de establecer una limitación?

78. Para concluir, se pregunta si la Comisión puede seguir manteniendo que no existe el deber de prestar asistencia en el caso de desastres naturales muy graves, con tantas víctimas que podrían requerir la intervención del Consejo de Seguridad.

*Se levanta la sesión a las 18.00 horas.*

### 3139.ª SESIÓN

*Martes 3 de julio de 2012, a las 10.05 horas*

*Presidente:* Sr. Lucius CAFLISCH

*Miembros presentes:* Sr. Al-Marri, Sra. Escobar Hernández, Sr. Forteau, Sr. Gevorgian, Sr. Hassouna, Sr. Jacobsson, Sr. Kamto, Sr. Kittichaisaree, Sr. Laraba, Sr. McRae, Sr. Murase, Sr. Murphy, Sr. Niehaus, Sr. Nolte, Sr. Park, Sr. Peter, Sr. Petrič, Sr. Saboia, Sr. Singh, Sr. Šturma, Sr. Tladi, Sr. Valencia-Ospina, Sr. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

#### **Protección de las personas en casos de desastre (continuación) (A/CN.4/650 y Add.1, secc. C, A/CN.4/652 y A/CN.4/L.812)**

[Tema 4 del programa]

#### QUINTO INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

1. EL PRESIDENTE invita a los miembros de la Comisión a proseguir el examen del quinto informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/652).

<sup>175</sup> Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 1706 (2006), de 31 de agosto de 2006, y 1769 (2007), de 31 de julio de 2007, respectivamente.

<sup>176</sup> Véase la nota 141 *supra*.