



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/CN.4/L.736
24 de julio de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL
60º período de sesiones
Ginebra, 5 de mayo a 6 de Junio
y 7 de julio a 8 de agosto de 2008

**PROYECTO DE INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHO
INTERNACIONAL SOBRE LA LABOR REALIZADA
EN SU 60º PERIODO DE SESIONES**

Relatora: Sra. Paula ESCARAMEIA

Capítulo IX

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN CASOS DE DESASTRE

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
A. Introducción.....	1	2
B. Examen del tema en el presente período de sesiones.....	2 - 49	2
1. Introducción del informe preliminar por el Relator Especial ...	4 - 12	3
2. Resumen del debate	13 - 44	7
3. Observaciones finales del Relator Especial.....	45 - 49	17

A. Introducción

1. La Comisión decidió en su 59º período de sesiones (2007) incluir en su programa de trabajo el tema "Protección de las personas en casos de desastre" y nombró Relator Especial al señor Eduardo Valencia-Ospina¹. En ese mismo período de sesiones la Comisión pidió a la Secretaría que preparara un estudio de antecedentes sobre el tema, limitado inicialmente a los desastres naturales².

B. Examen del tema en el presente período de sesiones

2. En el presente período de sesiones la Comisión tuvo ante sí el informe preliminar del Relator Especial (A/CN.4/598), en que se traza la evolución de la protección de personas en los casos de desastre, determinando las fuentes de derecho sobre el tema, así como intentos anteriores de codificación y desarrollo del derecho en esta esfera, presentando a grandes rasgos los diversos aspectos del ámbito general con miras a determinar las principales cuestiones jurídicas que se deberían cubrir y anticipando conclusiones provisionales sin perjuicio del resultado del debate que el informe tiene por objeto iniciar en la Comisión. La Comisión tuvo además ante sí un memorando de la Secretaría, centrado primordialmente en los desastres naturales (A/CN.4/590 y Add.1 a 3) y con una sinopsis de los instrumentos jurídicos vigentes y los textos aplicables a diversos aspectos de la prevención de desastre y la asistencia en caso de socorro, así como de la protección de las personas en casos de desastre.

¹ En su 2929ª sesión, celebrada el 1º de junio de 2007, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/62/10)*, párr. 375. La Asamblea General, en el párrafo 7 de su resolución 62/66, de 6 de diciembre de 2007, tomó nota de la decisión de la Comisión de incluir el tema "Protección de las personas en casos de desastre" en su programa de trabajo. El tema se incluyó en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión durante su 58º período de sesiones (2006), *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/61/10)*, párr. 261, sobre la base de una propuesta de la Secretaría, *ibíd.*, anexo C. Véase también el párrafo 7 de la resolución 61/34 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 2006, en que tomó nota de la inclusión del tema en su programa de trabajo a largo plazo.

² *Ibíd.*, *sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/62/10)*, párr. 386.

3. La Comisión examinó el informe preliminar en sus sesiones 2978^a a 2982^a, celebradas los días 15 a 18 y 22 de julio de 2008, respectivamente.

1. Introducción del informe preliminar por el Relator Especial

4. En su introducción del informe el Relator Especial subrayó su carácter preliminar y la importancia de leerlo conjuntamente con el memorando general de la Secretaría. El informe tenía por objeto considerar ciertos supuestos básicos que podrían informar y estimular el debate en la Comisión, en particular respecto del alcance del tema y de la forma en que se debía tratar.

5. Con respecto al alcance general del tema, el Relator Especial recordó que, aunque el título de tema era amplio, no había ninguna constancia oficial que aclarara las razones por las cuales la Comisión había decidido destacar aspectos relativos a la "protección de las personas" más bien que al "socorro" o la "asistencia", el aspecto fundamental que era objeto de énfasis en la propuesta inicial de la Secretaría en el Grupo de Trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo. En su opinión, la "protección de las personas" tenía connotaciones más amplias. Más aún, la concentración en la persona como víctima de desastre implicaba que esa persona adquiriría algunos derechos, lo que sugería la necesidad de adoptar un criterio basado en los derechos que informara a los mecanismos operacionales de protección. Aunque el concepto de protección no implicaba que las personas afectadas por los desastres constituyeran por ese motivo una categoría jurídica separada, las víctimas de esos desastres se veían enfrentadas a una situación de hecho distinta con necesidades concretas de las que era imprescindible ocuparse. Además de las víctimas, habría también la necesidad de tomar en cuenta una multiplicidad de participantes en las situaciones de desastres.

6. El Relator Especial observó además que el concepto de desastre, que no era una expresión jurídica, y la forma en que se clasificaba tenía incidencia en el alcance del tema. Para apreciar la expresión era importante comprender que no era simplemente el hecho de que ocurriera el desastre como tal el objeto de la preocupación principal sino todos los diversos aspectos que

implicaba: la causa³, la duración⁴ y el contexto⁵. Por lo tanto, hay diversas consecuencias de adoptar un criterio amplio con respecto a la protección.

7. En primer lugar, implicaría la consideración de todos los desastres, ya fueran naturales o provocados por el hombre. En segundo lugar, significaría la consideración de cuestiones relativas a las diversas fases del desastre, a saber, la etapa anterior al desastre, el desastre propiamente dicho y la etapa posterior, que corresponde a los conceptos de prevención y mitigación, respuesta y rehabilitación, aunque no necesariamente se puede extender a ellos⁶. En opinión del Relator Especial es importante adoptar un criterio holístico. Al formular normas para la protección de las personas en un proceso de codificación y desarrollo progresivo, la necesidad de protección es igualmente importante en todas las situaciones, tomando en cuenta su complejidad. Además, no siempre es fácil mantener las distinciones entre diferentes causas y contextos o en cuanto a la duración. No obstante, el Relator Especial acepta prontamente que un criterio holístico de ese tipo no abarcaría un conflicto armado *per se* dentro del alcance del tema.

³ Según la causa los desastres naturales se dividían en dos categorías: desastres naturales (por ejemplo, terremotos, *tsunamis* y erupciones volcánicas) y desastres causados por el hombre (por ejemplo, derrames de petróleo, accidentes nucleares y conflictos armados).

⁴ En cuanto a la duración pueden ser desastres repentinos (por ejemplo, los huracanes) o desastres paulatinos (de evolución lenta) (por ejemplo, sequías, escasez de alimentos y pérdidas de cosechas).

⁵ Según el contexto cabe distinguir entre desastres acaecidos en el marco de una emergencia simple o de una compleja. En las Naciones Unidas en general se define una emergencia compleja como una crisis humanitaria producida en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o programa en curso de las Naciones Unidas.

⁶ El concepto de respuesta, desde el punto de vista temporal, se limita a la etapa de desastre. El socorro es un concepto más amplio que, al igual que la asistencia, abarca la etapa anterior al desastre y la etapa posterior a la respuesta inmediata. En el contexto actual la asistencia puede describirse como la disponibilidad y la distribución de bienes, materiales y servicios esenciales para la supervivencia de la población. Las actividades de rehabilitación están debidamente vinculadas a la fase de respuesta en que se atienden las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un desastre. La rehabilitación se ocupa de las actividades posteriores a la recuperación pero se debe distinguir de las actividades de desarrollo, que se pueden describir como medidas de apoyo a las políticas autónomas de desarrollo y de ejecución de éstas.

8. En tercer lugar, sería necesario considerar el concepto de protección, en particular en cuanto a si se debería considerar en forma distinta de la respuesta, el socorro y la asistencia, o si los abarcaría todos. En su opinión, el concepto era global en cuanto cubría aspectos específicos de la respuesta, el socorro y la asistencia. Aunque la protección en sentido *lato* abarcaría todo, en sentido estricto, con un criterio basado en los derechos, habría cierta especificidad de los derechos que derivarían de ella que habría que elaborar. La diferencia entre protección en sentido *lato* y protección en sentido estricto era hermenéutica, centrándose esta última en los derechos que implicaba.

9. En cuarto lugar, el criterio amplio implicaba la necesidad de reconocer las tensiones de la relación entre la protección y los principios de soberanía y no intervención, así como la comprensión del marco conceptual en que se basaba la protección. Desde el punto de vista de las víctimas de los desastres, la existencia de un derecho a la asistencia humanitaria requeriría un enfoque particular. Por una parte, la Corte Internacional de Justicia en el asunto de *Nicaragua* dijo que no puede haber duda de que la prestación de ayuda estrictamente humanitaria a personas o fuerzas en otro país, independientemente de sus afiliaciones políticas o de sus objetivos, no puede considerarse una intervención ilegítima o contraria de alguna otra manera al derecho internacional⁷. Por otra parte, había una tensión en la práctica con el criterio tradicional relativo a los principios de soberanía y no intervención. Más aún, era necesario prestar detenida atención

⁷ Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (*Nicaragua c. los Estados Unidos de América*), fondo, sentencia, *I.C.J. Reports* 1986, párr. 242. La Corte señaló además que las características de ese tipo de ayuda se indicaron en los principios fundamentales primero y segundo declarados por la XII Conferencia Internacional de la Cruz Roja. El texto del primero es:

"El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos."

y el texto del segundo es:

"No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes."

a las relaciones entre el tema y los conceptos que recién comenzaban a surgir, como la responsabilidad de proteger que, en el caso de los desastres, sugiere la responsabilidad de prevenir, reaccionar y prestar asistencia y rehabilitar. El Relator Especial subrayó que la conveniencia de extender el concepto de la responsabilidad de proteger y su pertinencia en relación con el tema actual exigían un examen detenido; aunque se reconoce en el contexto de la protección y la asistencia de las personas en casos de desastre, sus consecuencias serían inciertas⁸.

10. En cuanto a las fuentes del derecho que la Comisión necesitaría considerar con el objeto de elaborar normas básicas de tratamiento aplicables a las víctimas en relación con el tema, el Relator Especial observó que la protección de las personas no era un tema nuevo en derecho internacional. Existía una relación particular entre el concepto de protección de las personas afectadas por los desastres con los derechos y obligaciones que se les asignaban en ese contexto, los regímenes que regulan la protección de las personas, el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados y las personas internamente desplazadas. Esos regímenes, basados en una premisa básica de proteger a la persona humana en toda circunstancia y subrayando la universalidad esencial de los principios humanitarios, serían complementarios. Además, en la formulación del marco necesario del tema sería útil considerar principios como la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la no discriminación, así como los principios de soberanía y no intervención.

11. El desarrollo de las normas se había centrado recientemente en los aspectos operacionales, ejemplo de lo cual eran las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial⁹. Había un conjunto de normas jurídicas claramente distintas relacionadas con la respuesta internacional a los desastres y el socorro que resultaban aplicables. Aunque no había un instrumento general universal, había algunos tratados multilaterales, incluso en los planos

⁸ En particular, era incierta la medida en que la responsabilidad generaría derechos para terceros, el contenido de esos derechos, las circunstancias que los harían exigibles o si se trataría de derechos individuales o colectivos.

⁹ Aprobadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 26 a 30 de noviembre de 2007.

regional y subregional. También había legislación nacional pertinente. Había una cantidad importante de tratados bilaterales relativos a la cooperación y la asistencia. Además, ese conjunto de normas estaba informado por una cantidad significativa de instrumentos no vinculantes aplicables a las actividades de asistencia humanitaria en casos de desastre, en particular decisiones de órganos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, así como de organizaciones no gubernamentales (ONG).

12. El Relator Especial observa que la Comisión está enfrentada a una tarea importante de pertinencia contemporánea, como lo habían demostrado desastres recientes, y tendrá la oportunidad de considerar de forma exclusiva las fuentes disponibles manteniéndose a la vez constante con respecto a su mandato con arreglo al Estatuto, a saber, la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional acerca del tema. El trabajo tenía carácter innovador y sería importante reconocer que el proyecto final tendría que ser lo más pragmático posible para responder a necesidades reales. Además de los agentes estatales, esa labor requerirá celebrar consultas con organizaciones internacionales, ONG y entidades comerciales.

2. Resumen del debate

13. Los miembros de la Comisión acogieron con agrado el hecho de que en el informe preliminar se habían determinado las cuestiones básicas y complejas que sería necesario examinar al debatir el alcance del tema, con lo cual se reducían las preocupaciones que podrían haber surgido en cuanto a la utilidad del tratamiento del tema por la Comisión. Los recientes *tsunamis*, huracanes, ciclones, terremotos e inundaciones relámpago ocurridos en diversas partes del mundo demostraban vívidamente lo oportuno que resultaba examinar el tema y la magnitud de los problemas que se debían tratar. Los miembros agradecieron también el memorando de la Secretaría.

a) Un criterio basado en los derechos respecto del tema

14. Varios miembros concordaron con un enfoque basado en los derechos en el examen del tema como lo había sugerido el Relator Especial. Se observó que un enfoque de ese tipo era importante por cuanto asignaba valor fundamental a las necesidades humanas, con las consecuencias que daban lugar a obligaciones y responsabilidades de la sociedad respecto de los individuos. Un enfoque de ese tipo, fundamentado sólidamente en el derecho positivo, sería

también complementario del derecho vigente, basándose, en particular, en el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y las personas internamente desplazadas, sin necesariamente repetir esas normas de derecho.

15. No obstante, en opinión de algunos miembros, era necesaria una comprensión general de lo que significaba un enfoque basado en los derechos a los efectos del tema. Según un punto de vista, debía entenderse un enfoque de derechos humanos no sólo desde el punto de vista de la protección de la persona sino además tomando en cuenta los intereses de la comunidad, en particular los de los grupos vulnerables, teniendo presentes a la vez las obligaciones y limitaciones de los Estados afectados por los desastres. Por cuanto las normas de derechos humanos toleran ciertas limitaciones y suspensiones en tiempos de emergencia, podían hacerse analogías en cuanto a los derechos y las obligaciones aplicables en situaciones de desastre. Además, un enfoque basado en los derechos no era exclusivo de los derechos de las víctimas a la asistencia humanitaria; era necesario respetar los derechos de los Estados afectados, en particular, su soberanía, y, en forma compatible con el principio de subsidiariedad, su función primordial en la iniciación, organización, coordinación y ejecución de la asistencia humanitaria. Otros miembros sostuvieron que un enfoque basado en los derechos no debía considerarse incompatible con los principios de soberanía y no intervención ni contradictorio a ese respecto.

16. Algunos miembros, considerando que el enfoque basado en los derechos se centraría en los derechos humanos de la víctima, observaron que podía no siempre ocurrir que un enfoque de ese tipo resultara beneficioso. Destacando el carácter provisional y la gran visibilidad del tema, además de las elevadas expectativas consiguientes, era necesario que la Comisión evaluara detenidamente si en realidad un enfoque basado en los derechos sería el más propicio para satisfacer esas expectativas. A ese respecto era esencial determinar qué consecuencias derivarían de un enfoque basado en los derechos, en particular, si un enfoque de ese tipo requeriría además ocuparse de cuestiones relativas a la forma en que se aplicarían esos derechos. De esta manera, aunque los derechos de las personas afectadas por los desastres eran parte importante del tema en su conjunto, se sostuvo que el verdadero enfoque debía centrarse en las obligaciones que se asumirían para facilitar las medidas encaminadas a proteger a esas personas. Esas obligaciones

podrían implicar a muchos agentes, incluidos el Estado afectado y los Estados que ofrecieran asistencia, así como las organizaciones internacionales y no gubernamentales.

b) Alcance del tema

17. Algunos miembros concordaron con la sugerencia del Relatora Especial en el sentido de que se aplicara un criterio amplio para examinar el tema. A este respecto se confirmó que el tema tal como lo había concebido la Comisión tenía por objeto centrarse en general en las personas en diversas situaciones de desastre. En opinión de otros miembros sería útil aplicar un criterio amplio porque resultaría más fácil, en una etapa posterior, estrechar el alcance desde una perspectiva más amplia que ampliarla desde una perspectiva más estrecha. Además, no excluía la posibilidad de aplicar un método gradual en la elaboración del tema, comenzando con los desastres naturales.

El alcance *ratione materiae*

18. Algunos miembros destacaron la necesidad de definir la "protección" a los efectos del tema. Ello procuraría determinar los derechos y obligaciones de los diferentes agentes en una situación de desastre. También se ocuparía de los derechos y obligaciones de la comunidad internacional en su conjunto, con lo cual se ayudaría a aclarar el contenido de las obligaciones *erga omnes*. Se destacó que era necesario considerar diversos derechos humanos en una situación de desastre, incluidos el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho al refugio o la vivienda adecuados, la vestimenta y el saneamiento y el derecho a no sufrir discriminación. También se hizo referencia al artículo 11 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en cuya virtud los Estados tienen la obligación de velar por la protección y la seguridad de las personas con discapacidad en diversas situaciones, incluidos los desastres¹⁰. Si bien se reconoció la función que desempeñaban los agentes no estatales en la prestación de asistencia, se indicó que sus obligaciones no debían reflejarse en el lenguaje de la responsabilidad de proteger. Era también

¹⁰ "Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales."

importante abundar en el contenido de un derecho de iniciativa en la medida en que se relacionaba con actividades de ese tipo de agentes en situaciones de desastre.

19. Al comentar una posible definición de un desastre, ya que no había una que fuera objeto de acuerdo general en derecho internacional, se expresó la opinión de que la definición de amenaza en el Marco de Acción de Hyogo¹¹ constituía un punto de partida útil, pero que requería mayor precisión que la simple adopción de un criterio holístico. Otros miembros, sin embargo, consideraron que era demasiado amplia. Sugirieron en su lugar que la definición del Convenio de Tampere constituía una buena base para la labor futura¹².

20. Algunos miembros señalaron que era importante que no se limitara el alcance solamente a los desastres naturales; el sufrimiento humano no estaba relacionado con el origen del desastre. El objetivo que justificaba la protección era aplicable a todos los desastres independientemente de su causa. De hecho, se reconoce cada vez más en círculos científicos que la actividad humana contribuye a los desastres naturales, incluida, por ejemplo, la deforestación como factor que contribuye a las inundaciones. Además, en muchas situaciones los desastres implicaban emergencias complejas y no siempre era fácil determinar si la causa era natural o causada por el hombre.

¹¹ Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Véase el Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6 y Corr.1), resolución 2:

"Por una "amenaza/peligro" se entiende un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdidas de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes, natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)."

¹² Párrafo 6 del artículo 1 del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe:

"Por "catástrofe" se entiende una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo."

21. Algunos miembros indicaron sin embargo, que el enfoque principal debía ser el de los desastres naturales; se debían incluir los desastres provocados por el hombre solamente si cumplían una cierta condición, por ejemplo, si tenían plenos efectos como un desastre natural, en tanto que otros consideraron que ningún posible límite o condición podría ser útil. Además, desde el punto de vista político, parecía más simple tratar los desastres naturales que los desastres provocados por el hombre y en muchos casos los desastres provocados por el hombre, como los accidentes nucleares e industriales o los vertimientos de petróleo, ya eran objeto de reglamentación internacional.

22. Según otra opinión la distinción entre desastres naturales o provocados por el hombre no resolvía todos los problemas de definición. La consideración clave debía ser determinar si el carácter de las necesidades en circunstancias tan diversas podía subsumirse bajo el concepto de desastre y si se podía elaborar un régimen significativo para abarcar todas las necesidades.

23. En opinión de algunos miembros era claro por el título del tema que la protección ambiental no formaba parte directamente del régimen de protección. Además, ya estaba bien reglamentada. No obstante, otros miembros eran partidarios de la posibilidad de abarcar los daños ambientales y materiales dentro del ámbito del tema en la medida en que hubiera un vínculo con la protección de las personas, por ejemplo, si el desastre en cuestión afectara o amenazara afectar la vida, la dignidad y las necesidades elementales fundamentales de los seres humanos. Según otra opinión, en la medida en que los desastres ambientales estarían comprendidos como parte del criterio general que abarcaría tanto los desastres naturales como los provocados por el hombre, no debían excluirse *a priori* los daños ambientales o materiales.

24. Varios miembros convinieron en excluir los conflictos armados del ámbito del tema. Esa exclusión se justificaría precisamente porque ya había un régimen bien definido que regía esos conflictos, como *lex specialis*. Además, era preciso obrar con cautela para asegurarse de que no se socavara el derecho internacional humanitario. Otros miembros, por otra parte, observaron que la exclusión misma debía ser examinada más detenidamente. En algunos casos, por ejemplo, en emergencias complejas, se exacerbaba una situación de desastre natural con un conflicto armado continuo. Además, las cuestiones relativas a la asistencia en el derecho relativo a los conflictos armados internos no estaban regulados tan sólidamente como en el derecho

relativo a los conflictos armados internacionales; tal vez sea necesario estudiar la insuficiencia de la norma en el contexto de los desastres.

Alcance *ratione personae*

25. Además de las personas en tanto víctimas era necesario referirse a la condición, los derechos y las obligaciones de las personas que prestaban socorro y asistencia, incluidos otros Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Se sugirió además que era necesario estudiar en mayor medida si el concepto de protección de "personas" debía incluir tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas.

El alcance *ratione temporis*

26. Algunos miembros convinieron con el Relator Especial en cuanto a la necesidad de abordar las diversas etapas de un desastre y considerar, según correspondiera, las cuestiones relativas a la prevención, la asistencia y la rehabilitación. Se indicó sin embargo que era necesario obrar con cautela a fin de no extender demasiado el ámbito del tema; de hecho, en ciertos casos las diferentes etapas implicarían diferentes derechos y obligaciones y era necesario identificarlos respecto de cada etapa; algunos derechos podrían ser más pertinentes en una etapa que en otras. Esto requeriría la determinación de las esferas del derecho que era necesario desarrollar y cuáles crearían obligaciones concretas de los Estados cuyo cumplimiento fuera exigible sobre la base de cada etapa. A este respecto otros miembros expresaron preferencia por centrarse, al menos por el momento, en la respuesta y la asistencia en el período inmediatamente posterior a un desastre, además de la prevención durante la etapa anterior al desastre. También correspondía examinar si los desastres naturales que comenzaran en forma repentina tenían características que requirieran un trato diferente de los desastres de comienzo paulatino.

Alcance *ratione loci*

27. Algunos miembros consideraron que el tema tenía un carácter tal que sería indiferente que un desastre hubiera ocurrido en un Estado o que tuviera efectos transfronterizos. Se indicó sin embargo que podría resultar útil estudiar si había problemas particulares de los desastres que afectaban a un solo Estado o a múltiples Estados que pudieran requerir un tratamiento diferenciado.

c) El derecho a la asistencia humanitaria

28. Varios miembros concordaron con la afirmación de que los esfuerzos de socorro humanitario se basaban en los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad. El principio de no discriminación era igualmente pertinente, así como la cooperación internacional. Además, la soberanía y la integridad territorial eran principios rectores en la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. Algunos miembros sostuvieron que la soberanía implicaba obligaciones que un Estado debía a sus habitantes, incluida la protección. Los principios de soberanía y no intervención no podían servir de excusa para actuar de manera que denegara el acceso de las víctimas a la asistencia. No obstante, en la medida en que la soberanía y la no intervención implicaban obligaciones a la vez negativas y positivas, sería necesario, aunque las cuestiones que implicaba el tema eran discutibles, que la Comisión se refiriera al contexto, en particular a las situaciones en que un Estado estuviera recalcitrante y rechazara la asistencia en medio de sufrimiento humano continuo o que oprimiera a su propio pueblo.

29. Con respecto concretamente al derecho a la asistencia humanitaria, algunos miembros dudaron de su existencia si se consideraba que implicaba el derecho a imponer la asistencia a un Estado que no la quisiera e instaron al Relator Especial a que continuara su labor en el supuesto de que no existía ese tipo de derecho, que estaría en conflicto con los principios de la soberanía y la no intervención, sería contrario a la necesidad del consentimiento de los Estados afectados, como se disponía en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, incluido el anexo de la resolución 46/182¹³, y no estaba apoyado en la práctica de los Estados. Las consideraciones coherentes de política también apoyaban el rechazo de un derecho de ese tipo: fácilmente podría ser objeto de uso indebido y dar lugar a la aplicación distinta de una misma norma.

30. Otros miembros señalaron que era prematuro examinar el contenido de un derecho de ese tipo; podía ser objeto de un análisis detallado del Relator Especial en una etapa posterior. Sin embargo, se consideraba como un derecho individual, que se ejercía, característicamente, en

¹³ Párrafo 3 del anexo: "Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado".

forma colectiva, que estaba implícito en el derecho internacional humanitario y en las normas de derechos humanos. Su incumplimiento se consideraba una violación de los derechos fundamentales a la vida y la dignidad humana. Se señaló además que en lugar de entenderlo como un "derecho a imponer la asistencia" era más apropiado entenderlo como un "derecho a prestar asistencia"; una interpretación de ese tipo se ajustaría al razonamiento de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Nicaragua. Se indicó además que si un Estado afectado no podía cumplir su obligación de prestar socorro en forma oportuna a su pueblo afectado por un desastre debía tener la obligación de recabar la asistencia externa.

Pertinencia de la responsabilidad de proteger

31. A la vez que se señaló que el Relator Especial parecía tener dudas para fundamentar el tema en la responsabilidad de proteger, algunos miembros, dado el enfoque amplio del tema, señalaron la inevitabilidad de considerar la pertinencia de la responsabilidad y de abordar los diversos asuntos discutibles. Un futuro informe del Relator Especial podría referirse a este aspecto y, en ese sentido, se destacó la evolución de otros asuntos pertinentes en esta esfera¹⁴. Algunos miembros consideraron además que había una relación entre la protección y aspectos de la seguridad humana que era necesario estudiar.

32. Otros miembros dudaron de la existencia de la responsabilidad de proteger, en particular en el contexto de los desastres. Su surgimiento en tanto principio se limitaba a circunstancias extremas, a saber, situaciones de violaciones persistentes y groseras de los derechos humanos, que no se podían transferir fácilmente al socorro en casos de desastre sin el apoyo del Estado. Se recordó además a este respecto que el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 invoca una responsabilidad de cada Estado con el fin de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Toda medida de la comunidad internacional se aplicaría por conducto de las Naciones Unidas, que actuarían de

¹⁴ Véanse, por ejemplo, el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565), el informe del Secretario General titulado: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (A/59/2005), el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, la responsabilidad de proteger, disponible en: www.iciss-ciise.gc.ca, y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General).

conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta¹⁵. Algunos miembros no consideraban que hubiera una razón obligatoria para que no pudiera extenderse la responsabilidad o transponerse a situaciones relativas a los desastres.

33. Se observó además que la resolución de 2003 sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional constituía una indicación útil de algunos de los problemas que se podían examinar y sus posibles soluciones¹⁶.

34. Algunos miembros consideraron que la responsabilidad de proteger constituía una intervención humanitaria. La Comisión, por tanto, debía proceder con cautela. Otros miembros señalaron que la responsabilidad constituía principalmente un concepto político y moral y no cambiaba el derecho relativo al uso de la fuerza. En opinión de otros miembros, sin embargo, la responsabilidad de proteger existía en tanto obligación jurídica sin extenderse necesariamente al uso de la fuerza.

35. Otros miembros destacaron que se podía tratar el tema independientemente, sin consideración alguna en cuanto a si había o no una responsabilidad de proteger.

d) Fuentes pertinentes al examen del tema

36. Se reconoció que era probable que la actividad de la Comisión tuviera más características de *lex ferenda* que de *lex lata*. En consecuencia, era esencial proceder de manera deliberativa en el proceso de sistematización. Hay ciertos derechos y obligaciones jurídicos que pueden aceptarse como tales en un instrumento jurídico elaborado por la Comisión. Al mismo tiempo, hay también derechos y obligaciones morales que deben recomendarse *de lege ferenda*. Para algunos, si bien la práctica de los agentes no estatales podía ser pertinente para determinar las prácticas óptimas, no podían contar como práctica pertinente en la formación del derecho consuetudinario o en la interpretación del derecho de los tratados.

¹⁵ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General).

¹⁶ Resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre la asistencia humanitaria, 2 de septiembre de 2003, Sesión de Brujas, 2003, Decimosexta Comisión.

37. Algunos miembros destacaron la necesidad de que la Comisión fuera fiel a su mandato y se concentrara en los aspectos jurídicos del tema, centrándose en la labor de *lex lata*, y, cuando correspondiera, teniendo presente la *lex ferenda*.

38. Se sugirió además que se podía hacer hincapié en la solución de problemas prácticos, concentrándose en sectores en que hubiera insuficiencia de normas, tomando en cuenta la experiencia de desastres anteriores. Un criterio de ese tipo tendría la ventaja de limitar el actual alcance amplio del tema y permitir que la Comisión hiciera una aportación efectiva al marco jurídico relativo a los desastres. A este respecto existía la necesidad además de determinar mejor las esferas en que se justificaba aprobar un conjunto de artículos o directrices sobre el tema, centrándose en los problemas que enfrentaban las personas en los casos de desastre. Al mismo tiempo se señaló que no era necesario duplicar la labor que ya se había hecho en otros lugares, por ejemplo, en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

39. Si bien concordaron con la pertinencia del derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos, y el derecho de los refugiados y las personas internamente desplazadas al examen del tema, algunos miembros señalaron que también correspondía examinar otros campos del derecho, como el derecho internacional relativo a las prerrogativas e inmunidades, la legislación de aduanas y el derecho del transporte. Se sugirió además que se evitara reproducir esas normas.

40. Se señaló además que el derecho internacional consuetudinario no era tan secundario en su pertinencia al tema; incorporaba algunos principios generales, como la soberanía y la no intervención, el principio de cooperación y la Cláusula Martens, que tenían gran importancia en relación con el tema.

41. Se sugirió que la Comisión no debía procurar solamente la elaboración normativa de una serie de reglas de conducta de los agentes en cuestión, sino que debía considerar además aspectos institucionales, como la creación de un organismo especializado para coordinar la respuesta y la asistencia en los casos de desastre en gran escala. Se observó además a este respecto que era necesario evaluar y analizar la función desempeñada por las Naciones Unidas y las ONG, así como los problemas que se encontraban en el terreno.

e) Futuro programa de trabajo y forma definitiva

42. Algunos miembros convinieron con el Relator Especial en observar que sería conveniente tomar una decisión acerca de la forma en una etapa relativamente temprana del examen del tema. Se señaló además que el hecho de que labor de la Comisión se referiría en gran medida a la esfera del desarrollo progresivo en vez de la codificación, el objetivo pragmático del proyecto consistiría en sentar un marco de normas, directrices o mecanismos jurídicos que facilitara la cooperación internacional práctica en la respuesta en casos de desastre. En ese sentido algunos miembros expresaron preferencia general por una convención marco en que se fijaran principios generales, que podría constituir un punto de referencia en la elaboración de acuerdos especiales o regionales. Otros miembros eran partidarios de directrices no obligatorias, entendiéndolo que ese sería un resultado más realista.

43. Algunos miembros señalaron que era prematuro adoptar una decisión respecto de la forma definitiva; una decisión de ese tipo se podía postergar hasta una etapa posterior. Entre tanto, debían presentarse proyectos de artículos para examinarlos, como era habitual en los métodos de trabajo de la Comisión.

44. También se sugirió que el Relator Especial presentara un plan provisional del trabajo futuro para examinarlo en un grupo de trabajo, además de otras cuestiones relativas al tema. La creación de un grupo de trabajo de ese tipo fue considerada prematura por otros miembros. Para tener mejor conocimiento de los problemas, se sugirió también que en su momento oportuno valdría la pena invitar a expertos en la materia de dentro del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de ONG para sostener un diálogo.

3. Observaciones finales del Relator Especial

45. El Relator Especial expresó su reconocimiento por las observaciones que se habían hecho acerca de su informe preliminar. Estaba más que convencido de que la Comisión orientaría el tema hasta su conclusión feliz, a pesar de su complejidad y de los problemas futuros. Las observaciones detalladas que se habían formulado lo ayudarán en la preparación de los futuros informes. La terminación del proyecto definitivamente requerirá consultas y contactos con agentes clave, incluidas las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

46. Al trazar el curso futuro de acción, el Relator Especial acogió con beneplácito el apoyo general que se ha dado al enfoque amplio del examen del tema. Al mismo tiempo, reconoció que era posible proceder centrándose inicialmente en los desastres naturales, sin perder de vista otros tipos de desastres. A este respecto, recordó que la Comisión, en la sinopsis de 2006, ya había previsto ese enfoque cuando propuso que la necesidad más inmediata era considerar las actividades realizadas en el contexto de los desastres naturales, sin perjuicio de la posible consideración de los principios y normas internacionales que rigen las medidas adoptadas en el contexto de otros tipos de desastre¹⁷. De hecho, la Comisión pidió en 2007 que la Secretaría preparara un estudio limitado inicialmente a los desastres naturales¹⁸.

47. Si bien reconoció que el concepto de protección era suficientemente amplio para abarcar las tres etapas de un desastre, el Relator Especial señaló además que, por lo menos inicialmente, la labor debía centrarse en la respuesta, sin excluir necesariamente el estudio en una etapa posterior de la prevención y la mitigación por una parte y la rehabilitación por la otra.

48. El Relator Especial destacó que un intento de codificación que tome en cuenta los derechos de las víctimas tenía mayor fundamento en derecho. Da lugar a derechos que se pueden ejecutar en la práctica, con derechos y obligaciones correlativos de otros agentes, en el marco de los principios de soberanía, no intervención y cooperación, principios que se han reafirmado en la Declaración de principios referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970). El Estado afectado no sólo tiene una responsabilidad primordial de prestar asistencia a la población afectada sino que además su consentimiento es esencial en la prestación de la asistencia humanitaria.

49. El Relator Especial observó además que correspondería a la Comisión elaborar proyectos de artículos sin perjuicio de la forma definitiva. El objetivo, como se señaló en la sinopsis de 2006, consistiría en elaborar un conjunto de disposiciones que serviría de marco jurídico para la realización de las actividades internacionales de socorro en casos de desastre, aclarando los

¹⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/61/10), anexo C, párrs. 1 y 2.*

¹⁸ *Ibid., sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/62/10), párr. 386.*

principios y los conceptos jurídicos básicos creando un "espacio" jurídico en que esa labor de socorro en casos de desastre pudiera tener lugar sobre una base sólida. El texto podría servir de marco básico de referencia para un conjunto de acuerdos concretos entre los diversos agentes del sector, entre ellos las Naciones Unidas¹⁹. La forma definitiva sería una convención o declaración en que se incorporaría un modelo o directrices. A este respecto el Relator Especial señaló a la atención de los participantes la pertinencia del Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil, hecho en Ginebra el 22 de mayo de 2000.

¹⁹ *Ibíd.*, *sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/61/10)*, anexo C, párr. 24.