



Asamblea General

Distr. limitada
3 de junio de 2010
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

62º período de sesiones

Ginebra, 3 de mayo a 4 junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2010

Proyecto de informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 62º período de sesiones

Relator: Sr. Stephen C. Vasciannie

Capítulo VII Protección de las personas en casos de desastre

Índice

Párrafos Página

C.	Texto de los proyectos de artículo sobre la protección de las personas en casos de desastre, aprobados provisionalmente por la Comisión	
1.	Texto de los proyectos de artículo	
2.	Texto de los proyectos de artículo, con los comentarios a los mismos, aprobados por la Comisión en su 62º período de sesiones	
	Artículo 1. Ámbito de aplicación.....	
	Artículo 2. Objeto.....	
	Artículo 3. Definición de desastre	
	Artículo 4. Relación con el derecho internacional humanitario.....	
	Artículo 5. Obligación de cooperar	

C. Texto de los proyectos de artículo sobre la protección de las personas en casos de desastre, aprobados provisionalmente por la Comisión

1. Texto de los proyectos de artículo

A continuación se reproduce el texto de los proyectos de artículo aprobados provisionalmente por la Comisión.

Protección de las personas en casos de desastre

Artículo 1

Ámbito de aplicación

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre.

Artículo 2

Objeto

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que satisfaga las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos.

Artículo 3

Definición de desastre

Se entiende por "desastre" un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan numerosas víctimas, mortales, peligros extremos y grandes sufrimientos humanos o daños materiales o ambientales en gran escala, con la consiguiente perturbación grave del funcionamiento de la sociedad.

Artículo 4

Relación con el derecho internacional humanitario

El presente proyecto de artículos no se aplica a las situaciones en que son aplicables las normas del derecho internacional humanitario.

Artículo 5

Obligación de cooperar

De conformidad con los presentes artículos, los Estados, según proceda cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, y con las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

2. Texto de los proyectos de artículo, con los comentarios a los mismos, aprobados por la Comisión en su 62º período de sesiones

A continuación se reproduce el texto de los proyectos de artículo, con los comentarios a los mismos, aprobados provisionalmente por la Comisión en su 62º período de sesiones.

Protección de las personas en casos de desastre

Texto de los proyectos de artículo 1 a 5, con comentarios a los mismos

Artículo 1

Ámbito de aplicación

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre.

Comentario

1) El artículo 1 delimita el ámbito de aplicación del proyecto de artículos y reproduce la fórmula que da título al proyecto. Según este artículo, el proyecto de artículos está orientado principalmente a la protección de las personas cuyas vidas, bienestar y propiedades resulten afectados por los desastres. En consecuencia, como dispone el artículo 2, de lo que se trata es de facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres que satisfaga las necesidades esenciales de las personas afectadas, al tiempo que se respetan sus derechos.

2) El proyecto de artículos abarca, *ratione materiae*, los **derechos y obligaciones** de los Estados afectados por un desastre en relación con las personas presentes en su territorio (independientemente de su nacionalidad), y los de los terceros Estados y las organizaciones internacionales y otras entidades que están en condiciones de cooperar, particularmente en el suministro de socorros y la prestación de asistencia en casos de desastre. Estos derechos y obligaciones se interpretan partiendo de dos ejes diferenciados: los derechos y obligaciones de los Estados entre sí, y los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas necesitadas de protección. Si bien el proyecto de artículos se centra principalmente en los primeros, también se contemplan, aunque en términos generales, los derechos de los individuos afectados por desastres, de conformidad con el derecho internacional. Además, como se infiere del artículo 3, el proyecto no se limita a un tipo determinado de desastre.

3) El ámbito de aplicación *ratione personae* del proyecto de artículos se circunscribe a las personas físicas afectadas por los desastres, aunque más adelante podría considerarse la posibilidad de incluir a las personas jurídicas. Además, se tienen particularmente en cuenta las actividades de los Estados y las organizaciones internacionales y otras entidades que gozan de competencia jurídica internacional específica en materia de socorros y asistencia en casos de desastre. El proyecto de artículos sólo atañe secundariamente a las actividades de las organizaciones no gubernamentales y otros agentes privados, a veces denominados colectivamente "agentes de la sociedad civil", como beneficiarios directos de las obligaciones que incumben a los Estados (por ejemplo la obligación de los Estados de cooperar, enunciada en el artículo 5), o indirectamente al estar sujetos a las leyes nacionales de aplicación del proyecto de artículo, del Estado afectado, de un tercer Estado o del Estado de nacionalidad de la entidad o del agente privado.

4) Como indica la expresión "en casos de" en el título del tema, el ámbito de aplicación *ratione temporis* del proyecto de artículos consiste principalmente en la respuesta inmediata al desastre y la fase de recuperación, incluida la reconstrucción después del desastre. No obstante, se ha llegado a un acuerdo general en el sentido de que el proyecto de artículos debería abarcar también, cuando fuera oportuno, la reducción de los riesgos de desastre y las actividades de prevención y mitigación de desastres en la fase anterior a éstos.

5) *Ratione loci*, el proyecto de artículos no se limita a actividades en el lugar del desastre, sino que abarca también las actividades en los Estados que prestan asistencia y en los Estados de tránsito. Tampoco la naturaleza transfronteriza de un desastre es condición necesaria para poner en ejecución el proyecto de artículos. No es infrecuente, desde luego, que grandes desastres sobrevengan a ambos lados de una frontera, cosa que hace más necesarias la cooperación y la coordinación internacionales. No obstante, abundan los ejemplos de grandes operaciones internacionales de socorro y asistencia en respuesta a desastres que no han rebasado los límites territoriales de un mismo Estado. Si bien pueden hacerse diferentes consideraciones, salvo indicación en contrario el proyecto de artículos no mantiene esta distinción. En otras palabras, los proyectos de artículo no están pensados para un determinado tipo o situación de desastre, sino para ser aplicados con flexibilidad a fin de atender a las necesidades derivadas de todos los desastres, independientemente de su efecto transfronterizo. Tampoco es necesario, para la aplicación de los artículos, que exista un elemento de cooperación internacional en la asistencia al Estado afectado, aunque la mayoría de los artículos se redactaron con la mirada puesta en esta cooperación. Un Estado afectado que, por razones legítimas, rechace las ofertas de asistencia de otros Estados o de la comunidad internacional más en general, sigue estando obligado a respetar los derechos de las personas situadas en su territorio que hayan sido afectadas por el desastre, en la medida en que lo exija el derecho internacional y lo reconozca el proyecto de artículos.

Artículo 2

Objeto

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta eficaz y adecuada a los desastres, que satisfaga las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente a sus derechos.

Comentario

1) Este artículo trata del objeto del proyecto de artículos. Aunque no siempre ocurre que los textos preparados por la Comisión contengan una disposición que defina los objetivos de un proyecto de artículos, hay precedentes de ello. El Proyecto de Principios de 2006 sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas contiene una disposición sobre los propósitos (el proyecto de principio 13).

2) La principal cuestión planteada es la yuxtaposición de las "necesidades" y los "derechos". La Comisión era consciente del debate abierto en la comunidad de la asistencia humanitaria sobre si hay que preferir un enfoque "basado en los derechos" al enfoque más tradicional "basado en las necesidades", o viceversa. La opinión prevaleciente en la Comisión fue que los dos criterios no tenían que excluirse necesariamente entre sí, sino que era preferible considerarlos complementarios. La Comisión arbitró una fórmula que destacaba la importancia de dar una respuesta que satisficiera de manera adecuada y eficaz las "necesidades" de las personas afectadas por el desastre, respetando plenamente los derechos de estas personas.

3) Aunque no es necesariamente una expresión consagrada, por "eficaz y adecuada" se entiende una respuesta de alto nivel que satisfaga las necesidades de las personas afectadas por el desastre. En otros acuerdos se encuentran fórmulas similares, como "eficaz y

concertada" y "rápida y eficaz" en el Acuerdo de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencias, de 2006, o "adecuada y eficaz" en 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. Dado el contexto en el que se insertan estas respuestas, en el término "eficaz" está implícito un elemento temporal. Cuanto más se prolongue la respuesta menos probable es que sea eficaz. Éste y otros aspectos de las condiciones de "adecuación" y "eficacia" de la respuesta serán objeto de disposiciones específicas. Pese a ello se entiende que, aunque es necesaria una respuesta de alto nivel, ésta tiene que basarse en lo que sea realista y viable "sobre el terreno" en cualquier situación de desastre. De ahí que no se diga, por ejemplo, que la respuesta tiene que ser "plenamente" eficaz.

4) La Comisión decidió que la disposición no tomaría la forma de una declaración general sobre la obligación de los Estados de dar una respuesta adecuada y eficaz, porque se consideró que de esta manera no se pondrían suficientemente de manifiesto los derechos y obligaciones específicos del Estado afectado. No quedaba claro, por ejemplo, si la fórmula distinguía suficientemente entre las diferentes obligaciones de los distintos Estados, o sea el Estado afectado y los Estados que proporcionan asistencia. En consecuencia, no se hizo ninguna referencia a los Estados por entender que no era estrictamente necesario en una disposición sobre el objeto del proyecto de artículos, y que las disposiciones relativas concretamente a las obligaciones de los Estados figurarían en artículos posteriores.

5) La expresión "respuesta a los desastres" debe leerse conjuntamente con la interpretación general del artículo 1, según la cual la aplicación temporal del proyecto de artículos comprende, en general, la reducción de riesgos anterior al desastre, la prevención y la fase de mitigación. Si bien se consideraron otras fórmulas en las que se explicitaban todas las fases de la asistencia, la Comisión prefirió la fórmula presente, más económica, sin favorecer una interpretación estricta que haría que la disposición sólo fuera aplicable en la fase de respuesta de las actividades de asistencia en casos de desastre.

6) La palabra "facilitar" refleja la concepción de la Comisión en cuanto al papel que podría desempeñar el proyecto de artículos en el conjunto de instrumentos y dispositivos de nivel internacional para el socorro y la asistencia en casos de desastre. Se consideró que, si bien el proyecto de artículos no podía de por sí **asegurar** una respuesta, su objeto era **facilitar** una respuesta eficaz y adecuada.

7) El adjetivo "esenciales" se insertó después del sustantivo "necesidades" para hacer ver con más claridad que dichas necesidades están relacionadas con la supervivencia después del desastre. Se consideró que la palabra "esenciales" reflejaba claramente el contexto en el que surgen esas necesidades.

8) Por "personas afectadas" se entienden las personas directamente afectadas por el desastre y no las afectadas de manera más indirecta; esta expresión se incluyó para delimitar mejor el ámbito de aplicación del proyecto de artículos. Esto es acorde con el criterio seguido por los instrumentos existentes, que se centran en la prestación de socorros a las personas directamente afectadas por un desastre. Ello no quiere decir que las personas afectadas de manera más indirecta, por ejemplo por la pérdida de familiares en un desastre, o que han sufrido pérdidas económicas de resultados de un desastre en otro lugar, no tendrían ninguna reparación; lo que sucede es que la Comisión no tiene el propósito de abordar sus situaciones en el presente proyecto de artículos.

9) En cuanto a la referencia a los derechos, quedó entendido que algunos de los derechos aplicables son derechos económicos y sociales, que los Estados están obligados a garantizar gradualmente (o a "tomar medidas" destinadas a garantizarlos). En consecuencia, la fórmula actual "respetando plenamente" se aceptó por ser más neutral, aunque conlleva

la connotación activa de que los derechos sean "plenamente" respetados. Además, la frase remite intencionalmente a las normas pertinentes del derecho internacional la cuestión de la **manera** en que estos derechos deben aplicarse. La Comisión consideró la posibilidad de incluir otra expresión restrictiva, como "según proceda", "lo más posible", "en la medida de lo posible", "como disponga el presente proyecto de artículos", "de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional y nacional" o "derechos aplicables". No se adoptó ninguna de estas fórmulas porque se consideró que con la inclusión de nuevos condicionantes se corría el riesgo de diluir los derechos reconocidos por la ley. No obstante, se entiende que existe un margen implícito de apreciación respecto de la aplicación de los derechos, condicionado por la gravedad de los efectos del desastre. El grado de esta condicionalidad, siempre y cuando no esté prevista en el proyecto de artículos que está preparando la Comisión, deberá determinarse con arreglo a las normas pertinentes que reconozcan o establezcan los derechos en cuestión.

10) La referencia a los "derechos" no atañe solamente a los derechos humanos sino también, entre otros, a los derechos adquiridos en virtud de la legislación nacional. La propuesta de preparar una lista de derechos aplicables no fue aprobada por el simple motivo de que no es posible considerar todos los derechos potencialmente aplicables, y por el temor a que esta lista se prestara a una interpretación *a contrario*, en el sentido de que los derechos que no se mencionen en la lista no son aplicables. No obstante, se prevé que la referencia abarque derechos aplicables como el derecho a la vida, reconocido en el párrafo 1 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹.

Artículo 3 **Definición de desastre**

Se entiende por "desastre" un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan numerosas víctimas mortales, peligros extremos y grandes sufrimientos humanos o daños materiales o ambientales en gran escala, con la consiguiente perturbación grave del funcionamiento de la sociedad.

Comentarios

1) El proyecto de artículo 3 trata de definir el término "desastre" a los efectos del proyecto de artículos. Se consideró necesario delimitar la definición para captar adecuadamente el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, establecido en el artículo 1, sin que, por ejemplo, se incluyesen por inadvertencia otros acontecimientos graves, como crisis políticas y económicas, que también podrían socavar el funcionamiento de la sociedad. Esta delimitación de la definición se desprende claramente de dos de sus características: 1) la importancia atribuida a la existencia de un acontecimiento que perturbe el funcionamiento de la sociedad, y 2) la inclusión de un cierto número de expresiones condicionantes.

2) La Comisión consideró el criterio seguido en el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, de 1998, que considera que el desastre es **consecuencia** de un acontecimiento, por ejemplo la grave perturbación del funcionamiento de la sociedad resultante, y no el acontecimiento propiamente dicho. La Comisión era consciente de que este criterio refleja el pensamiento actual de la comunidad de la asistencia humanitaria, como se confirmó en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, párr. 171 y vol. 1057, pág. 407. Véase también Inter-Agency Standing Committee (IASC) Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, 2006.

los Desastres, de 2005, convocada por las Naciones Unidas en Hyogo (Japón), y en los recientes tratados y en otros instrumentos, por ejemplo en las Directrices de la FICR sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, de 2007. No obstante, la opinión prevaleciente fue que la Comisión podía retomar la anterior noción de "desastre" como un acontecimiento específico, ya que estaba elaborando un instrumento jurídico que requería una definición legal más concisa y concreta que otra definición de orientación más normativa.

3) El elemento de la existencia de un acontecimiento está condicionado por varios conceptos. En primer lugar, la referencia a un acontecimiento "calamitoso" sirve para establecer un umbral, en referencia a la naturaleza del acontecimiento, que hace que sólo estén incluidos los acontecimientos extremos. Esto se inspiró en la definición adoptada por el Instituto de Derecho Internacional en su reunión de Brujas de 2003, que estableció deliberadamente este umbral más alto para excluir otras crisis graves. La definición de "calamitosos" la da el resto de la disposición, o sea, "... que ocasionan numerosas víctimas, mortales, peligros extremos y grandes sufrimientos humanos o daños materiales o ambientales en gran escala, con la consiguiente perturbación grave del funcionamiento de la sociedad"; a este respecto hay que tener presentes el ámbito de aplicación y el objeto del proyecto de artículos, que se indican en los artículos 1 y 2. Además, se habla de un "acontecimiento o una serie de acontecimientos" para comprender todos aquellos acontecimientos que de por sí quizás no alcancen el umbral fijado pero que, en conjunto, constituirían un acontecimiento calamitoso a los efectos del proyecto de artículos. No se incluye ninguna limitación relativa al origen del acontecimiento, es decir, que sea natural o artificial, porque se reconoce que los desastres suelen deberse a un conjunto complejo de causas que pueden incluir elementos enteramente naturales y contribuciones de la actividad humana.

4) Dos requisitos de causalidad condicionan aún más el acontecimiento. En primer lugar, para que el acontecimiento, o la serie de acontecimientos, puedan considerarse "calamitosos", en el sentido del proyecto de artículos, tienen que ocasionar uno por lo menos de tres resultados posibles: numerosas víctimas mortales, un peligro extremo y grandes sufrimientos humanos, o daños materiales o ambientales en gran escala. Así por ejemplo, un acontecimiento importante como un fuerte terremoto, que se registre en alta mar o en una zona deshabitada, y que por consiguiente no ocasione uno por lo menos de los tres resultados posibles, no cumplirá el requisito del artículo 3. Otro factor que condiciona la naturaleza del acontecimiento es el requisito de que uno de los tres resultados posibles, o todos ellos en su caso, ocasione una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad. En otras palabras, un acontecimiento que cause, por ejemplo, numerosas víctimas mortales pero no perturbe gravemente el funcionamiento de la sociedad no cumplirá el requisito. De ahí que, al incluir estos elementos causales, la definición recoja elementos del criterio adoptado en otros textos contemporáneos, por ejemplo en el Convenio de Tampere, que considera que la consecuencia del acontecimiento es un aspecto clave de la definición, aunque sólo sea para establecer el umbral a partir del cual será aplicable el proyecto de artículos.

5) La condición "numerosas víctimas mortales" es un refinamiento inspirado en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales. El requisito de que haya "numerosas" víctimas mortales sirve para excluir los acontecimientos aislados que causen relativamente pocas pérdidas de vidas, aunque debe tenerse presente que estos acontecimientos pueden cumplir otro de los requisitos causales. Por otra parte, un acontecimiento que ocasione numerosas víctimas mortales puede satisfacer de por sí el requisito de causalidad y dar lugar a la aplicación del proyecto de artículos, si provoca una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad.

6) La posibilidad de que se hayan ocasionado "peligros extremos y grandes sufrimientos humanos" se incluyó para tener en cuenta que muchos desastres importantes no sólo ocasionan numerosas víctimas mortales sino también peligros extremos y grandes sufrimientos humanos. En consecuencia, el proyecto de artículos comprendería aquellos casos en los que el acontecimiento ha causado pérdidas de vidas relativamente localizadas, gracias a la prevención y los preparativos adecuados, y a medidas eficaces de mitigación, pero que, no obstante, ha provocado una grave desorganización con los consiguientes peligros extremos y grandes sufrimientos humanos, que perturban gravemente el funcionamiento de la sociedad.

7) La Comisión incluyó la expresión "daños materiales o ambientales en gran escala" como reconocimiento del hecho de que los desastres importantes causan daños en gran escala a los bienes y el medio ambiente, con la consiguiente perturbación del funcionamiento de la sociedad, derivada de los graves retrocesos en el desarrollo humano y el bienestar que suelen ocasionar estas pérdidas. Debe entenderse que los proyectos de artículos no abarcarían los daños ambientales o las pérdidas de bienes propiamente dichos, sino más bien el efecto en las personas de esas pérdidas, con lo que se evitaría tener en cuenta las pérdidas económicas en general. Un requisito basado en las pérdidas económicas podría limitar innecesariamente el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, por ejemplo dejando fuera las actividades destinadas a mitigar las posibles pérdidas humanas futuras resultantes de los daños actuales al medio ambiente.

8) Como ya se ha mencionado anteriormente, el requisito de una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad sirve para establecer un umbral alto que excluya del ámbito de aplicación del proyecto de artículos otros tipos de crisis como las graves crisis políticas, o las crisis económicas extremas. Por otra parte, el artículo 4 reglamenta la aplicación del proyecto de artículos a las crisis que incluyen un conflicto armado. Estas diferencias en el ámbito de aplicación se justifican por el objeto del proyecto de artículos, declarado en el artículo 2, y por el hecho de que la clase de protección requerida por esos otros tipos de crisis, y los derechos implicados, pueden ser distintos y están regulados, en grado variable, por otras normas de derecho internacional. Si bien los tres resultados posibles ofrecen algunas orientaciones sobre lo que podría representar una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, la Comisión se abstuvo de insertar otros elementos descriptivos o condicionantes a fin de dejar un margen de apreciación en la práctica. No obstante, hay que tener presente que una de las funciones principales del proyecto de artículos es reglamentar la cooperación **internacional** en el socorro y la asistencia en casos de desastres, que habitualmente tiene lugar a petición del Estado afectado cuando la capacidad de respuesta local se ha visto desbordada. El presente proyecto de artículos se basa en la hipótesis de que esta situación significaría necesariamente que se ha producido un cierto grado de perturbación en el funcionamiento de la sociedad, como prevé el artículo 3.

Artículo 4

Relación con el derecho internacional humanitario

El presente proyecto de artículos no se aplica a las situaciones en que son aplicables las normas de derecho internacional humanitario.

Comentario

1) El artículo 4 trata de la relación entre el proyecto de artículos y el derecho humanitario internacional y, en consecuencia, de la medida en que el proyecto de artículos abarca situaciones de conflicto armado, que pueden tener un efecto igualmente calamitoso en el funcionamiento de las sociedades. Esta disposición está formulada de un modo

destinado a aclarar esa relación, dando preeminencia a las normas del derecho humanitario internacional en las situaciones en que son aplicables.

2) La Comisión consideró la posibilidad de excluir explícitamente los conflictos armados —como elemento de la definición de "desastre" (art. 3)— del ámbito de aplicación del proyecto de artículos, a fin de evitar toda interpretación en el sentido de que el conflicto armado quedaría incluido en el ámbito de aplicación siempre y cuando se satisficieran los criterios que determinan el umbral, que se indican en el proyecto de artículo 3. Este criterio no prosperó porque una exclusión categórica sería contraproducente, particularmente en situaciones de "emergencias complejas", cuando sobreviene un desastre en un lugar donde existe un conflicto armado. Una exclusión absoluta del ámbito de aplicación del proyecto de artículos por la coincidencia del desastre con un conflicto armado dificultaría la protección de las víctimas del desastre, especialmente si éste hubiera precedido al conflicto armado.

3) En un principio la Comisión consideró la posibilidad de redactar la disposición a modo de una cláusula "sin perjuicio", más directa, preservando simplemente la posibilidad de aplicar ambos conjuntos de reglas, con lo que se daba a entender que el proyecto de artículos era aplicable en una situación de conflicto armado en la misma medida que las normas vigentes de derecho internacional. Sin embargo, la Comisión prefirió la solución actual, consistente en plantear la cuestión como una relación entre el proyecto de artículos y el derecho humanitario internacional. Aunque el proyecto de artículos no trata de reglamentar las consecuencias del conflicto armado, sí puede aplicarse a situaciones de conflicto armado en la medida en que rijan las normas vigentes del derecho internacional, y en particular las normas del derecho humanitario internacional.

Artículo 5 **Obligación de cooperar**

De conformidad con los presentes artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales competentes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja, y con las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

Comentario

1) La cooperación internacional efectiva es indispensable para la protección de las personas en caso de desastre. El deber de cooperar está bien arraigado como principio del derecho internacional y se puede encontrar en numerosos instrumentos internacionales. La Carta de las Naciones Unidas lo consagra, concediéndole un lugar importante en el contexto humanitario en el que se ubica la protección de las personas en casos de desastre. En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta se establece claramente que uno de los propósitos de la Organización es:

"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión."

Los Artículos 55 y 56 de la Carta desarrollan el párrafo 3 del Artículo 1 con respecto a la cooperación internacional. El Artículo 55 de la Carta dice así:

"Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el

respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades."

El Artículo 56 de la Carta dice lo siguiente:

"Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55."

El deber general de cooperar fue reiterado como uno de los principios del derecho internacional 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 en los términos siguientes:

"Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias."²

2) La cooperación adquiere un significado especial en relación con las normas internacionales de los derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona explícitamente la cooperación internacional como medio de hacer efectivos los derechos que dicho instrumento consagra³. Así lo ha reiterado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones generales relativas a la aplicación de derechos concretos garantizados por el Pacto⁴. La cooperación internacional adquirió especial relevancia en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, que es aplicable, entre otros casos, "en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales"⁵.

3) En lo relativo a la cooperación en la prestación de socorros y asistencia en casos de desastre, en su resolución 46/182 la Asamblea General reconoció que:

"La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación

² Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1.

³ Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo, arts. 11, 15, 22 y 23.

⁴ Véanse, en particular, las Observaciones generales N° 2 (E/1990/23), N° 3 (E/1991/23), N° 7 (E/1998/22), N° 14 (E/C.12/2000/4) y N° 15 (E/C.12/2002/11).

⁵ Resolución 61/106 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 2006, art. 11.

debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales..."⁶

Asimismo, existen muchísimos instrumentos especialmente pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre que demuestran la importancia del imperativo de la cooperación internacional en la lucha contra los efectos de los desastres. Además de ser en sí mismos expresiones de cooperación, esos instrumentos reflejan en términos generales el principio de la cooperación en relación con aspectos concretos de la gestión de desastres en el texto del propio instrumento. Habitualmente, en los acuerdos bilaterales ello se refleja en el título otorgado al instrumento, que denota cooperación o asistencia (mutua)⁷. Además, en la inmensa mayoría de los casos el imperativo de cooperar, que figura habitualmente en el preámbulo de cada instrumento, se formula como uno de los objetivos del propio instrumento o se considera como un factor que puede repercutir positivamente en el logro de tales objetivos. Una vez más el Convenio de Tampere resulta pertinente a este respecto, ya que el párrafo 21 de su preámbulo indica que las partes desean "facilitar la cooperación internacional para mitigar el impacto de las catástrofes". Otro ejemplo puede encontrarse en un acuerdo entre Francia y Malasia:

"Convencidos de la necesidad de que los organismos competentes de ambas partes cooperen en la esfera de la prevención de los riesgos graves y de la protección de las poblaciones, los bienes y el medio ambiente..."⁸

4) Sin embargo, no debe entenderse que la cooperación disminuya las prerrogativas de un Estado soberano dentro de los límites del derecho internacional. Por el contrario, el principio subraya el respeto de la soberanía de los Estados y su corolario, la no intervención y la función primordial de las autoridades del Estado en la iniciación, organización, coordinación y ejecución de las medidas pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre. La protección de las personas en casos de desastre suele implicar la adopción de medidas políticas, reglamentarias, administrativas y jurídicas por parte del Estado afectado, entre ellas el despliegue de sus fuerzas armadas dentro de su propio territorio, que son expresiones del "derecho de todo Estado soberano a conducir sus asuntos sin injerencias externas", como definió la Corte Internacional de Justicia en su fallo de 1986 en la *Causa relativa a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*⁹. Además, el principio de cooperación internacional debe entenderse como un hecho complementario de la obligación primordial de las autoridades del Estado afectado de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias similares que se produzcan en su territorio¹⁰. Esta disposición debe leerse a la luz de las otras disposiciones del proyecto de artículos, y en particular las relativas a la obligación primordial del Estado afectado.

⁶ Anexo, párr. 5.

⁷ En A/CN.4/590/Add.2 puede consultarse una amplia lista de instrumentos pertinentes. Para otra tipología de instrumentos a los efectos del derecho internacional relativo a la respuesta ante casos de desastre, véase H. Fischer, "International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae" en FICR, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), págs. 24 a 44.

⁸ Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión de desastres y de protección civil, 25 de mayo de 1998, párrafo 4 del preámbulo.

⁹ *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, párr. 202.

¹⁰ Resolución 46/182 de 19 diciembre de 1991, anexo, párr. 4. Véase también la Declaración de Hyogo de 2005, nota 77 *supra*, párr. 4.

5) Una característica fundamental de la prestación de socorros y asistencia en casos de desastre es la cooperación internacional no sólo entre Estados sino también con organizaciones internacionales y no gubernamentales. La importancia de la función de esas organizaciones está siendo reconocida desde hace algún tiempo. En la resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, la Asamblea General confirmó que:

"... las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que actúan de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios, deberían seguir aportando su importante contribución a la tarea de complementar los esfuerzos de los países"¹¹

En una resolución aprobada en 2008, el Consejo Económico y Social reconoció:

"... los beneficios que genera la colaboración y la coordinación con los agentes humanitarios competentes para la eficacia de la respuesta humanitaria y [alentó] a las Naciones Unidas a seguir procurando reforzar las alianzas en el plano mundial con el movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales humanitarias competentes y los demás participantes del Comité Permanente entre Organismos"¹²

6) El artículo 5 reconoce la importancia fundamental de la cooperación internacional para las actividades internacionales de socorros y asistencia en casos de desastre, y establece una obligación jurídica para las diversas partes interesadas. Sin embargo, queda entendido que la naturaleza de la obligación de cooperar puede variar según el agente y el contexto en que se pida y se ofrezca la asistencia. La cooperación es recíproca por definición, de manera que la obligación de un Estado de cooperar con una organización internacional, por ejemplo, conlleva la misma obligación por parte de la organización. Se constató que tratar de separar la cooperación entre los Estados, y entre los Estados y las organizaciones internacionales (particularmente las Naciones Unidas), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y "las organizaciones no gubernamentales pertinentes" no captaba adecuadamente toda la gama de relaciones jurídicas posibles entre los Estados y las diversas entidades mencionadas en la disposición. Tampoco era necesario explicitar (en futuro o en condicional) la naturaleza exacta de la obligación jurídica de cooperar en una disposición general sobre cooperación. Estas cuestiones deben ser objeto de disposiciones específicas que se adoptarán más adelante (de ahí la fórmula introductoria "De conformidad con los presentes artículos"). En consecuencia, la Comisión insertó la expresión "según proceda" que condiciona todo el proyecto de artículo, al servir de referencia para las normas existentes sobre cooperación entre las diversas entidades mencionadas en el proyecto de artículos (incluidas las que se añadirán al proyecto en el futuro), que establecen la naturaleza de la obligación de cooperar, y de indicación del margen de apreciación para determinar, sobre el terreno, cuando "procede" cooperar.

7) El adjetivo "competentes", que califica a las "organizaciones internacionales", se incluyó para hacer ver que, a los efectos del proyecto de artículos, la cooperación sólo sería necesaria con las entidades participantes en la prestación de socorros y asistencia en casos de desastre. La referencia al Comité Internacional de la Cruz Roja se debe a que el proyecto de artículos podría ser aplicable también a las emergencias complejas en las que intervenga un conflicto armado.

¹¹ Anexo, párr. 5.

¹² Resolución 2008/36 de 25 de julio de 2008, párr. 7.