



Asamblea General

Distr. general
17 de marzo de 2016
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

68° período de sesiones

Ginebra, 2 de mayo a 10 de junio y 4 de julio a
12 de agosto de 2016

Octavo informe sobre la protección de las personas en casos de desastre

Presentado por Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	6
II. Comentarios y observaciones relativos al proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobado en primera lectura	10
A. Comentarios y observaciones generales	10
1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura	10
2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	13
3. Recomendación del Relator Especial	15
B. Proyecto de artículo 1 [1]: Ámbito de aplicación	15
1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura	15

* El Relator Especial expresa su profundo agradecimiento por la asistencia que le prestaron durante la preparación del presente informe a los coordinadores del Proyecto de Derecho Internacional en materia de Desastres, en particular al profesor Giulio Bartolini (Universidad de Roma III (Italia)), que contó con el apoyo del profesor Federico Casolari (Universidad de Bolonia (Italia)) y los profesores auxiliares Emanuele Sommaro (Escuela Superior de Santa Ana (Pisa, Italia)) y Flavia Zorzi Giustiniani (Universidad Uninettuno (Italia)); a Julian S. Kramer (Licenciado en Ciencias, Licenciado en Derecho, estudiante de máster en Derecho, Universidad de Leiden (Países Bajos); y a Paul R. Walegur, La Haya (Países Bajos).



2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	18
3.	Recomendación del Relator Especial	18
C.	Proyecto de artículo 2 [2]: Objeto	18
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura	18
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	20
3.	Recomendación del Relator Especial	21
D.	Proyecto de artículo 3 [3]: Definición de desastre	21
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura	21
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	24
3.	Recomendación del Relator Especial	25
E.	Proyecto de artículo 4: Términos empleados	26
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura	27
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	29
3.	Recomendación del Relator Especial	30
F.	Proyecto de artículo 5 [7]: Dignidad humana	31
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	32
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	33
3.	Recomendación del Relator Especial	34
G.	Proyecto de artículo 6 [8]: Derechos humanos	34
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto	34
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	36
3.	Recomendación del Relator Especial	38
H.	Proyecto de artículo 7 [6]: Principios humanitarios	38
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto	39
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	43

3.	Recomendación del Relator Especial	43
I.	Proyecto de artículo 8 [5]: Deber de cooperar	44
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto	44
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	46
3.	Recomendación del Relator Especial	47
J.	Proyecto de artículo 9 [5 <i>bis</i>]: Formas de cooperación	48
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto	48
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	50
3.	Recomendación del Relator Especial	50
K.	Proyecto de artículo 10 [5 <i>ter</i>]: Cooperación para reducir el riesgo de desastres	50
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto	50
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	52
3.	Recomendación del Relator Especial	52
L.	Proyecto de artículo 11 [16]: Deber de reducir el riesgo de desastres	53
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto	53
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	57
3.	Recomendación del Relator Especial	59
M.	Proyecto de artículo 12 [9]: Papel del Estado afectado	59
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto	59
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	62
3.	Recomendación del Relator Especial	63
N.	Proyecto de artículo 13 [10]: Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa ..	63
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto	63
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	66
3.	Recomendación del Relator Especial	67

O.	Proyecto de artículo 14 [11]: Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa	67
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto	68
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	72
3.	Recomendación del Relator Especial	73
P.	Proyecto de artículo 15 [13]: Condiciones de prestación de la asistencia externa	75
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto	75
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	79
3.	Recomendación del Relator Especial	80
Q.	Proyecto de artículo 16 [12]: Ofrecimientos de asistencia externa	80
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	80
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	83
3.	Recomendación del Relator Especial	84
R.	Proyecto de artículo 17 [14]: Facilitación de la asistencia externa	85
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	85
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	87
3.	Recomendación del Relator Especial	87
S.	Proyecto de artículo 18: Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro . . .	88
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	88
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	89
3.	Recomendación del Relator Especial	90
T.	Proyecto de artículo 19 [15]: Terminación de la asistencia externa	90
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	91
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	92
3.	Recomendación del Relator Especial	93

U.	Proyecto de artículo 20: Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional	93
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	93
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	94
3.	Recomendación del Relator Especial	94
V.	Proyecto de artículo 21 [4]: Relación con el derecho internacional humanitario	95
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	95
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	97
3.	Recomendación del Relator Especial	98
III.	Proyecto de preámbulo	99
A.	Introducción	99
	Recomendación del Relator Especial	99
B.	Primer párrafo	100
C.	Segundo párrafo	100
D.	Tercer párrafo	102
E.	Cuarto párrafo	103
F.	Quinto párrafo	105
G.	Sexto párrafo	105
H.	Otros posibles párrafos	106
IV.	Forma definitiva del proyecto de artículos	106
1.	Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura	106
2.	Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional	107
3.	Recomendación del Relator Especial	108
Anexo		
	Preámbulo y texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, según lo propuesto por el Relator Especial en su octavo informe	110

I. Introducción

1. El proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, preparado por la Comisión de Derecho Internacional entre 2008 y 2014, se aprobó en primera lectura en 2014. Tras su aprobación, la Comisión decidió, de conformidad con los artículos 16 a 21 de su Estatuto, remitirlo, por conducto del Secretario General, a los Gobiernos, las organizaciones internacionales competentes, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) para que formularan comentarios y observaciones, solicitándoles que presentaran dichos comentarios y observaciones al Secretario General antes del 1 de enero de 2016. La Comisión también indicó que agradecería recibir para la misma fecha comentarios y observaciones sobre el proyecto de artículos de las Naciones Unidas, incluidas la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres¹.

2. Durante la preparación del proyecto de artículos, las delegaciones de 61 Estados formularon comentarios y observaciones en los sucesivos debates anuales que tuvieron lugar en la Sexta Comisión del sexagésimo tercer al sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, a saber, Alemania, Argelia, la Argentina, Australia, Austria, Belarús, el Brasil, Chile, China, Chipre, Colombia, Cuba, Dinamarca (en nombre de los Estados nórdicos de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, los Estados Unidos de América, Estonia, la Federación de Rusia, Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos), Francia, Ghana, Grecia, Hungría, la India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, el Japón, Malasia, México, Mónaco, Mongolia, Myanmar, el Níger, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Pakistán, el Perú, Polonia, Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Checa, la República de Corea, la República Islámica del Irán, Rumanía, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, el Sudán, Suiza, Tailandia, Tonga (en nombre de los 12 pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico: Fiji, las Islas Marshall, las Islas Salomón, Kiribati, Micronesia, Nauru, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu), Trinidad y Tabago, Turquía, Venezuela y Zambia. Formularon declaraciones también las delegaciones observadoras de la Unión Europea, en nombre también de sus Estados miembros, y de la FICR. Antes de 2014 se habían recibido otros comentarios y observaciones escritos de seis Estados: Bélgica (8 de mayo de 2012), Cuba (5 de enero de 2011 y 1 de octubre de 2012), El Salvador (17 de enero de 2011), Alemania (26 de febrero de 2009), Malasia (26 de agosto de 2009) y México (5 de noviembre de 2008). Esas comunicaciones constan en los archivos de la División de Codificación.

3. Consciente de las experiencias anteriores de la Comisión en lo que se refiere a la presentación de comentarios y observaciones sobre otros de sus proyectos de artículos aprobados en primera lectura, el Relator Especial se impuso el 15 de marzo de 2016 como plazo para preparar el presente informe, dos meses y medio más que el plazo para la formulación de comentarios y observaciones, para así poder reflejar las respuestas que se recibieran mucho después del plazo original. Mientras se redactaba el presente informe, se recibieron comentarios y observaciones sobre el proyecto de artículos aprobado en primera lectura, en respuesta a la solicitud de la Comisión, de los siguientes Estados: Alemania (29 de mayo de 2015), Australia (8 de enero de 2016), Austria (12 de enero de 2016), Cuba (2 de febrero de 2016), el

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/69/10), párr. 53.*

Ecuador (11 de febrero de 2015), Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (18 de diciembre de 2015), los Países Bajos (30 de diciembre de 2015), Qatar (12 de marzo de 2015), la República Checa (1 de enero de 2016) y Suiza (12 de enero de 2016). También se recibieron respuestas de la Asociación de Estados del Caribe (28 de enero de 2016), el Consejo de Europa (25 de noviembre de 2014) y la Unión Europea (17 de diciembre de 2015), y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (14 de enero de 2016), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (18 de enero de 2016) y el Banco Mundial (3 de noviembre de 2014), así como del CICR (19 de enero de 2016) y la FICR (21 de enero de 2016). Se recibieron comentarios y observaciones, asimismo, de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (23 de diciembre de 2015), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (8 de diciembre de 2015) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (21 de enero de 2016). Los comentarios y las observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión se reproducen textualmente en un informe separado del Secretario General, preparado por la Secretaría².

4. A fin de facilitar la segunda lectura del proyecto de artículos por parte de la Comisión, el presente informe contiene resúmenes, ordenados por tema y artículo, de todos los comentarios y las observaciones formulados desde 2008, tanto orales como escritos. En cada tema y artículo analizado, y debajo del texto del artículo en cuestión aprobado en primera lectura, se presentan, por un lado, los resúmenes de los comentarios y las observaciones pertinentes anteriores a la resolución de la Asamblea General en la que se invitó a los interesados a presentar comunicaciones escritas, y, por el otro, los resúmenes de los comentarios y las observaciones recibidos en respuesta a esa invitación. Mientras que los comentarios y las observaciones anteriores a la resolución se presentan agrupados, en la medida de lo posible, los formulados posteriormente se presentan cada uno en un párrafo separado para facilitar la lectura. En la mayoría de ellos se propone que se ofrezcan más aclaraciones sobre los proyectos de artículo aprobados en primera lectura en las explicaciones que figuran en sus respectivos comentarios, los cuales también fueron aprobados por la Comisión. El Relator Especial considera válidas muchas de esas propuestas. En ese sentido, cabe recordar que, de conformidad con la práctica constante de la Comisión, los comentarios solo pueden redactarse una vez que se aprueba el texto provisional y, *a fortiori*, definitivo del proyecto de artículos. En consecuencia, y a fin de lograr la máxima eficiencia, el Relator Especial no abordará en el presente informe las propuestas relativas a la redacción de los comentarios. En cambio, esperará a que la Comisión apruebe el proyecto de artículos en segunda lectura antes de incorporar, según proceda, en los proyectos de comentario correspondientes (de los cuales es inicialmente responsable) las propuestas que se presenten en la Comisión y las ya planteadas por los Estados, las organizaciones internacionales y otras entidades.

5. En consecuencia, el presente informe se centrará en las sugerencias concretas dirigidas a modificar el texto del proyecto de artículos aprobado en primera lectura. En el anexo, figura un compendio del preámbulo y el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, propuesto por el Relator Especial en función de esas sugerencias.

6. Dado que se pidió a los interesados que presentaran sus observaciones y comentarios escritos a principios de 2016, la Comisión no examinó el tema objeto

² A/CN.4/696. El texto completo de los distintos comentarios y observaciones también se puede consultar (en el idioma original) en el sitio web de la Comisión:
http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml.

del presente informe en su período de sesiones de 2015. No obstante, especialmente en 2015, los desastres, en particular los acaecidos luego de que la Comisión aprobara en primera lectura el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, suscitaron un gran interés en una serie de importantes conferencias y reuniones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, así como en círculos académicos, por ejemplo, la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015, en la que se aprobó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai)³; la reunión convocada por la Unión Interparlamentaria en ocasión de la Tercera Conferencia Mundial y celebrada en Sendai el 13 de marzo de 2015, en la que se aprobó una declaración final de gobernanza y legislación para la reducción del riesgo de desastres⁴; el 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes y el 11^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, que tuvieron lugar durante la conferencia sobre el cambio climático celebrada en París del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, en la que se aprobó el Acuerdo de París⁵; la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en Ginebra del 8 al 10 de diciembre de 2015, en la que se aprobó, en particular, la resolución núm. 6⁶; la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 celebrada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015, en la que se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁷; el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, en el que se aprobaron más de 25 resoluciones⁸ que trataban directa o indirectamente de los desastres y cuestiones conexas recogidas en el proyecto de artículos de la Comisión, en particular las resoluciones 70/106, relativa al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas, 70/107, relativa a la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, y 70/204, relativa a la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres; la Consulta Mundial de la Iniciativa Nansen celebrada en Ginebra los días 12 y 13 de octubre de 2015, en la que se aprobó la Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio

³ *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 14 a 18 de marzo de 2015, Sendai (Miyagi, Japón) (A/CONF.224/CRP).

⁴ *Declaración final: Gobernanza y legislación para la reducción del riesgo de desastres*, Reunión parlamentaria en ocasión de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 13 de marzo de 2015, Sendai (Miyagi, Japón).

⁵ *Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 21^o período de sesiones de la Conferencia de las Partes, 12 de diciembre de 2015, París (Francia), incluido en el informe de la Conferencia de las Partes (FCCC/CP/2015/10/Add.1, decisión 1/CP.21).

⁶ XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 8 a 10 de diciembre de 2015, resolución núm. 6 relativa al fortalecimiento de los marcos normativos aplicables en casos de desastre, actividades de reducción de riesgos y primeros auxilios.

⁷ Resolución 70/1 de la Asamblea General.

⁸ Por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 70/104, 70/105, 70/106, 70/107, 70/110, 70/114, 70/134, 70/135, 70/147, 70/150, 70/153, 70/154, 70/165, 70/169, 70/194, 70/195, 70/197, 70/202, 70/203, 70/204, 70/205, 70/206, 70/208, 70/222, 70/224 y 70/235.

climático⁹; las reuniones consultivas regionales sobre el derecho y los desastres organizadas por la FICR que tuvieron lugar, por ejemplo, en Toluca (México) los días 13 y 14 de noviembre de 2014, y en Addis Abeba los días 30 de junio y 1 de julio de 2015; la Consulta de Expertos para Acelerar los Progresos en la Mejora de la Facilitación y Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre organizada por la FICR y el Gobierno de Suiza en Ginebra el 15 de junio de 2015; el Panel sobre los Desastres y el Derecho organizado por la Organización Mundial de la Salud en Ginebra en agosto de 2015; el establecimiento del Proyecto de Derecho Internacional en materia de Desastres de las universidades italianas Universidad de Roma III, Universidad de Bolonia, Escuela Superior de Santa Ana y Universidad Uninettuno; el proyecto de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires que culminó con la publicación del libro *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*¹⁰; los encuentros de expertos organizados los días 10 y 11 de julio de 2014 por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios con el Instituto de Ética, Derecho y Conflictos Armados de la Universidad de Oxford y el Programa sobre Derechos Humanos para las Generaciones Futuras de la Oxford Martin School, que dieron lugar a la adopción de directrices sobre el derecho relacionado con las operaciones de socorro humanitario en situaciones de conflicto armado; el Disaster Relief Thought Leadership Forum: Advancing the International Program for Disaster Relief: Challenges for Lawyers and Policy Makers, un foro que tuvo lugar el 30 de octubre de 2014 en la Facultad de Derecho Dickson Poon del King's College de Londres, seguido de la presentación del libro *International Law of Disaster Relief*, editado por David D. Caron, Michael J. Kelly y Anastasia Telesetsky; la Conferencia sobre Desastres y Derechos Fundamentales, organizada en la sede de la UNESCO en París el 24 de junio de 2014 por la Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sobre la base del informe final en el que figuraban las conclusiones del proyecto de investigación “Los desastres y los derechos humanos” de la Universidad de Limoges; la Conferencia Internacional sobre Desastres y Riesgos, organizada por el Global Risk Forum en Davos (Suiza) del 24 al 28 de agosto de 2014; la Primera Conferencia de Europa Septentrional de Estudios sobre Emergencias y Desastres, organizada por el proyecto Changing Disasters de la Universidad de Copenhague, celebrada en Copenhague del 9 al 11 de diciembre de 2015; el Curso de Verano sobre Derecho Europeo de Respuesta a los Desastres en un Contexto Internacional de la Universidad de Milán, que tuvo lugar del 7 al 11 de septiembre de 2015; la investigación que dio lugar a la elaboración del *Research Handbook on Disasters and International Law*¹¹ en la Facultad de Derecho de la Universidad de Reading; el curso anual sobre derecho internacional en casos de desastre del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (Italia); el Taller sobre los Desastres y el Derecho Internacional en la Región de Asia y el Pacífico que tuvo

⁹ *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*, borrador final, Consulta Mundial de la Iniciativa Nansen, 6 de octubre de 2015, Ginebra.

¹⁰ Silvina Sandra González Napolitano y otros, *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*, 1ª ed., Universidad de Buenos Aires, Avellaneda: SGN Editora, 2015.

¹¹ S. Breaux, K.L.H. Samuel (eds.), *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido, 2016.

lugar en la Universidad de Nueva Gales del Sur el 24 de julio de 2015¹²; y el establecimiento en 2015 de un grupo de presión sobre derecho relativo a los desastres de la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional. Más recientemente, en febrero de 2016, el proyecto de investigación del Centro de Derechos Humanos de la Queen's University de Belfast concluyó con la preparación del documento de trabajo sobre el proyecto de artículos de la CDI relativo a la protección de las personas en casos de desastre¹³; y los días 3 y 4 de marzo de 2016 se celebró en Roma una conferencia internacional, bajo el auspicio del Proyecto Italiano de Derecho Internacional en materia de Desastres, sobre perspectivas jurídicas internacionales y europeas en cuanto a la protección de las personas en épocas de desastre. El Relator Especial agradece particularmente que se hayan celebrado las siguientes reuniones de expertos centradas en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobado en primera lectura: el simposio “This is not a drill: confronting legal issues in the wake of international disasters”, que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad Vanderbilt en Nashville (Estados Unidos) el 13 de febrero de 2015; la reunión de expertos sobre el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional relativo a la protección de las personas en casos de desastre, organizado por el Departamento de Derecho de la Universidad de Roma III (Italia) los días 8 y 9 de junio de 2015¹⁴; y el simposio sobre el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional relativo a la protección de las personas en casos de desastre organizado por la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra y celebrado en Ginebra el 11 de julio de 2014.

II. Comentarios y observaciones relativos al proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobado en primera lectura

A. Comentarios y observaciones generales

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura

7. Se formularon comentarios y observaciones generales sobre el proyecto de artículos propuesto por la Comisión de Derecho Internacional durante su examen por la Sexta Comisión en los períodos de sesiones sexagésimo cuarto a sexagésimo noveno de la Asamblea General.

¹² *Report of the Workshop held 24 July 2015 Faculty of Law UNSW Australia - Disasters and International Law in the Asia-Pacific Workshop*, Centro de Derechos Humanos de Australia, Universidad de Nueva Gales del Sur (Australia), Universidad Tecnológica de Sídney, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Cruz Roja Australiana, 24 de julio de 2015.

¹³ R. Connolly, E. Flaux y A. Wu, “Working Paper on the ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the event of Disasters”, Centro para los Derechos Humanos, Queen's University de Belfast, febrero de 2016.

¹⁴ Véase Giulio Bartolini, Tommaso Natoli y Alice Riccardi, Report of the Expert Meeting on the ILC's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, International Law and Disasters Working Papers Series 03, 2015, pág. 96.

8. Grecia¹⁵, Irlanda¹⁶, el Japón¹⁷, Nueva Zelandia¹⁸, Portugal¹⁹, Eslovenia²⁰, España²¹, Eslovaquia²², el Reino Unido²³ y la Unión Europea²⁴ expresaron su apoyo general al equilibrio logrado en el proyecto de artículos aprobado en primera lectura. Eslovenia advirtió que se debía evitar retomar cualquier cuestión polémica, pues ello podía alterar el equilibrio logrado en el texto aprobado en primera lectura²⁵. Por el contrario, China opinó que una de las principales características del proyecto de artículos era que tenía poco de *lex lata* pero mucho de *lege ferenda*, en el sentido de que algunos artículos carecían del apoyo de la práctica general de los Estados, mientras que los comentarios incluían principalmente citas de instrumentos no vinculantes²⁶.

9. Chile²⁷, Cuba²⁸ y Myanmar²⁹ recordaron la importancia de observar y respetar plenamente el principio de no intervención consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. Cuba opinó que el proyecto de artículos no debía, bajo ningún concepto, dar lugar a interpretaciones que quebrantaran ese principio³⁰. Indonesia expresó su preocupación por que el proyecto de artículos aún no había logrado suficiente equilibrio entre los principios básicos de soberanía y no intervención y el deber de proteger a las personas en casos de desastre³¹. La Unión Europea apoyó los esfuerzos realizados para lograr un equilibrio en el proyecto de artículos entre, por un lado, la necesidad de salvaguardar la soberanía nacional de los Estados afectados y, por el otro, la necesidad de cooperación internacional en lo referente a la protección de las personas en casos de desastre, y destacó la necesidad de respetar plenamente los principios humanitarios y los derechos humanos durante las situaciones de emergencia humanitaria³².

10. La decisión de la Comisión de excluir el concepto de “responsabilidad de proteger” del ámbito de aplicación del proyecto de artículos recibió el respaldo de China³³, Colombia³⁴, Cuba³⁵, la República Checa³⁶, Ghana³⁷, Irlanda³⁸, la República

¹⁵ A/C.6/69/SR.21, párr. 19.

¹⁶ A/C.6/69/SR.19, párr. 172.

¹⁷ A/C.6/69/SR.20, párr. 53.

¹⁸ A/C.6/69/SR.21, párr. 31.

¹⁹ A/C.6/69/SR.19, párr. 156.

²⁰ A/C.6/69/SR.20, párr. 40.

²¹ A/C.6/67/SR.18, párr. 117.

²² A/C.6/69/SR.20, párr. 73.

²³ A/C.6/69/SR.19, párr. 166.

²⁴ A/C.6/69/SR.19, párr. 72.

²⁵ A/C.6/67/SR.18, párr. 125.

²⁶ A/C.6/69/SR.20, párr. 24.

²⁷ A/C.6/67/SR.19, párr. 10, y A/C.6/68/SR.24, párr. 69.

²⁸ A/C.6/66/SR.24, párr. 27; A/C.6/67/SR.20, párr. 43; A/C.6/68/SR.25, párr. 67; y A/C.6/69/SR.21, párr. 54.

²⁹ A/C.6/64/SR.21, párr. 2.

³⁰ A/C.6/66/SR.24, párr. 27, y A/C.6/67/SR.20, párr. 43.

³¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 70.

³² A/C.6/67/SR.18, párr. 69.

³³ A/C.6/64/SR.20, párr. 22, y A/C.6/66/SR.23, párr. 42.

³⁴ A/C.6/66/SR.22, párr. 25.

³⁵ A/C.6/64/SR.21, párr. 10.

³⁶ A/C.6/64/SR.20, párr. 43.

³⁷ A/C.6/64/SR.22, párr. 12.

³⁸ A/C.6/64/SR.22, párr. 14.

Islámica del Irán³⁹, Israel⁴⁰, el Japón⁴¹, Myanmar⁴², la Federación de Rusia⁴³, España⁴⁴, Sri Lanka⁴⁵, Tailandia⁴⁶ y Venezuela⁴⁷. Por el contrario, Polonia⁴⁸ opinó que el concepto debía aplicarse a las situaciones de desastre. Hungría⁴⁹, Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos)⁵⁰ y Portugal⁵¹ propusieron que el concepto se tuviera en cuenta. Austria, tras reconocer que la Comisión había excluido el concepto, observó que era concebible que el derecho internacional evolucionara⁵².

11. Los Estados Unidos⁵³ e Israel⁵⁴ expresaron reservas con respecto al uso de un enfoque basado en derechos y obligaciones, y preferirían que este se centrara en proporcionar orientación práctica a los países que necesitaran o suministraran socorro en casos de desastre. Trinidad y Tabago⁵⁵, si bien apoyó el enfoque basado en derechos y obligaciones, consideraba que este solo podía aplicarse entre el Estado afectado y su población. Sudáfrica alentó a la Comisión a incorporar un enfoque basado en derechos y obligaciones más firme entre los Estados y las poblaciones afectadas por desastres, por ejemplo, alentando encarecidamente a los Estados a concertar acuerdos nacionales, multilaterales, regionales y bilaterales que garantizaran que, en el caso de que un Estado afectado no pudiera proporcionar socorro y asistencia adecuados a su población por falta de recursos, los Estados partes en los acuerdos tendrían el deber jurídicamente vinculante de prestar asistencia⁵⁶.

12. Eslovenia sostuvo que la Comisión debía establecer un conjunto de principios y normas que sustentaran las actividades internacionales de socorro en casos de desastre sobre la base del reconocimiento de los derechos y las obligaciones de los Estados de que se tratara⁵⁷.

13. La Unión Europea recomendó incluir una referencia a las organizaciones de integración regional en los proyectos de artículo o en sus comentarios⁵⁸.

14. El Ecuador pidió que se incluyeran disposiciones en las que se reconociera el derecho de los desplazados a la protección y la seguridad en situaciones de desastre⁵⁹.

³⁹ A/C.6/64/SR.22, párr. 82, y A/C.6/65/SR.24, párr. 36.

⁴⁰ A/C.6/64/SR.23, párr. 40.

⁴¹ A/C.6/66/SR.25, párr. 26.

⁴² Declaración de 30 de octubre de 2009, 21ª sesión, sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General.

⁴³ A/C.6/64/SR.20, párr. 46.

⁴⁴ A/C.6/64/SR.20, párr. 48.

⁴⁵ A/C.6/64/SR.21, párr. 53, y A/C.6/66/SR.27, párr. 18.

⁴⁶ A/C.6/64/SR.21, párr. 16; A/C.6/66/SR.24, párr. 89; y A/C.6/67/SR.19, párr. 40.

⁴⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 41.

⁴⁸ A/C.6/64/SR.21, párr. 76; A/C.6/65/SR.23, párr. 101; A/C.6/66/SR.21, párr. 85; y A/C.6/68/SR.24, párr. 108.

⁴⁹ A/C.6/65/SR.21, párr. 33.

⁵⁰ A/C.6/63/SR.22, párr. 55.

⁵¹ A/C.6/63/SR.25, párr. 6.

⁵² A/C.6/65/SR.23, párr. 39.

⁵³ A/C.6/65/SR.25, párr. 15, y A/C.6/68/SR.23, párr. 48.

⁵⁴ A/C.6/68/SR.25, párr. 76, y A/C.6/69/SR.20, párr. 66.

⁵⁵ A/C.6/69/SR.26, párr. 116.

⁵⁶ A/C.6/69/SR.20, párr. 106.

⁵⁷ A/C.6/67/SR.18, párr. 129.

⁵⁸ A/C.6/68/SR.23, párr. 32.

⁵⁹ Observaciones presentadas por escrito, 11 de febrero de 2015.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

15. Australia señaló que esperaba que la labor que venía realizando la Comisión para resaltar la compleja gama de problemáticas inherentes a la reducción del riesgo de desastres y la respuesta ante ellos en el ámbito internacional, sumada a la aprobación en marzo de 2015 del Marco de Sendai, sirviera para reforzar las iniciativas de cooperación internacional en curso. También alentó a seguir debatiendo si la propuesta de imponer nuevas obligaciones a los Estados o la novedad de aplicar principios tomados de otras esferas constituían el enfoque más eficaz. Pidió, asimismo, que se procurara mantener el equilibrio entre los elementos del proyecto de artículos que podían menoscabar los principios básicos de derecho internacional de soberanía del Estado y no intervención y las probabilidades de que su aplicación asegurara efectivamente beneficios tangibles y prácticos en cuanto a la reducción del riesgo de desastres, la mitigación de sus efectos o una mejor recuperación posterior.

16. La República Checa consideró que la Comisión había conseguido un equilibrio adecuado entre los principios de no intervención y de soberanía y los principios humanitarios y de derechos humanos que guiaban a los actores que prestaban asistencia a los Estados afectados.

17. Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos, sostuvo que el proyecto de artículos presentaba un conjunto coherente de normas codificadas en una esfera cada vez más importante del derecho internacional público. Opinó, asimismo, que el proyecto de artículos imponía un deber claro al Estado afectado por un desastre de iniciar, organizar, coordinar y dispensar la asistencia externa en su territorio cuando fuera necesario y, cuando no hubiera capacidad nacional de respuesta o voluntad suficientes, de solicitar asistencia externa para que las necesidades humanitarias de las personas afectadas se atendieran oportunamente. Los Estados nórdicos encomiaron el especial énfasis puesto en las necesidades de las personas afectadas por los desastres, respetando plenamente sus derechos, y señalaron que era preciso establecer medidas especiales de protección y asistencia para las personas particularmente vulnerables. También se hizo referencia a las diversas funciones de otros actores, incluidas las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales pertinentes u otras entidades como la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

18. Alemania sostuvo que, en general, el proyecto de artículos ofrecía buenas recomendaciones que sustentaban la práctica internacional y la legislación nacional.

19. Los Países Bajos señalaron que esperaban que el proyecto de artículos desempeñara una función importante, sobre todo en situaciones en las que la magnitud del desastre superara la capacidad de respuesta del Estado afectado.

20. El Consejo de Europa expresó su satisfacción con el proyecto de artículos, que consideró un paso inicial en la protección de los derechos de las personas en situaciones de emergencia causadas por desastres. Al mismo tiempo, pidió que se prestara más atención a los grupos vulnerables, así como a la prevención, incluida la educación en cuanto a los riesgos y la preparación. También consideró importante el derecho de las víctimas a recibir ayuda para rehacer sus vidas tras un desastre.

21. La Unión Europea acogió con satisfacción el proyecto de artículos por considerarlo una contribución importante al derecho internacional relativo a los desastres, pero pidió que en el proyecto se dejara margen suficiente para dar cabida a las características específicas de la Unión Europea como organización de integración regional.

22. El CICR felicitó a la Comisión por su labor relativa al proyecto de artículos y sus comentarios, y sostuvo que representarían una contribución importante al derecho internacional contemporáneo, en consonancia con el papel destacado que desempeñaba la Comisión de Derecho Internacional en su codificación y desarrollo progresivo. Las observaciones del CICR se centraron principalmente en la preservación de la integridad del derecho internacional humanitario y la capacidad de las organizaciones humanitarias de llevar adelante sus actividades humanitarias, en épocas de conflicto armado (ya fuera internacional o no, e incluso cuando tuviera lugar al mismo tiempo que un desastre natural), siguiendo un enfoque neutral, independiente, imparcial y humanitario.

23. Si bien la FICR consideró que el proyecto de artículos tenía una serie de elementos positivos, como, por ejemplo, el énfasis puesto en la dignidad humana, los derechos humanos, la cooperación y el respeto de la soberanía, así como en la reducción del riesgo de desastres, también opinó que podía mejorarse en varios aspectos. Tal como estaba redactado, el proyecto de artículos no era lo suficientemente funcional como para repercutir directamente en las esferas de reglamentación que solían ser más problemáticas en la respuesta internacional. También exhibía una prudencia excesiva con respecto al tema de la protección. Sin embargo, la FICR consideró positivo que se hubiera incluido la referencia a los actores humanitarios no estatales, en vista de las importantes contribuciones que estos actores realizaban a la respuesta en casos de desastre.

24. La OIM consideró que el proyecto de artículos y sus comentarios no reflejaban la importancia de las cuestiones relacionadas con la movilidad humana en el contexto de los desastres. La segunda cuestión que preocupaba a la OIM eran las dificultades concretas que experimentaban los migrantes en situaciones de desastre, una cuestión que atraía cada vez más atención de los Estados. La OIM observó que, si bien el comentario del proyecto de artículo 1 indicaba específicamente que el proyecto de artículos era aplicable a todas las personas que se encontraran en el territorio del Estado afectado, independientemente de su nacionalidad, los proyectos de artículo siguientes no tenían plenamente en cuenta la vulnerabilidad específica de las personas afectadas que no eran nacionales de los Estados afectados en situaciones de desastre. Tampoco se hacía referencia en el proyecto de artículos a la necesidad de asegurar que los Estados extranjeros pudieran tener acceso a sus nacionales, entre otras cosas, con el fin de evacuarlos cuando no se pudiera garantizar la protección y asistencia *in situ*.

25. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios expresó su conformidad, en términos generales, con el contenido básico del proyecto de artículos y estuvo de acuerdo con el énfasis puesto en las personas necesitadas y el enfoque basado en los derechos que se había adoptado.

26. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres consideró que la labor de la Comisión sobre el tema constituía una contribución crítica y oportuna a los esfuerzos que realizaban los Estados y otras partes interesadas para gestionar el riesgo de desastres. Consideró que, en general, existía

una buena armonización y complementariedad, así como una relación funcional, entre el proyecto de artículos y el Marco de Sendai, puesto que el proyecto articulaba la obligación de reducir el riesgo de desastres y cooperar, mientras que el Marco establecía las modalidades y las medidas que los Estados debían adoptar para cumplir esa obligación.

27. El PMA acogió con beneplácito el proyecto de artículos, puesto que compartía el objetivo de este instrumento: la protección de las personas en casos de desastre. Valoró en particular los progresos reales que el proyecto de artículos podía conseguir para promover la elaboración de normas en la materia, así como en los ámbitos de prevención de los desastres y asistencia de socorro. También acogió con agrado que prosiguiera el debate sobre la adopción de normas internacionales comunes, ya fuera mediante la elaboración de anexos técnicos adicionales sobre los aspectos detallados de la asistencia de socorro o con el establecimiento de un órgano técnico específico integrado por expertos de los Estados partes o una secretaría que tuviera la responsabilidad de realizar tareas adicionales relacionadas con la elaboración de normas técnicas.

3. Recomendación del Relator Especial

28. En esta etapa avanzada del proceso, en la que la Comisión se prepara para realizar su segunda lectura del proyecto, el Relator Especial no ve ninguna necesidad de formular una recomendación, sobre la base de los comentarios y las observaciones generales, respecto al enfoque adoptado frente al tema, que tras un arduo debate ha sido básicamente aprobado por la Comisión y ha recibido el respaldo general de los Estados y las organizaciones internacionales. Por consiguiente, en aras de la eficiencia, y sin perjuicio de que la Comisión decida, a su criterio, cómo organizar la segunda lectura, el Relator Especial no tendrá en cuenta en el presente informe propuestas aisladas para modificar el texto del proyecto de artículos, formuladas en ese contexto general o en el contexto de proyectos de artículo concretos, que tengan por objeto reavivar un debate prácticamente agotado con el propósito de alterar la esencia del enfoque básico de la Comisión; ni propuestas concretas que, por repetición constante, tengan como fin inclinar desproporcionadamente la balanza, comprometiendo el delicado equilibrio conseguido en todo el proyecto entre, por un lado, los principios primordiales de soberanía y no intervención, y, por el otro, la protección de las personas afectadas por un desastre, la cual tiene igual importancia. Otras propuestas específicas sobre el texto formuladas en el contexto general, como la de incluir una referencia al “desplazamiento”, se tratarán a continuación, en relación con las disposiciones pertinentes del proyecto aprobado en primera lectura.

B. Proyecto de artículo 1 [1]: Ámbito de aplicación

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

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura

29. En los períodos de sesiones sexagésimo cuarto, sexagésimo quinto y sexagésimo noveno de la Asamblea General, la Sexta Comisión analizó el proyecto

de artículo 1 [1] en el marco de su examen del proyecto de artículos propuesto por la Comisión de Derecho Internacional. Los Estados nórdicos⁶⁰, Chile⁶¹, la Federación de Rusia⁶², los Países Bajos⁶³, Irlanda⁶⁴ y España⁶⁵ expresaron su satisfacción con el proyecto de artículo 1 [1]. Alemania⁶⁶ y los Estados nórdicos⁶⁷ también convinieron en que no sería razonable establecer una distinción estricta entre los desastres naturales y los causados por el hombre desde el punto de vista del damnificado y que esa distinción podía ser artificial y difícil de mantener en la práctica habida cuenta de la compleja interacción de las distintas causas de los desastres.

30. Hungría⁶⁸, Austria⁶⁹, Chile⁷⁰ y el Reino Unido⁷¹ también estuvieron de acuerdo con la decisión de la Comisión de indicar el objeto del proyecto de artículos en una disposición separada (proyecto de artículo 2 [2]). El Salvador⁷² recomendó complementar el contenido del proyecto de artículo 1 [1] detallando el ámbito de aplicación *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione loci*. Además, la delegación observadora de la FICR⁷³ indicó que debería quedar claro que se pretendía abordar la respuesta a los desastres en los planos tanto nacional como internacional, dado que no incluir esa distinción podía tener consecuencias negativas para otros proyectos de artículo, como los proyectos de artículo 5 [7] y 6 [8], que parecían abarcar únicamente la respuesta en casos de desastre en el plano internacional.

31. Ghana⁷⁴ propuso que se aclarara el término “protección”. El Reino Unido⁷⁵ y la República Islámica del Irán⁷⁶ consideraron que era preferible utilizar los términos “asistencia” o “asistencia y socorro” en el proyecto de artículo 1 [1]. El Reino Unido⁷⁷ señaló que entendía que la asistencia prestada por los Estados a sus nacionales en el extranjero y la asistencia consular quedaban excluidas del ámbito de aplicación del proyecto de artículos.

32. China⁷⁸ y la Federación de Rusia⁷⁹ apoyaron el enfoque dual, en función del cual la Comisión se centraría en los derechos y las obligaciones de los Estados entre sí. Portugal⁸⁰, por otra parte, expresó su preocupación por el uso de ese enfoque y,

⁶⁰ A/C.6/64/SR.20, párr. 7.

⁶¹ A/C.6/64/SR.20, párr. 28.

⁶² A/C.6/64/SR.20, párr. 45.

⁶³ A/C.6/64/SR.21, párr. 90.

⁶⁴ A/C.6/64/SR.22, párr. 14.

⁶⁵ A/C.6/69/SR.21, párr. 39.

⁶⁶ Observaciones presentadas por escrito, 26 de febrero de 2009.

⁶⁷ A/C.6/64/SR.20, párr. 7.

⁶⁸ A/C.6/64/SR.18, párr. 60.

⁶⁹ A/C.6/64/SR.20, párr. 12.

⁷⁰ A/C.6/64/SR.20, párr. 28.

⁷¹ A/C.6/64/SR.20, párr. 39.

⁷² A/C.6/65/SR.23, párr. 63.

⁷³ A/C.6/65/SR.25, párr. 48.

⁷⁴ A/C.6/64/SR.22, párr. 11.

⁷⁵ A/C.6/64/SR.20, párr. 39.

⁷⁶ A/C.6/64/SR.22, párr. 80.

⁷⁷ A/C.6/64/SR.20, párrs. 39 y 40.

⁷⁸ A/C.6/64/SR.20, párr. 22.

⁷⁹ A/C.6/64/SR.20, párr. 45.

⁸⁰ A/C.6/64/SR.21, párr. 82.

junto con Suiza⁸¹ y España⁸², valoró que la Comisión hubiera hecho hincapié, en el proyecto de artículo 1 [1], en la protección de las personas afectadas. Francia⁸³ y Sri Lanka⁸⁴ pidieron que se establecieran claramente los derechos y las obligaciones específicos de los Estados y los particulares aplicables en situaciones de desastre.

33. México⁸⁵ e Irlanda⁸⁶ manifestaron que preferían que el ámbito de aplicación *ratione personae* siguiera centrado únicamente en las personas físicas afectadas por los desastres, en lugar de en las personas jurídicas. China⁸⁷ y la República Islámica del Irán⁸⁸ opinaron que el proyecto de artículos debía centrarse exclusivamente en los Estados. El Reino Unido⁸⁹, la Federación de Rusia⁹⁰ e Irlanda⁹¹ estuvieron de acuerdo con que la Comisión se centrara en las actividades de los Estados antes de enfocarse en otros actores. Portugal⁹² destacó el importante papel que desempeñaban los actores no estatales y la FICR⁹³ observó que la falta de normas claramente formuladas respecto a los actores de la sociedad civil había constituido un grave problema en lo concerniente al socorro internacional en casos de desastre. La Unión Europea⁹⁴, si bien acogió favorablemente que el proyecto de artículos fuera aplicable a las organizaciones internacionales y otros actores humanitarios, propuso que se hiciera referencia expresamente a las organizaciones de integración regional en el proyecto de artículos o en el comentario correspondiente.

34. En lo que se refiere al alcance *ratione temporis* del proyecto de artículos, varios países destacaron la importancia de abarcar todas las fases de los desastres, incluida la fase de prevención, a saber, Chile⁹⁵, la Federación de Rusia⁹⁶, Polonia⁹⁷, Ghana⁹⁸, Alemania⁹⁹, Tailandia¹⁰⁰, Cuba¹⁰¹, la Unión Europea¹⁰², los Estados nórdicos¹⁰³, Israel¹⁰⁴, China¹⁰⁵ y los 12 pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico¹⁰⁶. Malasia¹⁰⁷ consideró que el término “desastre” en el proyecto de artículo

⁸¹ A/C.6/65/SR.22, párr. 36.

⁸² A/C.6/69/SR.21, párr. 39.

⁸³ A/C.6/64/SR.21, párr. 19.

⁸⁴ A/C.6/64/SR.21, párr. 53.

⁸⁵ Observaciones presentadas por escrito, 5 de noviembre de 2008.

⁸⁶ A/C.6/65/SR.24, párr. 53, y A/C.6/69/SR.19, párr. 173.

⁸⁷ A/C.6/64/SR.20, párr. 22.

⁸⁸ A/C.6/65/SR.24, párr. 36.

⁸⁹ A/C.6/64/SR.20, párr. 38.

⁹⁰ A/C.6/64/SR.20, párr. 46.

⁹¹ A/C.6/64/SR.22, párr. 14.

⁹² A/C.6/64/SR.21, párr. 82.

⁹³ A/C.6/65/SR.25, párr. 47.

⁹⁴ A/C.6/66/SR.21, párr. 57, y A/C.6/67/SR.18, párr. 73.

⁹⁵ A/C.6/64/SR.20, párr. 28.

⁹⁶ A/C.6/64/SR.20, párr. 46.

⁹⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 75; A/C.6/65/SR.23, párr. 99; y A/C.6/68/SR.24, párr. 106.

⁹⁸ A/C.6/64/SR.22, párrs. 9 y 11.

⁹⁹ Observaciones presentadas por escrito, 26 de febrero de 2009.

¹⁰⁰ A/C.6/65/SR.23, párr. 71.

¹⁰¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 94; A/C.6/68/SR.25, párr. 67; y A/C.6/69/SR.21, párr. 53. Véanse también las observaciones presentadas por escrito, 5 de enero de 2011.

¹⁰² A/C.6/68/SR.23, párr. 30.

¹⁰³ A/C.6/68/SR.23, párr. 39.

¹⁰⁴ A/C.6/68/SR.25, párr. 75.

¹⁰⁵ A/C.6/68/SR.26, párr. 11.

¹⁰⁶ A/C.6/68/SR.25, párr. 84, y A/C.6/69/SR.20, párr. 3.

¹⁰⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 38.

1 [1] debía abarcar, por lógica, la fase previa al desastre. El Consejo de Europa estuvo de acuerdo con que se examinara el ciclo completo del desastre (la preparación, la respuesta de emergencia y la recuperación)¹⁰⁸. Irlanda¹⁰⁹ apoyó la idea de que el ámbito de aplicación *ratione loci* fuera flexible, de manera que no se circunscribiera a actividades en la zona del desastre, sino que también abarcara las que tuvieran lugar en los Estados de tránsito y que prestaban asistencia¹¹⁰.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

35. Qatar propuso añadir la frase “y otros acontecimientos similares” al final del proyecto de artículo.

36. La OIM propuso que se recordara en el comentario que los Estados tenían la obligación de proteger a todas las personas presentes en su territorio, independientemente no solo de su nacionalidad, sino también de su condición jurídica. Además, consideró que no se justificaba centrarse en los derechos y las obligaciones de los Estados entre sí, y en menor medida en los derechos de las personas, en vista tanto del tema de la protección de las personas en casos de desastre como del reconocimiento contemporáneo de la importancia de proteger los derechos humanos en situaciones de desastre. El proyecto de artículos representaba una oportunidad importante para aclarar de qué manera se aplicaba el marco de derechos humanos en el contexto de los desastres. La OIM hizo otras sugerencias para mejorar la redacción del comentario.

3. Recomendación del Relator Especial

37. El Relator Especial recomienda que el proyecto de artículo 1 [1] aprobado en primera lectura se remita al Comité de Redacción. Dado que la definición de “desastre” que figura en el proyecto de artículo 3 [3] aprobado en primera lectura abarca todos los supuestos, no es necesario añadir la frase especificativa “y otros acontecimientos similares” al final del proyecto de artículo 1 [1].

C. Proyecto de artículo 2 [2]: Objeto

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

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura

38. El proyecto de artículo 2 [2], relativo al objeto del proyecto de artículos, se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones sexagésimo cuarto, sexagésimo quinto y sexagésimo séptimo a sexagésimo noveno de la Asamblea

¹⁰⁸ Observaciones presentadas por escrito, 25 de noviembre de 2014.

¹⁰⁹ A/C.6/65/SR.24, párr. 53.

¹¹⁰ El Ecuador propuso que en el proyecto de artículo 4 (términos empleados) también se incluyera una disposición sobre los Estados de tránsito. Los comentarios y observaciones presentados por escrito por el Ecuador, de fecha 11 de febrero de 2015, figuran a continuación, en la sección referente a dicho artículo.

General. Los Estados nórdicos¹¹¹, la Federación de Rusia¹¹² e Irlanda¹¹³ apoyaron la formulación del proyecto de artículo.

39. Al examinar el enfoque basado en los derechos frente al basado en las necesidades, los Estados nórdicos¹¹⁴, Austria¹¹⁵, la Federación de Rusia¹¹⁶, España¹¹⁷, Tailandia¹¹⁸, Francia¹¹⁹, Eslovenia¹²⁰, Polonia¹²¹, Irlanda¹²², Nueva Zelandia¹²³, la Unión Europea¹²⁴ y la FICR¹²⁵ expresaron su satisfacción por el equilibrio que la Comisión había conseguido al poner de relieve la importancia de atender las necesidades de las víctimas y afirmar, al mismo tiempo, que sus derechos se debían respetar plenamente. Los Países Bajos¹²⁶, los Estados Unidos¹²⁷, el Reino Unido¹²⁸, Myanmar¹²⁹, Malasia¹³⁰, la República Islámica del Irán¹³¹ e Israel¹³² dudaron de la utilidad práctica de un enfoque basado en los derechos y destacaron la importancia de tener en cuenta las necesidades de las víctimas en situaciones de desastre. Por el contrario, Portugal¹³³, Grecia¹³⁴ y Rumania¹³⁵ apoyaron el enfoque basado en los derechos. China¹³⁶ y el Japón¹³⁷ señalaron la necesidad de aclarar el contenido del enfoque basado en los derechos. Austria¹³⁸, la República Islámica del Irán¹³⁹, el Pakistán¹⁴⁰ y España¹⁴¹ señalaron la necesidad de tener en cuenta también los derechos y las obligaciones de los Estados. Chile¹⁴², la Federación de Rusia¹⁴³ y Tailandia¹⁴⁴ recordaron la importancia de referirse a todas

¹¹¹ A/C.6/64/SR.20, párr. 8.

¹¹² A/C.6/64/SR.20, párr. 45.

¹¹³ A/C.6/64/SR.22, párr. 14.

¹¹⁴ A/C.6/64/SR.20, párr. 8.

¹¹⁵ A/C.6/64/SR.20, párr. 11.

¹¹⁶ A/C.6/64/SR.20, párr. 45.

¹¹⁷ A/C.6/64/SR.20, párr. 49.

¹¹⁸ A/C.6/64/SR.21, párr. 14.

¹¹⁹ A/C.6/64/SR.21, párr. 21.

¹²⁰ A/C.6/64/SR.21, párr. 68.

¹²¹ A/C.6/64/SR.21, párr. 74.

¹²² A/C.6/69/SR.19, párr. 172.

¹²³ A/C.6/64/SR.22, párr. 71.

¹²⁴ A/C.6/69/SR.19, párr. 72.

¹²⁵ A/C.6/64/SR.22, párr. 30.

¹²⁶ A/C.6/64/SR.21, párr. 90.

¹²⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 101, y A/C.6/65/SR.25, párr. 15.

¹²⁸ A/C.6/64/SR.20, párr. 38, y A/C.6/67/SR.19, párr. 66.

¹²⁹ A/C.6/64/SR.21, párr. 2.

¹³⁰ A/C.6/64/SR.21, párr. 38.

¹³¹ A/C.6/64/SR.22, párr. 81.

¹³² A/C.6/64/SR.23, párr. 40.

¹³³ A/C.6/64/SR.21, párr. 82.

¹³⁴ A/C.6/64/SR.21, párr. 45.

¹³⁵ A/C.6/64/SR.22, párr. 24.

¹³⁶ A/C.6/64/SR.20, párr. 21.

¹³⁷ A/C.6/64/SR.23, párr. 27.

¹³⁸ A/C.6/64/SR.20, párr. 11.

¹³⁹ A/C.6/64/SR.22, párr. 81, y A/C.6/65/SR.24, párr. 36.

¹⁴⁰ Declaración de 29 de octubre de 2010, 24ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

¹⁴¹ A/C.6/65/SR.24, párr. 87.

¹⁴² A/C.6/64/SR.20, párr. 28.

¹⁴³ A/C.6/64/SR.20, párr. 45.

¹⁴⁴ A/C.6/64/SR.21, párr. 14.

las categorías de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

40. Con respecto a la referencia que se hace en el proyecto de artículo a una “respuesta adecuada y eficaz” a los desastres, Francia¹⁴⁵ y El Salvador¹⁴⁶ destacaron la importancia de exigir que la respuesta fuera “eficaz”. El Salvador¹⁴⁷ señaló también que la palabra “eficaz” entrañaba un aspecto temporal. Malasia¹⁴⁸ propuso aclarar la expresión “adecuada y eficaz”, mientras que la delegación de la Federación de Rusia cuestionó el uso del término “eficaz”¹⁴⁹, puesto que le preocupaba que pudiera dar a entender que el Estado afectado estaba obligado a aceptar la asistencia de otros actores. El Reino Unido¹⁵⁰ propuso reemplazar la expresión “adecuada y eficaz” por la expresión “oportuna y eficaz”.

41. Francia¹⁵¹ consideró que era preciso aclarar la frase “necesidades esenciales”. El Salvador¹⁵² respaldó el uso de la expresión “respetando plenamente sus derechos”, mientras que Francia¹⁵³ consideró que la utilidad del proyecto de artículos dependería de la medida en que asegurara el respeto de esos derechos. México¹⁵⁴ propuso añadir la frase “incluyendo las medidas para reducir el riesgo de desastres” al final del proyecto de artículo. Cuba propuso una formulación similar a lo que posteriormente se aprobó como proyecto de artículo 2 [2], pero que también hacía referencia a “todas las fases del desastre”¹⁵⁵.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

42. Austria observó que el proyecto de artículo no abarcaba la reducción del riesgo de desastres, a la cual se hacía referencia en los proyectos de artículo 10 [5 *ter*] y 11 [16].

43. Qatar propuso incluir una referencia al “respeto irrestricto” de los derechos de las personas afectadas.

44. La Unión Europea reiteró su apoyo al equilibrio logrado en el artículo y convino en que los dos enfoques, el “basado en las necesidades” y el “basado en los derechos”, no se excluían mutuamente sino que se complementaban.

45. La OIM propuso añadir un párrafo en el comentario en el que se reconociera que las personas desplazadas por un desastre también se consideraban directamente afectadas. Además, observó que la definición de “personas afectadas” también podía verse influida por la definición de “desastre”. Si se entendía que los desastres eran consecuencia de un peligro se podía incluir una gama más amplia de personas afectadas, entre ellas las desplazadas no solo por el peligro real sino también durante la etapa posterior a este debido al nivel general de perturbación en el

¹⁴⁵ A/C.6/64/SR.21, párr. 22.

¹⁴⁶ A/C.6/65/SR.23, párr. 63.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ A/C.6/64/SR.21, párr. 38.

¹⁴⁹ A/C.6/64/SR.20, párr. 46.

¹⁵⁰ A/C.6/64/SR.20, párr. 39.

¹⁵¹ A/C.6/64/SR.21, párr. 21.

¹⁵² A/C.6/65/SR.23, párr. 63.

¹⁵³ A/C.6/64/SR.21, párr. 22.

¹⁵⁴ A/C.6/68/SR.25, párr. 11.

¹⁵⁵ Observaciones presentadas por escrito, 5 de enero de 2011.

funcionamiento de la comunidad, aquellas personas cuyo desplazamiento no respondía únicamente al acaecimiento del desastre, y las comunidades de acogida afectadas por la afluencia de personas desplazadas. Asimismo, propuso que, además de a las personas directamente afectadas, el comentario también se refiriera a las personas que pudieran verse afectadas. La OIM también consideró que era difícil justificar que se excluyeran del ámbito de aplicación del proyecto de artículos las pérdidas económicas sufridas por quienes, sin estar presentes en el lugar del desastre, podían verse afectados por él. En su opinión, el criterio rector debía ser el efecto que el desastre tuviera en las personas y no necesariamente su presencia física en la zona afectada. Tomando nota de la decisión de la Comisión de no incluir una lista de derechos para evitar cualquier interpretación en contrario, la OIM sostuvo que, a los efectos de la labor de las organizaciones internacionales y su función de promoción, sería beneficioso contar con una lista no exhaustiva de derechos relevantes.

3. Recomendación del Relator Especial

46. El Relator Especial recomienda que el proyecto de artículo 2 [2] aprobado en primera lectura se remita al Comité de Redacción. Puesto que el término “plenamente”, utilizado con frecuencia, abarca todos los supuestos, no es necesario sustituirlo o complementarlo con el término “irrestringido”, que tiene un menor alcance. Además, si bien el término “respuesta” no necesariamente es sinónimo de “socorro”, su utilización denota principalmente las medidas adoptadas tras el acaecimiento de un desastre, sin por ello excluir las adoptadas para prevenir o reducir el riesgo de que se produzca. Teniendo eso en cuenta, no es necesario referirse específicamente en el texto a la “reducción del riesgo de desastres”.

D. Proyecto de artículo 3 [3]: Definición de desastre

Se entiende por “desastre” un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura

47. El proyecto de artículo 3 [3] se examinó en la Sexta Comisión durante los períodos de sesiones sexagésimo cuarto, sexagésimo quinto y sexagésimo noveno de la Asamblea General. Los Estados nórdicos¹⁵⁶, China¹⁵⁷, Chile¹⁵⁸, Tailandia¹⁵⁹, Irlanda¹⁶⁰ y El Salvador¹⁶¹ apoyaron el enfoque general adoptado por la Comisión de no distinguir estrictamente entre desastres naturales y desastres causados por el hombre, distinción que consideraron artificial y difícil de mantener en la práctica. Austria, si bien estuvo de acuerdo en principio con este enfoque, observó que esa

¹⁵⁶ A/C.6/64/SR.20, párr. 7.

¹⁵⁷ A/C.6/64/SR.20, párr. 23.

¹⁵⁸ A/C.6/64/SR.20, párr. 29.

¹⁵⁹ A/C.6/64/SR.21, párr. 15.

¹⁶⁰ A/C.6/64/SR.22, párr. 17.

¹⁶¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 64.

distinción podía hacerse necesaria en relación con las posibles obligaciones resultantes de actos ilícitos que causaran un desastre¹⁶². Francia, si bien consideró que la definición era lo suficientemente general, recomendó, no obstante, que se dejara claro que solo era válida a los efectos del proyecto de artículos¹⁶³. Por el contrario, Malasia expresó su preferencia por una definición de desastre que se circunscribiera a los desastres naturales¹⁶⁴.

48. Polonia¹⁶⁵ consideró que la definición que figurara en el proyecto de artículos debía basarse en la 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, de 1998 (Convenio de Tampere)¹⁶⁶. Portugal, sin embargo, señaló que no creía que la definición del Convenio de Tampere fuera pertinente debido a su diferente ámbito de aplicación¹⁶⁷.

49. Austria¹⁶⁸ e Irlanda¹⁶⁹ estuvieron de acuerdo con incluir en la definición de “desastre” tanto aquellos que tuvieran efectos transfronterizos como aquellos que no los tuvieran.

50. La Federación de Rusia estuvo de acuerdo con incluir la posibilidad de que un desastre consistiera en una cadena de acontecimientos¹⁷⁰. Francia coincidió en que, a los efectos del proyecto de artículos, un “desastre” era un acontecimiento relativamente grave y masivo¹⁷¹. La India acogió con satisfacción la inclusión de la referencia a “acontecimientos calamitosos”, lo cual ponía de manifiesto las situaciones graves y excepcionales en las que se aplicaba el proyecto de artículos¹⁷².

51. Tailandia propuso añadir la expresión “entre otras cosas” antes de la frase “pérdidas masivas de vidas humanas”, con el fin de reflejar la explicación proporcionada en el comentario en cuanto a que los tres resultados posibles previstos en el proyecto de artículo no eran los únicos y se habían incluido a manera de orientación¹⁷³.

52. Austria estuvo de acuerdo con incluir en la definición no solo la pérdida de vidas humanas, sino también los daños materiales y ambientales, y recomendó que se examinara además si los distintos tipos de efectos de los desastres podían entrañar distintos tipos de obligaciones¹⁷⁴. Malasia¹⁷⁵, Grecia¹⁷⁶ y Polonia¹⁷⁷ estuvieron de acuerdo con incluir la referencia tanto a los daños materiales como ambientales. Irlanda señaló que un acontecimiento que causara “daños materiales o ambientales de gran magnitud” por sí solo, sin tener necesariamente repercusiones

¹⁶² A/C.6/64/SR.20, párr. 13.

¹⁶³ A/C.6/64/SR.21, párr. 23.

¹⁶⁴ A/C.6/64/SR.21, párr. 38.

¹⁶⁵ A/C.6/64/SR.21, párr. 73.

¹⁶⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, pág. 98.

¹⁶⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 84.

¹⁶⁸ A/C.6/64/SR.20, párr. 16.

¹⁶⁹ A/C.6/64/SR.22, párr. 17.

¹⁷⁰ A/C.6/64/SR.20, párr. 47.

¹⁷¹ A/C.6/64/SR.21, párr. 23.

¹⁷² A/C.6/65/SR.25, párr. 34.

¹⁷³ A/C.6/65/SR.23, párr. 72.

¹⁷⁴ A/C.6/64/SR.20, párr. 16.

¹⁷⁵ A/C.6/64/SR.21, párr. 38.

¹⁷⁶ A/C.6/64/SR.21, párr. 45.

¹⁷⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 73.

en la vida humana, debía bastar para que el proyecto de artículos resultara aplicable¹⁷⁸.

53. Austria se preguntó si el requisito de perturbación grave del funcionamiento de la sociedad era procedente, ya que no podía excluirse que la manera en que esta demostraba que estaba funcionando en una situación de desastre consistía precisamente en tomar medidas adecuadas de socorro con arreglo a planes de emergencia bien preparados. Los desastres acaecidos en esas circunstancias aparentemente quedarían excluidos del alcance de la definición¹⁷⁹. Austria propuso reformular la definición haciendo referencia a una “situación de gran infortunio” o un “evento repentino”, a fin de incluir una mayor gama de desastres, entre ellos los que no perturbaran gravemente el funcionamiento de la sociedad de un Estado entero¹⁸⁰. Grecia también consideró que el requisito de perturbación grave reducía excesivamente el ámbito de aplicación del proyecto de artículos, y recomendó que, en su lugar, se adoptara una definición más amplia¹⁸¹. Suiza, si bien apoyó el criterio en principio, expresó su preocupación por que la aplicación del requisito de pérdidas masivas de vidas humanas en, por ejemplo, un desastre que ocurriera en una zona remota, en circunstancias en las que el funcionamiento de la sociedad no se viera perturbado, tornaría al proyecto de artículos inaplicable¹⁸². Tailandia expresó una opinión similar al señalar que al exigir una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad se fijaba un umbral demasiado alto para la aplicación del proyecto de artículos¹⁸³. Irlanda consideró que el concepto de “sociedad” podía hacer que se excluyera un desastre que afectara una región o regiones dentro de un Estado, pero no un Estado en conjunto, y que no quedaba claro si el concepto capturaba adecuadamente circunstancias en que un desastre tenía efectos transfronterizos¹⁸⁴.

54. China recomendó que también se dispusiera que el desastre tenía que exceder “la capacidad y los recursos locales para prestar socorro”, a fin de ofrecer flexibilidad y tener en cuenta la diversa capacidad de los Estados para el socorro en casos de desastre¹⁸⁵. Venezuela estuvo de acuerdo con incluir el criterio de que, para que un evento determinado pudiera ser considerado como desastre a los efectos del proyecto de artículos, sus consecuencias debían desbordar la capacidad de respuesta del Estado¹⁸⁶.

55. La Federación de Rusia¹⁸⁷ y Venezuela¹⁸⁸ estuvieron de acuerdo con que la referencia a un desastre se definiera en términos de sus efectos más que en función de los factores que lo causaban.

¹⁷⁸ A/C.6/64/SR.22, párr. 17.

¹⁷⁹ A/C.6/64/SR.20, párr. 14.

¹⁸⁰ *Ibid.*, párr. 15.

¹⁸¹ A/C.6/64/SR.21, párr. 45. Véase también la declaración de Portugal, A/C.6/64/SR.21, párr. 84 (“la definición [de desastre] debería ser lo más amplia posible”).

¹⁸² A/C.6/65/SR.22, párr. 36.

¹⁸³ A/C.6/65/SR.23, párr. 72.

¹⁸⁴ A/C.6/64/SR.22, párr. 17; A/C.6/65/SR.24, párr. 54; y A/C.6/69/SR.19, párr. 173.

¹⁸⁵ A/C.6/64/SR.20, párr. 23.

¹⁸⁶ A/C.6/64/SR.21, párr. 41.

¹⁸⁷ A/C.6/64/SR.20, párr. 47.

¹⁸⁸ A/C.6/64/SR.21, párr. 41.

56. España estuvo de acuerdo con que el proyecto de artículo 3 [3] se incorporara en el proyecto de artículo 4 relativo a los términos empleados¹⁸⁹.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

57. Austria cuestionó el uso del término “calamitosos”, que consideró redundante e incluso confuso. Observó además que la definición parecía excluir situaciones acaecidas a raíz del brote de una enfermedad infecciosa, como una epidemia o pandemia, que no siempre podía atribuirse a un acontecimiento concreto. También se preguntó si era apropiado el elemento relativo a la perturbación del funcionamiento de la sociedad. En su opinión, era poco probable que un terremoto, una avalancha, una inundación o un tsunami necesariamente alcanzara el umbral establecido en la frase “perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”. Por tanto, prefería una definición más amplia, que incluyera todos los desastres, incluso cuando no perturbaran gravemente a la sociedad de todo un Estado.

58. La República Checa consideró que la definición era equilibrada. Al mismo tiempo, pidió a la Comisión que proporcionara ejemplos en el comentario para explicar mejor la definición de “perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”, ya que una definición tan general planteaba dificultades al momento de determinar el umbral que haría que el proyecto de artículos resultara aplicable.

59. Cuba recomendó que la definición coincidiera con la utilizada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, la cual define el término “desastre” de la siguiente manera: “una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”¹⁹⁰.

60. El Ecuador estuvo de acuerdo con incluir una referencia expresa a factores causales, de modo que en la definición se adoptara un enfoque integral frente a la gestión del riesgo.

61. Alemania propuso incluir una referencia a un “proceso prolongado” para que quedaran comprendidos también los desastres de evolución lenta, como las sequías.

62. Los Países Bajos reiteraron que preferían combinar los proyectos de artículo 3 [3] y 4.

63. La Unión Europea consideró que la formulación del artículo hacía difícil determinar el umbral para la aplicación del proyecto de artículos, lo cual sería problemático si el proyecto se convirtiera en un instrumento jurídicamente vinculante. Señaló además que, si bien la definición se había extraído del Convenio de Tampere, esta no se correspondía necesariamente con otras definiciones que recogía el derecho internacional, como las adoptadas en el marco de la Unión Europea.

¹⁸⁹ A/C.6/69/SR.21, párr. 41.

¹⁹⁰ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *UNISDR 2009: Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, mayo de 2009, Ginebra.

64. El CICR manifestó su preocupación por que la definición ya no excluía expresamente las situaciones de conflicto armado. Sostuvo que ese enfoque haría que las normas del derecho internacional humanitario y el proyecto de artículos se superpusieran y contradijeran, lo cual generaría confusión y posibles conflictos de normas en el caso de que el proyecto de artículos se convirtiera en un instrumento internacional vinculante. Sin embargo, el objetivo de que el proyecto de artículos no fuera contrario a las normas del derecho internacional humanitario podía lograrse ya fuera añadiendo esa exclusión en el proyecto de artículo 3 [3] o reflejando fielmente en el comentario del proyecto de artículo 21 [4] la norma arraigada contenida en el proyecto de artículo correspondiente.

65. La FICR recomendó que el comentario del proyecto de artículo 3 [3] indicara que la definición de desastre podía aplicarse tanto a los acontecimientos repentinos, por ejemplo, un terremoto o un tsunami, como a los de evolución lenta, por ejemplo, las sequías o inundaciones graduales. Además, en el comentario se podría señalar que también podían ocasionar “grandes sufrimientos y angustia a seres humanos” las lesiones, las enfermedades u otros problemas de salud que no fueran mortales, y no solo los desplazamientos.

66. La OIM propuso incluir una referencia a los desplazamientos en la definición de desastre, a fin de dar más visibilidad a la cuestión de la movilidad humana, e indicar que, al cumplir las demás obligaciones establecidas en el proyecto de artículos, los Estados también debían tener siempre en cuenta el aspecto relativo al desplazamiento. Además, pidió una mayor claridad en cuanto al uso del término “calamitosos” al establecer el umbral para la aplicación del proyecto de artículos. Propuso que se añadiera una definición de “calamitosos” en el comentario, y que se incluyeran los acontecimientos de menor magnitud que igualmente pudieran causar esas consecuencias desastrosas.

67. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres consideró que la definición establecía un umbral bastante alto que excluía los desastres de pequeña escala, los cuales quedaban comprendidos en el Marco de Sendai. Observó que la investigación y la experiencia habían indicado que los desastres de pequeña escala causaban grandes pérdidas, incluso en términos económicos, lo cual incidía negativamente en la resiliencia, exacerbaba las vulnerabilidades existentes y contribuía a graves retrocesos en el desarrollo humano. En consecuencia, propuso que la Comisión reconsiderara los calificativos “masivas”, “grandes” y “de gran magnitud”, añadiera la palabra “económicos” después de “ambientales” y modificara el comentario en consecuencia.

3. Recomendación del Relator Especial

68. Dado que el proyecto de artículos tiene por objeto establecer el marco jurídico internacional para asegurar que las personas estén protegidas en casos de desastre, la definición de “desastre” es fundamental para la economía de todo el proyecto y, por consiguiente, debe plasmarse en una disposición autónoma y separada. Su significado no puede asimilarse al atribuido en el proyecto de artículo 4 a términos derivados que se empleen a los efectos del proyecto de artículos.

69. Como se indicó anteriormente en relación con el proyecto de artículo 1 [1], la definición de “desastre” que figura en el proyecto de artículo 3 [3] abarca todos los supuestos, de modo que comprende no solo los desastres naturales sino también los causados por el hombre, así como los acontecimientos repentinos y los de evolución

lenta, y los de pequeña y gran magnitud. Si bien se ha establecido una relación causal entre el acontecimiento, que se califica de “calamitoso” para dar énfasis, y sus consecuencias, la atención no se centra en el acontecimiento sino en sus consecuencias. Un acontecimiento calamitoso, independientemente de su naturaleza y magnitud, pasa a ser un desastre a los fines del proyecto de artículos debido a los efectos que produce, como se indica en el proyecto de artículo 3 [3]. La consiguiente perturbación grave “del funcionamiento de la sociedad” comprende no solo a toda la nación, sino también a sus regiones y comunidades individuales. En vista de ello, el Relator Especial no ve la necesidad de reubicar el proyecto de artículo 3 [3], ni de modificar su redacción, salvo en dos aspectos. Para tomar en consideración un fenómeno socioeconómico relativamente reciente y cada vez más frecuente que afecta a las personas y las naciones de todo el mundo, el Relator Especial considera oportuno añadir los términos “desplazamientos” y “económicos” en el texto del proyecto de artículo.

70. El Relator Especial recomienda por tanto que, con esas dos adiciones, el texto del proyecto de artículo 3 [3] aprobado en su primera lectura se remita al Comité de Redacción, como sigue:

Proyecto de artículo 3
Definición de desastre

Se entiende por “desastre” un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, desplazamientos o daños materiales, económicos o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.

E. Proyecto de artículo 4: Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos:

- a) “Estado afectado” es el Estado en cuyo territorio o bajo la jurisdicción o el control del cual las personas, los bienes o el medio ambiente resultan afectados por un desastre;
- b) “Estado que presta asistencia” es un Estado que presta asistencia a un Estado afectado a su solicitud o con su consentimiento;
- c) “otro actor que presta asistencia” es una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental pertinente o cualquier otra entidad o individuo extranjeros al Estado afectado, que presta asistencia a ese Estado a su solicitud o con su consentimiento;
- d) “asistencia externa” es el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por los Estados u otros actores que prestan asistencia para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres;
- e) “personal de socorro” es el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en casos de desastre o reducir el riesgo de desastres;

f) “equipo y bienes” son los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos y demás objetos para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto en primera lectura

71. El proyecto de artículo 4, relativo a los términos empleados, se examinó en la Sexta Comisión principalmente durante el sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General. En esa ocasión, los Países Bajos expresaron su apoyo general a la disposición¹⁹¹. Los Países Bajos¹⁹² y España¹⁹³ además recomendaron combinarlo con el proyecto de artículo 3 [3], relativo a la definición de “desastre”.

72. Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos¹⁹⁴, Irlanda¹⁹⁵ y la India¹⁹⁶ expresaron su apoyo a la definición de “Estado afectado” que figuraba en el apartado a), que también abarcaba situaciones complejas en las que un Estado podía ejercer control *de facto* sobre un territorio que no fuera el propio.

73. Con respecto al apartado b), en el que se define el término “Estado que presta asistencia”, Austria consideró que la frase “a su solicitud o con su consentimiento” era innecesaria, ya que la existencia de esas condiciones era resultado de la aplicación de las disposiciones de fondo del proyecto de artículos y no de la definición¹⁹⁷. Sudáfrica señaló que prefería mantener la referencia al “consentimiento” para aclarar que el consentimiento inequívoco del Estado afectado era requisito previo para cualquier forma de asistencia externa¹⁹⁸.

74. Con respecto al apartado c), en el que se define la expresión “otro actor que presta asistencia”, la Unión Europea recomendó que el comentario de la disposición indicara que la expresión “organización intergubernamental competente” incluía también las organizaciones internacionales regionales¹⁹⁹. Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos, convino en que un Estado podía ser calificado como “Estado que presta asistencia” solo una vez que la asistencia se estuviera prestando o se hubiera prestado²⁰⁰. Además, indicó que también era importante reconocer el papel de los diversos tipos de “otros actores que prestan asistencia”, entre ellos, las organizaciones intergubernamentales o regionales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes o cualesquiera otras personas o entidades, como la Cruz Roja y la Media Luna Roja²⁰¹. Portugal, si bien apoyó la formulación de la disposición, expresó dudas en cuanto a su interacción con otros proyectos de artículo, algunos de los cuales no hacían referencia a otras entidades o personas²⁰².

¹⁹¹ A/C.6/69/SR.20, párr. 12.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ A/C.6/69/SR.21, párr. 41.

¹⁹⁴ A/C.6/69/SR.19, párr. 78.

¹⁹⁵ A/C.6/69/SR.19, párr. 174.

¹⁹⁶ A/C.6/69/SR.21, párr. 70.

¹⁹⁷ A/C.6/69/SR.19, párr. 122.

¹⁹⁸ A/C.6/69/SR.20, párr. 102.

¹⁹⁹ A/C.6/69/SR.19, párr. 75. Véase también la declaración de España, A/C.6/69/SR.21, párr. 40.

²⁰⁰ A/C.6/69/SR.19, párr. 79.

²⁰¹ A/C.6/69/SR.19, párr. 79.

²⁰² A/C.6/69/SR.19, párr. 157.

Tailandia consideró que la noción de “otro actor que presta asistencia” no debía incluir los actores nacionales que ofrecían asistencia a los efectos del socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres²⁰³.

75. Con respecto al apartado d), en el que se define la “asistencia externa”, la India recomendó incluir una referencia a “la solicitud o el consentimiento” del Estado afectado, que constituiría el fundamento jurídico para la prestación de asistencia²⁰⁴.

76. La Unión Europea²⁰⁵ y Suiza²⁰⁶ señalaron que la definición de “personal de socorro”, que figuraba en el apartado e), en la medida en que abarcaba no solo al personal civil sino también al militar, no se ajustaba a las Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo)²⁰⁷ ni a las Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas²⁰⁸, las cuales especificaban que los activos militares internacionales debían utilizarse como último recurso, cuando se hubieran agotado las alternativas civiles. Alemania propuso añadir la frase “en casos excepcionales en los que no se pudiera proporcionar suficiente asistencia civil”²⁰⁹. Austria observó que la definición debía conciliarse con la práctica de los Estados, ya que el personal militar seguía estando plenamente a las órdenes del Estado que prestaba asistencia, independientemente del control operacional del Estado afectado, y, en consecuencia, esas operaciones de socorro seguían siendo atribuibles al Estado que prestaba asistencia²¹⁰. Malasia manifestó su preocupación sobre la disposición, dado que la presencia armada en un Estado podía interpretarse como una injerencia en su soberanía, e indicó que, si se mantenía la referencia, se debía precisar que el Estado afectado conservaría la dirección, el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia prestada dentro de su territorio²¹¹. La India propuso que se indicara claramente que el envío de personal, en particular personal o equipo militar, como forma de asistencia externa requería el “consentimiento” previo, expreso e informado del Estado afectado; y las entidades o los Estados que prestaban asistencia no podían dar por sentado que ese consentimiento existía²¹².

77. La Unión Europea propuso que la disposición volviera a redactarse para que dijera: “‘personal de socorro’ es el personal civil y militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en casos de desastre o reducir el riesgo de desastres; los recursos militares deberán utilizarse únicamente

²⁰³ A/C.6/69/SR.20, párr. 69.

²⁰⁴ A/C.6/69/SR.21, párr. 70.

²⁰⁵ Declaración de 27 de octubre de 2014, 19ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

²⁰⁶ A/C.6/69/SR.19, párr. 130.

²⁰⁷ Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo), Rev.1, 27 de noviembre de 2006.

²⁰⁸ Directrices sobre la Utilización de Activos Militares y de Protección Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas, Directrices AMPC, Rev. 1, enero de 2006, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Naciones Unidas.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ A/C.6/69/SR.19, párr. 122.

²¹¹ A/C.6/69/SR.21, párr. 49.

²¹² A/C.6/69/SR.21, párr. 70.

cuando no haya una alternativa civil equivalente y cuando el uso de recursos militares sea la única forma de atender una necesidad humanitaria crítica”²¹³.

78. Con respecto al apartado f), en el que se define la expresión “equipo y bienes”, la India propuso que se aclarase que el fundamento jurídico de la prestación de esa asistencia era “la solicitud o el consentimiento” del Estado afectado²¹⁴.

79. Francia también recomendó incluir una definición del concepto de “respuesta humanitaria”²¹⁵.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

80. Austria reiteró sus dudas de que las definiciones de “el Estado que presta asistencia” y otros “actores que prestan asistencia” en los apartados a) y b) tuvieran que ir acompañadas de la expresión “a su solicitud o con su consentimiento”.

81. La República Checa sugirió que, en el contexto de la definición de “Estado afectado” en el apartado a), la Comisión podría recomendar criterios que podrían ser aplicables en situaciones en las que dos o más Estados pudieran considerarse “Estados afectados”. Los Países Bajos estuvieron de acuerdo en que la cuestión del consentimiento del Estado afectado en situaciones en que podría haber múltiples Estados afectados merecía más atención. Los Países Bajos apoyaron también la inclusión de la expresión “o bajo la jurisdicción o el control del cual” en el apartado a), que ampliaba el alcance del término “Estado afectado”.

82. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios expresó su apoyo a la definición del término “Estado afectado” en el apartado a) en la medida en que ponía de relieve la función y la responsabilidad primordiales del Estado en cuyo territorio se produjo el desastre de proteger a las personas, los bienes y el medio ambiente de los efectos del desastre. Apoyó también la inclusión de las situaciones en que un Estado ejerce el control *de facto* sobre un territorio distinto del suyo. Al mismo tiempo, consideraba útil aclarar en el comentario que el término “Estado afectado” no pretendía incluir a un Estado que tuviera jurisdicción en virtud del derecho internacional sobre las personas afectadas individualmente por un desastre fuera del territorio del Estado.

83. Con respecto al apartado c), “otros actores que prestan asistencia”, la Unión Europea reiteró su solicitud de que se incluyera una referencia a las “organizaciones de integración regional” bien en el texto, bien en el comentario que lo acompaña.

84. En cuanto a la definición de “asistencia externa” en el apartado b), Cuba propuso la inclusión del texto “a solicitud o con el consentimiento del Estado afectado o como se acordara previamente mediante la cooperación o la colaboración”. La FICR sugirió incluir el “apoyo financiero”.

85. Con relación al apartado e), relativo a la definición de “personal de socorro”, Austria reiteró que esa definición debía conciliarse con la práctica de los Estados, ya que el personal militar seguía estando plenamente a las órdenes del Estado que presta asistencia, independientemente del control operacional del Estado afectado.

²¹³ Declaración de 27 de octubre de 2014, 19ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

²¹⁴ A/C.6/69/SR.21, párr. 70.

²¹⁵ A/C.6/65/SR.23, párr. 84.

En consecuencia, esas operaciones de socorro seguían siendo atribuibles al Estado que presta asistencia. La República Checa, Alemania, la Unión Europea y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios recomendaron que la Comisión tuviera en cuenta las Directrices de Oslo, que especifican que los activos militares internacionales deben utilizarse únicamente como último recurso cuando se hayan agotado las alternativas civiles. Los Países Bajos y la Unión Europea pidieron una mayor coherencia terminológica entre los proyectos de artículo 4 y 17 [14].

86. La FICR recomendó la inclusión del “equipo de telecomunicaciones” y los “medicamentos” en la lista de bienes y equipo en el apartado f).

87. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres recomendó suprimir las referencias a la “reducción del riesgo de desastres” en los apartados d), e) y f), ya que eran más pertinentes para la prestación de socorro que aplicables a los efectos de la reducción del riesgo de desastres.

88. El Ecuador propuso la inclusión de una definición de los “Estados de tránsito”. Cuba solicitó que la Comisión reconsiderara su decisión de no incluir una definición de la “reducción del riesgo de desastres”, que podría basarse en la adoptada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios propuso la inclusión de una definición de “servicios”. Los Países Bajos se mostraron de acuerdo con la decisión de no incluir definiciones de “organización no gubernamental pertinente” y “reducción del riesgo de desastres”.

3. Recomendación del Relator Especial

89. El Relator Especial considera que no se requieren cambios en el texto en inglés de los apartados a), b) y c) del proyecto de artículo 4. Cuando más de un Estado es golpeado por el mismo desastre, cada uno de ellos se convierte en un “Estado afectado”, tal como se define en el apartado a), con las consecuencias para cada uno de esos Estados que acompañan a esa caracterización en todo el proyecto. La expresión “a su solicitud [del Estado afectado] o con su consentimiento” en los apartados a) y b) refleja un elemento fundamental del proyecto en su conjunto y refuerza el delicado equilibrio que ha logrado entre los principios de soberanía y no intervención, por una parte, y la protección de la persona, por otra. En el apartado c), el equivalente en francés de la palabra “pertinentes” que actualmente es *pertinentes*, podría sustituirse por *appropriées*.

90. Con respecto a los apartados d), e) y f), el Relator Especial está de acuerdo en que, dado el objetivo principal del proyecto en su conjunto, como se explica en el proyecto de artículo 2 [2] *supra*, no es necesario mantener en los tres apartados la referencia a “o la reducción del riesgo de desastres”. Con respecto al apartado d), tampoco hay necesidad de añadir la expresión “a solicitud o con el consentimiento del Estado afectado”. Ese elemento ya se incorpora a ese apartado cuando se refiere expresamente a los “Estados u otros actores que prestan asistencia”, cuyas definiciones en los apartados b) y c) ya incluyen la expresión sugerida.

91. En lo que respecta al apartado e), el Relator Especial está de acuerdo con las sugerencias de tener en cuenta las Directrices de Oslo en el proyecto de artículo, lo que puede hacerse añadiendo al final del apartado el texto “los recursos militares deberán utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente para atender una necesidad humanitaria crítica”.

92. El Relator Especial también está de acuerdo en que el apartado f) mejoraría si se añadiera una referencia expresa al “equipo de telecomunicaciones”. En cuanto al término “medicamentos”, el texto ya lo cubre cuando se refiere a “suministros médicos”.

93. En opinión del Relator Especial, la inclusión en el proyecto de artículo 4 de una definición de “Estado de tránsito” no tiene cabida, puesto que el término no se utiliza en el proyecto en su totalidad. Lo mismo puede decirse de la palabra “servicios”, que solo aparece como un elemento de la definición del término “asistencia externa” en el apartado d).

94. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial recomienda que, con esos cambios, el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 4 se remita al Comité de Redacción, como sigue:

Proyecto de artículo 4
Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos:

a) “Estado afectado” es el Estado en cuyo territorio o bajo la jurisdicción o el control del cual las personas, los bienes o el medio ambiente resultan afectados por un desastre;

b) “Estado que presta asistencia” es un Estado que presta asistencia a un Estado afectado a su solicitud o con su consentimiento;

c) “Otro actor que presta asistencia” es una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental pertinente o cualquier otra entidad o individuo extranjeros al Estado afectado, que presta asistencia a ese Estado a su solicitud o con su consentimiento;

d) “Asistencia externa” es el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por los Estados u otros actores que prestan asistencia para el socorro en casos de desastre;

e) “Personal de socorro” es el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en casos de desastre; los recursos militares deberán utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente para atender una necesidad humanitaria crítica;

f) “Equipo y bienes” son los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y demás objetos para el socorro en casos de desastre.

F. Proyecto de artículo 5 [7]: Dignidad humana

Al responder a los desastres, los Estados, las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes respetarán y protegerán la dignidad inherente a la persona humana.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

95. El proyecto de artículo 5 [7] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo sexto a sexagésimo noveno.

96. La inclusión del proyecto de artículo 5 [7] en su forma y con su colocación actuales fue apoyada por Suiza²¹⁶, Portugal²¹⁷, el Pakistán²¹⁸, Indonesia²¹⁹, España²²⁰, México²²¹, Sri Lanka²²², Colombia²²³, la República Checa²²⁴, Polonia²²⁵, Chile²²⁶ y El Salvador²²⁷. La FICR apoyó también la disposición, al tiempo que expresó la esperanza de que los proyectos de artículo posteriores ofrecieran una orientación más específica sobre lo que la noción de “dignidad humana” significaba en la práctica en cuanto al tratamiento de las personas afectadas²²⁸. Belarús opinó que el texto seguía siendo declarativo y algo impreciso²²⁹.

97. Si bien apoyaban la inclusión del proyecto de artículo 5 [7], algunos Estados sugirieron que su redacción podría modificarse. En sus observaciones sobre los conceptos de dignidad humana y derechos humanos, China²³⁰ y la Federación de Rusia²³¹ señalaron que la ocurrencia de un desastre podría exigir una limitación o suspensión de los derechos individuales, y sostuvieron que el proyecto de artículos debería incluir en su texto un reconocimiento de esa posibilidad. La Federación de Rusia²³² solicitó también que se clarificara a qué personas serían aplicables las obligaciones dimanantes de la disposición, y puso de relieve que todos los agentes que trabajan para superar un desastre deberían adoptar medidas sobre la base del respeto de la dignidad humana, y no solo los enumerados en el proyecto de artículo. Francia²³³ sugirió que la referencia a las organizaciones no gubernamentales fuera precedida del adjetivo “apropiadas” (*appropriées*) en lugar de “pertinentes” (*pertinentes*). Polonia consideraba que la inclusión de las fases anterior y posterior a un desastre en el ámbito de aplicación del proyecto de artículo requería una enmienda del texto de otros proyectos de artículo, como el proyecto de artículo 7 [6], que solo abarcaba la respuesta a los desastres²³⁴.

²¹⁶ A/C.6/65/SR.22, párr. 37.

²¹⁷ A/C.6/65/SR.23, párr. 11.

²¹⁸ A/C.6/65/SR.24, párr. 57.

²¹⁹ A/C.6/65/SR.24, párr. 69.

²²⁰ A/C.6/65/SR.24, párr. 87.

²²¹ A/C.6/65/SR.25, párr. 4.

²²² A/C.6/65/SR.26, párr. 43.

²²³ A/C.6/66/SR.22, párr. 26.

²²⁴ A/C.6/69/SR.20, párr. 9.

²²⁵ A/C.6/65/SR.23, párr. 100, y A/C.6/67/SR.19, párr. 73.

²²⁶ Declaración de 31 de octubre de 2014, 24ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

²²⁷ Comentarios presentados por escrito, 17 de enero de 2011.

²²⁸ Declaración de 29 de octubre de 2010, 25ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

²²⁹ A/C.6/69/SR.20, párr. 82.

²³⁰ A/C.6/65/SR.22, párr. 64.

²³¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 57, y A/C.6/69/SR.19, párr. 100.

²³² A/C.6/69/SR.19, párr. 98.

²³³ A/C.6/68/SR.17, párr. 111.

²³⁴ A/C.6/68/SR.24, párr. 106.

98. Los Países Bajos mencionaron la necesidad de aclarar la forma en que el proyecto de artículo 5 [7] estaba relacionado con los proyectos de artículo 7 [6] y 6 [8], y llegaron a la conclusión de que podría ser útil fusionarlo con el proyecto de artículo 7 [6], que establece los principios humanitarios que deben seguirse en las actividades de respuesta en casos de desastre²³⁵. Belarús puso de relieve el vínculo indisoluble que existe entre la protección de la dignidad humana y de los derechos humanos, y sugirió que el proyecto de artículo 5 [7] se fusionase con el proyecto de artículo 6 [8]²³⁶. El Pakistán²³⁷, Indonesia²³⁸ y México²³⁹ consideraban útil mantener la autonomía del proyecto de artículo 5 [7] y rechazaron la hipótesis de fusionarlo con otras disposiciones.

99. Irlanda²⁴⁰ sugirió que la dignidad humana y los derechos humanos eran principios generales que sería mejor abordar en un preámbulo, y que el proyecto de artículos debía centrarse en cuestiones operacionales. Grecia sostuvo que el proyecto de artículo estaría mejor colocado en el cuerpo del proyecto de artículos en el mismo espíritu que el enfoque adoptado en relación con el principio de humanidad²⁴¹. La República de Corea observó que los conceptos de dignidad humana y derechos humanos eran fundamentales para todo el proyecto y, por lo tanto, estarían mejor situados al comienzo del texto²⁴².

100. Por último, Hungría expresó la opinión de que el proyecto de artículo 5 [7] debería suprimirse, ya que no estaba claro si el principio de la dignidad humana debía tener un significado adicional más allá de los derechos humanos²⁴³.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

101. Austria expresó la opinión de que el carácter amplio de la redacción de la disposición imponía la obligación pertinente a otros agentes además de a quienes prestan asistencia en caso de desastre.

102. Cuba recomendó la adición del texto “así como la legislación nacional del Estado afectado y sus decisiones soberanas con respecto a la asistencia ofrecida” al final de la disposición.

103. La FICR consideraba que el énfasis puesto en la dignidad humana era un aspecto muy positivo. En su opinión, el establecimiento de una base exigible con relación a los principios humanitarios en casos de desastre sería una adición muy valiosa al marco normativo internacional contemporáneo.

104. Si bien la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios apoyaba la inclusión del proyecto de artículo 5 [7], observó que, como la disposición no se refería al término “cualquier otra entidad o persona” que figuraba en el apartado c) del proyecto de artículo 4, era preferible hacer referencia a los “Estados y otros

²³⁵ A/C.6/65/SR.23, párr. 44.

²³⁶ A/C.6/69/SR.20, párr. 82.

²³⁷ A/C.6/65/SR.24, párr. 57.

²³⁸ A/C.6/65/SR.24, párr. 69.

²³⁹ A/C.6/65/SR.25, párr. 4.

²⁴⁰ A/C.6/65/SR.24, párr. 55, y A/C.6/66/SR.25, párr. 20.

²⁴¹ A/C.6/65/SR.22, párr. 51.

²⁴² A/C.6/66/SR.24, párr. 82.

²⁴³ A/C.6/65/SR.21, párr. 33.

actores que prestan asistencia”, tal como se definen en el proyecto de artículo 4, apartado c), a fin de asegurar que el proyecto de artículo 5 [7] abarque todos los agentes pertinentes que prestan “asistencia externa”.

3. Recomendación del Relator Especial

105. Para el Relator Especial, la inclusión de la “dignidad humana” en una disposición separada y autónoma en el cuerpo del proyecto, como proyecto de artículo 5 [7], es un logro destacado de la Comisión, que va más allá de su labor sobre la protección de las personas en casos de desastre. Por consiguiente, no puede estar de acuerdo con su supresión y no ve ninguna ventaja en fusionarlo con los proyectos de artículo [8] 6 o 7 [6], o trasladar su texto al preámbulo.

106. Habida cuenta de la naturaleza de la disposición, insertar en su texto una referencia a la obligación de respetar y proteger la legislación nacional y las decisiones soberanas del Estado afectado estaría fuera de lugar en el proyecto de artículo 5 [7]. Esa referencia ya se hace en otro lugar del proyecto de artículos.

107. El Relator Especial, en aras de la coherencia en todo el proyecto, puede suscribir la sugerencia de sustituir la expresión “las organizaciones intergubernamentales competentes y las organizaciones no gubernamentales pertinentes” por “otros actores que prestan asistencia”, término que, tal como se define en el proyecto de artículo 4, apartado c), incluye esos dos tipos de organizaciones. En consecuencia, la sugerencia de un cambio en el texto en francés del artículo 5 [7] para reemplazar *pertinentes* por *appropriées*, que ya se ha reflejado *supra* en relación con el proyecto de artículo 4, apartado c), dejaría de ser necesaria.

108. Así pues, recomienda que, con esa enmienda, el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 5 [7] se remita al Comité de Redacción, como sigue:

Proyecto de artículo 5
Dignidad humana

Al responder a los desastres, los Estados y otros actores que prestan asistencia respetarán y protegerán la dignidad inherente a la persona humana.

G. Proyecto de artículo 6 [8]: Derechos humanos

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto

109. El proyecto de artículo 6 [8] y la pertinencia del derecho internacional de los derechos humanos para el proyecto de artículos se examinaron en la Sexta Comisión en los periodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo sexto a sexagésimo noveno.

110. Varios Estados expresaron su apoyo a la decisión de la Comisión de incluir expresamente el respeto de los derechos humanos entre los elementos que debían tenerse en cuenta. Chile destacó que, en su labor, la Comisión debería considerar

todas las fuentes pertinentes del derecho, incluidas las normas del derecho internacional de los derechos humanos²⁴⁴. Austria era de la opinión de que el tema estaba estrechamente relacionado con el derecho internacional de los derechos humanos y que ciertos derechos tendrían una influencia particular²⁴⁵. Polonia²⁴⁶, Jamaica²⁴⁷ y la República Checa²⁴⁸ consideraban también que el respeto de la dignidad humana y las normas internacionales de derechos humanos eran parte del marco jurídico pertinente.

111. Tailandia²⁴⁹ y los Estados Nórdicos²⁵⁰ señalaron la importancia de tener en cuenta los derechos humanos y de los principios humanitarios en las operaciones de socorro. La República Checa expresó la opinión de que la prestación de asistencia debería guiarse por los intereses y las necesidades de las personas afectadas por los desastres, así como por la necesidad de proteger sus derechos humanos básicos²⁵¹. La Unión Europea también dejó claro que en situaciones de emergencia humanitaria, los principios humanitarios y los derechos humanos debían respetarse plenamente²⁵². España²⁵³, el Brasil,²⁵⁴ Eslovenia²⁵⁵ y Portugal²⁵⁶ reconocieron la importancia de la labor de la Comisión para mantener un equilibrio entre la soberanía del Estado y los derechos humanos. Eslovenia reafirmó el deber de los Estados afectados por desastres naturales de preservar la vida de las víctimas y proteger sus derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la alimentación, la salud, el agua potable y la vivienda²⁵⁷. Según Chile, la protección de los distintos derechos humanos directamente involucrados en contextos de desastres, como el derecho a la vida, el derecho a la alimentación y el derecho a la salud y la atención médica, era un elemento pertinente²⁵⁸. Grecia destacó también la importancia del proyecto de artículo para determinar si el consentimiento del Estado afectado había sido denegado arbitrariamente, de conformidad con el proyecto de artículo 14 [11]²⁵⁹.

112. La FICR apoyó también la inclusión del proyecto de artículo 6 [8], pero expresó la esperanza de que los proyectos de artículo posteriores ofrecieran una orientación más específica sobre lo que significaba en la práctica en cuanto al tratamiento de las personas afectadas²⁶⁰. Tailandia solicitó también aclaraciones adicionales en el comentario a fin de proporcionar indicaciones concretas para la adopción de medidas con respecto a determinados derechos específicos²⁶¹. Grecia

²⁴⁴ A/C.6/63/SR.22, párr. 15.

²⁴⁵ A/C.6/63/SR.23, párr. 10.

²⁴⁶ A/C.6/67/SR.19, párr. 73.

²⁴⁷ A/C.6/67/SR.22, párr. 9.

²⁴⁸ A/C.6/69/SR.20, párr. 9.

²⁴⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 70.

²⁵⁰ A/C.6/67/SR.18, párr. 52.

²⁵¹ A/C.6/69/SR.20, párr. 9.

²⁵² A/C.6/67/SR.18, párr. 69.

²⁵³ A/C.6/65/SR.24, párr. 87.

²⁵⁴ A/C.6/65/SR.26, párr. 72.

²⁵⁵ A/C.6/68/SR.21, párr. 48.

²⁵⁶ A/C.6/69/SR.19, párr. 156.

²⁵⁷ A/C.6/66/SR.20, párr. 11.

²⁵⁸ A/C.6/66/SR.24, párr. 8.

²⁵⁹ A/C.6/66/SR.24, párr. 25.

²⁶⁰ Declaración de 29 de octubre de 2010, 25ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

²⁶¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 89.

sugirió la inclusión en el comentario de una referencia específica al derecho al agua²⁶².

113. Mientras que Sri Lanka²⁶³ y Suiza²⁶⁴ expresaron su apoyo a la formulación del proyecto de artículo 6 [8], el Japón consideraba que era demasiado vaga, y sugirió que se mejorara a fin de proporcionar orientaciones útiles en casos individuales²⁶⁵. Según Argelia, la redacción era demasiado general en el contexto de los desastres y suscitaba cuestiones acerca de su ámbito de aplicación e interpretación²⁶⁶. China²⁶⁷ y la Federación de Rusia²⁶⁸ consideraban que la formulación debería modificarse a fin de darle flexibilidad y reflejar la realidad de que determinados derechos pueden limitarse o suspenderse en situaciones de desastre. Grecia expresó la preocupación de que el proyecto de artículo 6 [8] podría transmitir la impresión equivocada de que la aplicabilidad de los derechos humanos internacionales reconocidos en otros textos requería confirmación, lo que pondría en duda la relación de la disposición con ciertas disposiciones bien conocidas de los instrumentos internacionales de derechos humanos con respecto a los derechos derogables en casos de emergencia²⁶⁹. El Salvador expresó la opinión de que la expresión “tienen derecho” no era suficientemente categórica, y propuso que la disposición se formulara de nuevo para indicar que esas personas “tienen” ciertos derechos humanos²⁷⁰.

114. La República de Corea consideraba que la disposición abordaba los principios fundamentales, y, por lo tanto, sugirió que se trasladara al comienzo del texto²⁷¹. Francia²⁷² e Irlanda²⁷³, si bien reconocían la importancia de las normas internacionales de derechos humanos sobre este tema, sostuvieron que la referencia a ellas podría limitarse al preámbulo. Belarús sugirió que los proyectos de artículo 5 [7] y 6 [8] se fusionaran, dado el vínculo indisoluble que existe entre la protección de la dignidad humana y de los derechos humanos²⁷⁴.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

115. Australia acogió con beneplácito la confirmación de que las actuales convenciones de derechos humanos seguían aplicándose en situaciones de desastre, y observó que esas convenciones incluían derechos derogables e inderogables, derechos absolutos y la obligación de adoptar medidas, en particular mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que un Estado dispusiera para hacer realidad progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales.

²⁶² A/C.6/66/SR.24, párr. 25.

²⁶³ A/C.6/65/SR.26, párr. 43.

²⁶⁴ Declaración de 2 de noviembre de 2012, 18ª sesión, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General.

²⁶⁵ A/C.6/65/SR.25, párr. 40.

²⁶⁶ A/C.6/66/SR.25, párr. 32.

²⁶⁷ A/C.6/65/SR.22, párr. 64.

²⁶⁸ A/C.6/65/SR.23, párr. 57, y A/C.6/69/SR.19, párrs. 99 y 100.

²⁶⁹ A/C.6/65/SR.22, párr. 52.

²⁷⁰ Comentarios presentados por escrito, 17 de enero de 2011.

²⁷¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 82.

²⁷² A/C.6/65/SR.23, párr. 85.

²⁷³ A/C.6/65/SR.24, párr. 55, y A/C.6/66/SR.25, párr. 20.

²⁷⁴ A/C.6/69/SR.20, párr. 82.

116. Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos, consideró que el principio esbozado en el proyecto de artículo 6 [8] era esencial en toda respuesta humanitaria. Desde su perspectiva, si bien no era necesario ni conveniente emplear un lenguaje muy específico y restrictivo, era preciso seguir elaborando la obligación. Sugirió, por ejemplo, que el proyecto de artículo podría decir lo siguiente: “Los Estados deben velar por el respeto, la protección y el cumplimiento sin discriminación de los derechos de personas afectadas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”.

117. Qatar sugirió incluir una referencia a los desastres que se producen en situaciones de conflicto y Estados bajo ocupación.

118. Para la FAO, reconocer los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres era de suma importancia. Observó que, si bien el proyecto de artículo solo se refería a la obligación de “respetar” los derechos humanos, varios instrumentos internacionales reconocían que los Estados tienen una serie de obligaciones adicionales, como la obligación de “proteger”, “promover” y “hacer efectivos (facilitar)”. Además, en el contexto del socorro en casos de desastre y el ejercicio del derecho a la alimentación, sería apropiado reconocer la obligación a “proporcionar”.

119. La FICR reiteró su observación de que la disposición no ofrecía ninguna orientación a los Estados u otras partes interesadas sobre cómo proteger a las personas en casos de desastre y, por lo tanto, no era probable que tuviera ninguna repercusión en su comportamiento en las operaciones. Era consciente del hecho de que sería imposible enunciar todos los derechos que podrían resultar pertinentes en una operación en caso de desastre y que mencionar algunos ejemplos podría ser interpretado erróneamente en el sentido de implicar que los derechos no enunciados no serían aplicables. No obstante, existen ciertas cuestiones relacionadas con derechos que son frecuentemente objeto de preocupación en situaciones de desastre y podría ser útil subrayarlas en el proyecto de artículos, como el derecho a recibir asistencia humanitaria; los derechos de grupos especialmente vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad, a fin de que sus necesidades especiales de protección y asistencia sean tenidas en cuenta; el derecho de las comunidades a tener voz en la planificación y ejecución de las iniciativas de reducción de los riesgos, respuesta y recuperación; y el derecho de todos los desplazados por desastres a la asistencia sin discriminación para lograr soluciones duraderas a su desplazamiento.

120. La OIM pidió una referencia más específica en el comentario sobre los instrumentos no vinculantes, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas²⁷⁵, así como las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales del Comité Permanente entre Organismos²⁷⁶. La mención de esas normas en el proyecto de artículos representaría una oportunidad importante para incluir en las obligaciones dimanantes de los instrumentos de derechos humanos un contenido más concreto con respecto a su aplicación en situaciones de desastre. También expresó la opinión

²⁷⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 22 de julio de 1998, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109.

²⁷⁶ Comité Permanente entre Organismos, Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales, Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, enero de 2011.

de que la palabra “respeten” parecía demasiado restrictiva para captar toda la gama de obligaciones que tienen los Estados y otros agentes, y recomendó que se añadiera una referencia a la “protección” de los derechos. Observó también que en los comentarios a algunos otros proyectos de artículo se hacía referencia a derechos específicos. Sugirió agrupar todas esas referencias en el comentario al presente proyecto de artículo. Propuso además, que se incluyera una referencia a las repercusiones de las violaciones de los derechos humanos, cometidas mediante actos u omisiones de Estados en las fases previa y posterior a los desastres, en los desplazamientos.

3. Recomendación del Relator Especial

121. Aunque el tema objeto de examen se refiere a la protección de las personas en una situación concreta, a saber, un desastre, la labor de la Comisión al respecto no se ha orientado a la elaboración de un instrumento especializado más de derechos humanos. El derecho internacional de los derechos humanos es una rama autónoma y bien desarrollada del derecho internacional, y la Comisión ha tenido cuidado de que ninguna disposición de su proyecto sobre el presente tema en particular interfiera en absoluto con el acervo jurídico vigente. A tal fin, se ha limitado a hacer en el proyecto de artículo 6 [8] una referencia necesaria pero general a los derechos humanos, sin entrar en distinciones jerárquicas basadas en su mayor o menor pertinencia en casos de desastre. La remisión a los derechos humanos que se hace en el proyecto de artículo 6 [8] se refiere a la totalidad del derecho internacional de los derechos humanos, en particular a su tratamiento de los derechos revocables e irrevocables. Para el Relator Especial, vista desde esa perspectiva, la referencia que figura actualmente en el proyecto de artículo 6 [8] simplemente a los derechos humanos es suficiente.

122. Es precisamente a fin de lograr la total conformidad entre el presente proyecto y el derecho internacional de los derechos humanos que el Relator Especial puede aceptar la sugerencia de completar el texto del proyecto de artículo 6 [8] utilizando la fórmula estándar “respeten, protejan y hagan efectivos” en lugar de decir únicamente “respeten”. Debe observarse que la expresión “tienen derecho a” se refiere a esos tres verbos y no el sustantivo “derechos humanos”.

123. En consecuencia, el Relator Especial recomienda que, en su forma enmendada, el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 6 [8] se remita al Comité de Redacción, como sigue:

Proyecto de artículo 6 Derechos humanos

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten, protejan y hagan efectivos sus derechos humanos.

H. Proyecto de artículo 7 [6]: Principios humanitarios

La respuesta a los desastres se llevará a cabo con arreglo a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto

124. El proyecto de artículo 7 [6] sobre los principios humanitarios se examinó en la Sexta Comisión en los período de sesiones de la Asamblea General sexagésimo quinto a sexagésimo noveno. Grecia²⁷⁷, China²⁷⁸, Portugal²⁷⁹, Nueva Zelandia²⁸⁰, la República Checa²⁸¹, Mónaco²⁸², Polonia²⁸³, la República Islámica del Irán²⁸⁴, Irlanda²⁸⁵, el Pakistán²⁸⁶, Indonesia²⁸⁷, España²⁸⁸, los Estados Unidos²⁸⁹, Argentina²⁹⁰, Sri Lanka²⁹¹, la India²⁹², Jamaica²⁹³, la Federación de Rusia²⁹⁴ y la FICR²⁹⁵ expresaron su apoyo a la referencia a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad en el proyecto de artículo. Nueva Zelandia²⁹⁶ y el Pakistán²⁹⁷ consideraban que los principios eran directamente pertinentes en relación con la protección de las personas y la prestación de asistencia inmediata y socorro.

125. Los Estados Unidos²⁹⁸, el Japón²⁹⁹ y el Níger³⁰⁰ pidieron análisis y aclaraciones adicionales sobre la forma en que los principios estaban relacionados específicamente con la respuesta en casos de desastre. Polonia³⁰¹ propuso desarrollar más el contenido de los principios en los comentarios. Irlanda³⁰² observó que el proyecto de artículo 7 [6] debería distinguirse claramente de los proyectos de artículo 5 [7] y 6 [8], sobre la dignidad humana y los derechos humanos, respectivamente, y los Países Bajos³⁰³ sugirieron que debería hacerse una distinción entre el proyecto de artículo 7 [6], por una parte, y los proyectos de artículos 6 [8] y 8 [5] sobre los derechos humanos y el deber de cooperar, respectivamente, por la otra. Francia³⁰⁴ sugirió cambiar el título del proyecto de artículo para que se refiriera

²⁷⁷ A/C.6/65/SR.22, párr. 50.

²⁷⁸ A/C.6/65/SR.22, párr. 62.

²⁷⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 11.

²⁸⁰ A/C.6/65/SR.23, párr. 16.

²⁸¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 24, y A/C.6/69/SR.20, párr. 9.

²⁸² A/C.6/65/SR.23, párr. 87.

²⁸³ A/C.6/65/SR.23, párr. 100, y A/C.6/67/SR.19, párr. 73.

²⁸⁴ A/C.6/65/SR.24, párr. 37, y A/C.6/69/SR.21, párr. 24.

²⁸⁵ A/C.6/65/SR.24, párr. 55.

²⁸⁶ A/C.6/65/SR.24, párr. 57.

²⁸⁷ A/C.6/65/SR.24, párr. 68.

²⁸⁸ A/C.6/65/SR.24, párr. 87.

²⁸⁹ A/C.6/65/SR.25, párr. 16, y A/C.6/66/SR.21, párr. 69.

²⁹⁰ A/C.6/65/SR.25, párr. 25.

²⁹¹ A/C.6/65/SR.26, párr. 43.

²⁹² A/C.6/67/SR.20, párr. 19.

²⁹³ A/C.6/67/SR.22, párr. 9.

²⁹⁴ A/C.6/69/SR.19, párr. 101.

²⁹⁵ Declaración de 29 de octubre de 2010, 25ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

²⁹⁶ A/C.6/65/SR.23, párr. 16.

²⁹⁷ A/C.6/65/SR.24, párr. 57.

²⁹⁸ A/C.6/65/SR.25, párr. 16, y A/C.6/66/SR.21, párr. 69.

²⁹⁹ A/C.6/65/SR.25, párr. 40.

³⁰⁰ A/C.6/66/SR.23, párr. 54.

³⁰¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 100.

³⁰² Declaración de 29 de octubre de 2010, 24ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

³⁰³ A/C.6/65/SR.23, párr. 44.

³⁰⁴ A/C.6/65/SR.23, párr. 84.

a “los principios de la respuesta humanitaria” a fin de evitar la confusión con el derecho internacional humanitario.

126. Argelia³⁰⁵ estaba de acuerdo con la opinión de la Comisión de que no era necesario determinar si los principios constituyen o no principios generales del derecho internacional. Irlanda³⁰⁶ puso de relieve la necesidad de determinar las bases jurídicas de los principios a los que se hace referencia en el proyecto de artículo 7 [6].

127. Con respecto al principio de humanidad, los Países Bajos³⁰⁷ estaban de acuerdo con la propuesta formulada en la Comisión para distinguirlo de los otros principios mencionados en el proyecto de artículo, que, a su juicio, eran de naturaleza diferente. Grecia³⁰⁸ no dudaba de la trascendencia del principio, pero observó que era difícilmente mensurable en términos jurídicos y, por lo tanto, debería ser trasladado a una parte declaratoria del texto, probablemente un preámbulo. Francia³⁰⁹ puso de relieve la necesidad de aclarar el contenido del principio a fin de distinguirlo claramente del principio de la dignidad humana enunciado en el proyecto de artículo 5 [7].

128. En relación con el principio de neutralidad, Suiza³¹⁰, la Federación de Rusia³¹¹, Mónaco³¹², el Pakistán³¹³, México³¹⁴ y China³¹⁵ destacaron la importancia del principio que garantizaba el carácter apolítico de toda asistencia. Grecia³¹⁶, Portugal³¹⁷, Austria³¹⁸, los Países Bajos³¹⁹, El Salvador³²⁰, Estonia³²¹, Irlanda³²², el Reino Unido³²³ y la India³²⁴ expresaron dudas sobre si el principio de neutralidad era pertinente, puesto que estaba estrechamente vinculado a la situación de conflicto armado, que estaba fuera del ámbito de aplicación del proyecto de artículos. En su opinión, los principios de imparcialidad y no discriminación abarcarían el mismo ámbito en tiempo de paz. En ese sentido, los Países Bajos³²⁵, Estonia³²⁶ y Chile³²⁷ sugirieron añadir aclaraciones, en particular en los comentarios. Austria³²⁸ propuso evitar el término “principio de neutralidad” y mencionar únicamente la

³⁰⁵ A/C.6/66/SR.25, párr. 31.

³⁰⁶ A/C.6/65/SR.24, párr. 55.

³⁰⁷ A/C.6/65/SR.23, párr. 44.

³⁰⁸ A/C.6/65/SR.22, párr. 50.

³⁰⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 84.

³¹⁰ A/C.6/65/SR.22, párr. 37.

³¹¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 56.

³¹² A/C.6/65/SR.23, párr. 87.

³¹³ A/C.6/65/SR.24, párr. 57.

³¹⁴ A/C.6/65/SR.25, párr. 5.

³¹⁵ A/C.6/66/SR.23, párr. 41.

³¹⁶ A/C.6/65/SR.22, párr. 50.

³¹⁷ A/C.6/65/SR.23, párr. 11.

³¹⁸ A/C.6/65/SR.23, párr. 38.

³¹⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 44.

³²⁰ Observaciones presentadas por escrito, 17 de enero de 2011.

³²¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 68.

³²² A/C.6/65/SR.24, párr. 55.

³²³ A/C.6/65/SR.24, párr. 64.

³²⁴ A/C.6/65/SR.25, párr. 35.

³²⁵ A/C.6/65/SR.23, párr. 44.

³²⁶ A/C.6/65/SR.23, párr. 68.

³²⁷ A/C.6/65/SR.26, párr. 11.

³²⁸ A/C.6/65/SR.23, párr. 38.

“imparcialidad”, y se refirió a la formulación contenida en la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en 2003 con la que se mostró de acuerdo (“la asistencia humanitaria debe ofrecerse, y si es aceptada, distribuirse sin hacer ninguna distinción por motivos prohibidos y teniendo en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables”)³²⁹. Chile³³⁰ subrayó la necesidad de aclarar el alcance del principio de neutralidad en relación con el principio de imparcialidad.

129. Con respecto al principio de imparcialidad, Grecia³³¹, los Países Bajos³³² y Mónaco³³³ destacaron el reconocimiento general de que el principio gozaba en la comunidad internacional. El Pakistán³³⁴ observó que el principio proporcionaba un marco funcional para las actividades de socorro que excluía las consideraciones políticas y se guiaba exclusivamente por las necesidades de las personas afectadas. En cuanto al componente de proporcionalidad del principio, China³³⁵ consideraba que la respuesta en casos de desastre siempre debería ser proporcional a las necesidades prácticas de las regiones y los pueblos, así como a la capacidad de los Estados afectados. Suiza³³⁶ puso de relieve que las consideraciones económicas no deberían, bajo ninguna circunstancia, desempeñar un papel en la prestación de asistencia. Irlanda³³⁷ dudaba que una referencia al principio de proporcionalidad fuera útil y el Brasil³³⁸ consideraba que la proporcionalidad se lograba mejor caso por caso.

130. Los Países Bajos³³⁹ y la FICR³⁴⁰ consideraban que tal vez no fuera necesario hacer referencia al principio de no discriminación, puesto que estaba cubierto por el principio de imparcialidad. La FICR sugirió evitar confusiones añadiendo la expresión “y, en particular,” después de la palabra “imparcialidad”³⁴¹. Hungría³⁴², Grecia³⁴³ e Irlanda³⁴⁴ apoyaron su inclusión en el proyecto de artículo porque era un principio jurídico valioso y ampliamente aceptado. Indonesia³⁴⁵ estaba de acuerdo, pero señaló que el principio de no discriminación era complementario a los otros tres principios mencionados en el proyecto de artículo 7 [6]. El Salvador trató de distinguir los dos principios señalando que el principio de no discriminación era de

³²⁹ Resolución sobre la asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Brujas, el 2 de septiembre de 2003, párr. VII (2).

³³⁰ A/C.6/65/SR.26, párr. 11.

³³¹ A/C.6/65/SR.22, párr. 50.

³³² A/C.6/65/SR.23, párr. 44.

³³³ A/C.6/65/SR.23, párr. 87.

³³⁴ A/C.6/65/SR.24, párr. 57.

³³⁵ A/C.6/65/SR.22, párr. 63.

³³⁶ Declaración de 29 de octubre de 2010, 22ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

³³⁷ Declaración de 29 de octubre de 2010, 24ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

³³⁸ A/C.6/65/SR.26, párr. 72.

³³⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 44.

³⁴⁰ A/C.6/65/SR.25, párr. 49.

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² A/C.6/65/SR.21, párr. 33.

³⁴³ A/C.6/65/SR.22, párr. 50.

³⁴⁴ A/C.6/65/SR.24, párr. 55.

³⁴⁵ A/C.6/65/SR.24, párr. 68.

carácter substantivo, con el objetivo de proteger a las personas, mientras que el principio de imparcialidad estaba relacionado con el proceso de protección³⁴⁶.

131. Francia³⁴⁷ observó que era importante poner de relieve que la expresión “teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables” no implicaba que el trato diferente a personas que se encontraban en situaciones diferentes fuera discriminatorio. El Níger³⁴⁸ sugirió que se aclarara el significado exacto de la referencia a “los especialmente vulnerables” con miras a determinar quién evaluaría sus necesidades. El Salvador³⁴⁹ observó que la cláusula era necesariamente indeterminada puesto a quiénes se consideraría “especialmente vulnerables” dependería de cada caso. El Consejo de Europa exhortó a la Comisión a prestar más atención en los proyectos de artículo a los grupos vulnerables³⁵⁰.

132. En relación con otros principios pertinentes, la República Checa³⁵¹ y Tailandia³⁵² propusieron incluir el principio de la independencia como cuarto principio humanitario básico, que complementara los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. La Federación de Rusia³⁵³, Malasia³⁵⁴, la India³⁵⁵, Indonesia³⁵⁶ y la República Islámica del Irán³⁵⁷ pusieron de relieve la importancia de la adhesión a los principios de soberanía, integridad territorial y no injerencia. El Brasil³⁵⁸ consideraba que el principio de la soberanía del Estado debía equilibrarse con la protección de los derechos humanos. Cuba³⁵⁹ y la Federación de Rusia³⁶⁰ propusieron incluir una referencia a los principios de la soberanía del Estado y la no intervención, bien en el proyecto de artículo 2 [2] (Federación de Rusia) o en otro lugar (Cuba). Sudáfrica³⁶¹ sugirió insertar una salvedad similar a la que figura en la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)³⁶², que dispone, en su artículo 5 12), que nada de lo dispuesto en ese artículo se entenderá en perjuicio de los principios de la soberanía y la integridad territorial de los Estados. Portugal³⁶³ observó que la preocupación relativa a la injerencia en los asuntos internos ya había sido suficientemente cubierta por el principio de imparcialidad.

³⁴⁶ Observaciones presentadas por escrito, 17 de enero de 2011.

³⁴⁷ A/C.6/68/SR.23, párr. 84.

³⁴⁸ A/C.6/66/SR.23, párr. 54.

³⁴⁹ Observaciones presentadas por escrito, 17 de enero de 2011.

³⁵⁰ Observaciones presentadas por escrito, 25 de noviembre de 2014.

³⁵¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 24.

³⁵² A/C.6/65/SR.23, párr. 70.

³⁵³ A/C.6/65/SR.23, párr. 56.

³⁵⁴ A/C.6/66/SR.24, párr. 112.

³⁵⁵ A/C.6/67/SR.20, párr. 19.

³⁵⁶ A/C.6/68/SR.25, párr. 60.

³⁵⁷ A/C.6/69/SR.21, párr. 24.

³⁵⁸ A/C.6/65/SR.26, párr. 72.

³⁵⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 94, y A/C.6/66/SR.24, párr. 27.

³⁶⁰ A/C.6/69/SR.19, párr. 101.

³⁶¹ Declaración de 2 de noviembre de 2012, 19ª sesión, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General.

³⁶² Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África, aprobada el 22 de octubre de 2009.

³⁶³ Declaración de 28 de octubre de 2010, 23ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

133. El Ecuador propuso la inclusión de una referencia a los principios de “no hacer daño” e “independencia”.

134. Con relación al principio de neutralidad, Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos, observó que era fundamental que los proyectos de artículos correspondientes distinguieran más claramente entre el personal militar y la respuesta humanitaria y pusieran de relieve el carácter fundamentalmente civil de la asistencia humanitaria. Señaló también que la protección de los grupos vulnerables en los desastres era otro ámbito que debía destacarse. Le complacía que la Comisión hubiera mencionado explícitamente las necesidades de las personas especialmente vulnerables como un principio humanitario importante. Al mismo tiempo, sostuvo que cierta elaboración podría añadir valor práctico al proyecto de artículo. Los Estados nórdicos pusieron de relieve también la importancia de incluir una referencia al principio de “no hacer daño”.

135. La Unión Europea, si bien expresó su apoyo a los principios enumerados en el proyecto de artículo 7 [6], exhortó a la Comisión a considerar también la posibilidad de incluir una referencia al principio de independencia.

136. La FICR expresó su preocupación por el hecho de que la referencia a los principios de “imparcialidad” y “no discriminación” como conceptos separados era confusa, puesto que el significado de “imparcialidad” se basaba fundamentalmente en la no discriminación. Reiteró su recomendación de evitar confusiones añadiendo la expresión “y, en particular,” después de la palabra “imparcialidad”.

137. La OIM observó que, teniendo en cuenta el amplio ámbito de aplicación de los proyectos de artículo, la expresión “respuesta a desastres” debía incluir “la reducción del riesgo previo a los desastres” cuando correspondiera. El principio de no discriminación, por ejemplo, es particularmente pertinente también en el contexto de la prevención de los desastres. También acogió con beneplácito la referencia en el comentario a la nacionalidad entre los motivos de no discriminación, teniendo en cuenta el riesgo de estigmatización y exclusión de los no nacionales en situaciones de respuesta en casos de desastre.

138. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios expresó su apoyo al proyecto de artículo 7 [6], pero indicó que apoyaría también la inclusión de una referencia a la obligación de que las organizaciones humanitarias respeten el principio de independencia, de conformidad con la resolución 58/114 de la Asamblea General. Señaló además que el elemento de participación de la comunidad en el examen de las necesidades de aquellos especialmente vulnerables no estaba presente en el proyecto de artículo y su comentario.

3. Recomendación del Relator Especial

139. El Relator Especial señala que los principios generales de igualdad soberana y no intervención abarcan todo el proyecto, mientras que el proyecto de artículo 7 [6] está relacionado con los principios a los que se puede denominar específicamente “principios humanitarios”. Los principios enunciados en el proyecto de artículo 7 [6], que se encuentran originalmente en el derecho internacional humanitario y en los principios fundamentales de la Cruz Roja, son ampliamente utilizados y aceptados en el contexto de la respuesta en casos de desastre. El Relator Especial

considera, por tanto, que la sugerencia de sustituir el título del proyecto de artículo para que diga “Principios de la respuesta humanitaria” está justificada.

140. Puede ser útil complementar esos principios, como se ha sugerido, mediante una referencia a los otros dos principios que a menudo se enumeran en los instrumentos pertinentes: los principios de independencia y de no hacer daño. El Relator Especial también puede aceptar la sugerencia formulada repetidamente de añadir “en particular” después de “imparcialidad”. En ese caso, estrictamente como cuestión de redacción, reemplazaría la palabra “especialmente” por “más” antes de “vulnerables”.

141. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial recomienda que, con esos cambios, el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 7 [6] se remita al Comité de Redacción, como sigue:

Proyecto de artículo 7
Principios de la respuesta humanitaria

La respuesta a los desastres se llevará a cabo con arreglo a los principios de humanidad, no hacer daño, neutralidad e imparcialidad, en particular sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los más vulnerables.

I. Proyecto de artículo 8 [5]: Deber de cooperar

De conformidad con el presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como 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.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto

142. El proyecto de artículo 8 [5] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo cuarto a sexagésimo séptimo y sexagésimo noveno.

143. Chile³⁶⁴ y Estonia³⁶⁵ apoyaron la necesidad de especificar más en el proyecto de artículo las obligaciones derivadas de la responsabilidad primaria del Estado afectado. En particular, Chile³⁶⁶ sugirió que era necesario poner más de relieve la relación entre la responsabilidad primaria del Estado afectado y la obligación de cooperar.

144. Irlanda³⁶⁷, si bien estaba de acuerdo en principio con la inserción en el proyecto de artículos de una referencia general a un deber de cooperar “según proceda”, señaló que esa disposición no debería ir más allá de entendimiento del

³⁶⁴ A/C.6/65/SR.26, párr. 11.

³⁶⁵ A/C.6/65/SR.23, párr. 69.

³⁶⁶ A/C.6/65/SR.26, párr. 11.

³⁶⁷ A/C.6/64/SR.22, párr. 19.

concepto tal como está establecido en el derecho internacional consuetudinario y sugirió que esa limitación podría hacerse más explícita en el comentario³⁶⁸.

145. Los Estados Nórdicos³⁶⁹ señalaron la necesidad de establecer un equilibrio entre tres elementos diferentes del deber de cooperar, a saber, la soberanía del Estado afectado, la obligación de conducta impuesta a los Estados que prestan ayuda y la limitación de la asistencia de socorro en casos de desastre a los elementos específicos que normalmente conforman la cooperación sobre la cuestión. Rumanía destacó la necesidad de encontrar un equilibrio entre el principio de la cooperación entre los Estados y otros principios aplicables del derecho internacional, y sugirió analizar si la respuesta en casos de desastre debería darse únicamente a petición del Estado afectado o si otros Estados podían actuar por iniciativa propia para proteger los derechos de las víctimas³⁷⁰.

146. Malasia³⁷¹ consideraba que el deber de cooperar, consagrado en el proyecto de artículo, debía definirse claramente para que los Estados pudieran comprender el alcance de sus obligaciones. Myanmar³⁷² mantuvo que exigir que el Estado afectado cooperara con cualquier entidad en particular sería contraproducente y debía evitarse. Asimismo³⁷³, Grecia señaló que el uso de un lenguaje preceptivo, en particular el uso de la palabra “*shall*” en la versión en inglés no estaba respaldado por la práctica de los Estados. El Reino Unido³⁷⁴ consideraba que el recurso a los “deberes” se contradecía con la naturaleza esencialmente voluntaria del principio de cooperación. Según Israel³⁷⁵, el proyecto de artículo debía aclarar que la cooperación prevista no era una obligación impuesta al Estado que presta asistencia. Los Estados nórdicos³⁷⁶ y Austria³⁷⁷ también expresaron su preocupación por el uso de la palabra “*shall*” en la versión en inglés del proyecto de artículo. La Federación de Rusia³⁷⁸ observó que la obligación consagrada en el proyecto no representaba un principio bien establecido del derecho internacional. En su opinión, el proyecto de artículo debía especificar que el Estado afectado tenía el derecho a elegir de quién aceptar la asistencia y con quién colaborar en la reducción del riesgo y los efectos de un desastre³⁷⁹.

147. La delegación de Hungría apoyó la inclusión del deber de prestar asistencia cuando esta se solicita³⁸⁰.

148. La República Islámica del Irán³⁸¹ consideraba que el Estado afectado no tenía la misma obligación de cooperar con otras organizaciones internacionales que con las Naciones Unidas. En su opinión, el proyecto de artículo debería redactarse de nuevo a fin de aclarar el alcance y los límites del deber de cooperar con arreglo a la

³⁶⁸ A/C.6/69/SR.19, para 175.

³⁶⁹ A/C.6/67/SR.18, párr. 53.

³⁷⁰ A/C.6/64/SR.22, párr. 25.

³⁷¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 120.

³⁷² A/C.6/64/SR.21, párr. 3.

³⁷³ A/C.6/67/SR.19, párr. 58.

³⁷⁴ A/C.6/67/SR.19, párr. 65.

³⁷⁵ A/C.6/67/SR.20, párr. 38.

³⁷⁶ A/C.6/67/SR.18, párr. 53.

³⁷⁷ A/C.6/67/SR.18, párr. 88.

³⁷⁸ A/C.6/68/SR.25, párr. 38.

³⁷⁹ A/C.6/69/SR.19, párr. 102.

³⁸⁰ A/C.6/68/SR.18, párr. 63.

³⁸¹ A/C.6/64/SR.22, párr. 82.

Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional. Cuba formuló una propuesta similar y pidió, entre otras cosas, la inclusión de una referencia al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados³⁸². La República Islámica del Irán³⁸³ propuso también que el proyecto de artículo distinguiera entre Estados y organizaciones internacionales, por una parte, y las organizaciones no gubernamentales, por la otra, puesto que el Estado afectado no tenía el deber de solicitar la asistencia de estas organizaciones. Además, la República Islámica del Irán³⁸⁴ expresó sus dudas acerca de la referencia al Comité Internacional de la Cruz Roja, debido a su papel singular a la hora de hacer frente a las situaciones con arreglo al derecho internacional humanitario.

149. La Federación de Rusia sugirió que el proyecto de artículo 8 [5] se fusionara con el proyecto de artículo 9 [5 *bis*]³⁸⁵.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

150. Austria reiteró su preocupación por el hecho de que el proyecto de artículo 8 [5] no debería interpretarse como la creación de un deber de los Estados de prestar asistencia cuando lo solicite el Estado afectado.

151. El Ecuador propuso incluir una referencia a las obligaciones de las organizaciones y entidades mencionadas en el proyecto de artículo 8 [5].

152. La Asociación de Estados del Caribe recomendó que la disposición se especificara que la cooperación debía realizarse sobre la base de las disposiciones jurídicas existentes.

153. La Unión Europea acogió con beneplácito el hecho de que el proyecto de artículos incluyera la noción amplia de “actores que prestan asistencia” y que una característica fundamental de la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre era la cooperación internacional no solo entre Estados sino también con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Señaló que esa expresión de buena práctica debería ampliarse a la cooperación con respecto a, entre otras cosas, la evaluación de las necesidades, el panorama general de la situación y la prestación de asistencia. Observó que, con la formulación actual, el proyecto de artículo podría interpretarse en el sentido de excluir la cooperación entre los agentes internacionales, y sugirió que la cuestión se tratase en el comentario.

154. La FAO reconoció que, si bien el deber de cooperar no constituía una obligación general de prestar asistencia, podría interpretarse como una obligación de tener en cuenta los informes de alerta temprana y las solicitudes de asistencia, sin la obligación de responder afirmativamente a ellas.

155. La FICR apreciaba que se la mencionara expresamente en el proyecto de artículo, pero sostuvo que existía una razón práctica y normativa sólida para incluir también a sus sociedades nacionales. En consecuencia, la FICR recomendó sustituir la referencia a “la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la

³⁸² Observaciones presentadas por escrito, 5 de enero de 2011.

³⁸³ A/C.6/67/SR.20, párr. 15.

³⁸⁴ A/C.6/69/SR.21, para 25.

³⁸⁵ A/C.6/68/SR.25, párr. 38.

Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja” por “los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”.

156. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios acogió con beneplácito que se hiciera hincapié en el proyecto de artículo 8 [5] sobre cooperación entre diferentes “actores que prestan asistencia”. Reiteró su recomendación de que se hiciera referencia también a “cualquier otra entidad o persona”, puesto que los agentes privados también tenían un importante papel que desempeñar. Solicitó además que se hiciera referencia expresa a la responsabilidad del Coordinador del Socorro de Emergencia de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General y se incluyeran las explicaciones necesarias en el comentario. Pidió también que se incluyera en el comentario una referencia a la “obligación de informar” o la “obligación de notificar”, análoga a la que figura en el proyecto de artículo 17 del proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, que entraña la obligación de notificar a los agentes que tienen un mandato de reunir información, proporcionar una alerta temprana y coordinar la asistencia de la comunidad internacional.

157. El Banco Mundial señaló que la claridad en cuanto al marco regulatorio y jurídico en el que la cooperación tendría lugar afectaría significativamente a la velocidad en que se constituiría y pondría en práctica de esa cooperación. Pidió que se fuera más específico sobre las normas y la logística para la coordinación. Expresó la opinión de que, si la cooperación se hiciera una obligación, sería necesario un conjunto claro de normas a fin de que esa obligación no se convirtiera en un factor debilitante.

3. Recomendación del Relator Especial

158. En primer lugar, el Relator Especial señala a la atención 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 Unidas³⁸⁶, aprobada con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la Organización. La Declaración codificó y formuló progresivamente con autoridad los siete principios fundamentales del derecho internacional en los que se basa ese tratado de tratados que es la Carta de las Naciones Unidas. En la Declaración se proclamó solemnemente el principio de cooperación (“el deber [de conformidad con el derecho internacional] de cooperar”). De conformidad con la Carta y la Declaración, el proyecto de artículo 8 [5] simplemente encarna ese principio de la Carta reconocido universalmente, en su formulación de autoridad, como el “deber de cooperar”, a los efectos del presente proyecto de artículos.

159. El Relator Especial no aprecia que se altere de ninguna manera la idea básica del proyecto de artículo 8 [5] con la inserción en el texto de una referencia expresa al Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, ni con la inclusión en el mismo de las sociedades nacionales mediante la sustitución de la referencia a “la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja” por una referencia a “los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”.

160. Para el Relator Especial, se puede simplificar aún más el texto sustituyendo las expresiones “otras organizaciones intergubernamentales competentes” y las

³⁸⁶ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo.

“organizaciones no gubernamentales pertinentes” por “otros actores que prestan asistencia”, término que, tal como se define en el proyecto de artículo 4, apartado c), incluye esos dos tipos de organizaciones.

161. En consecuencia, el Relator Especial recomienda que, con esos cambios, el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 8 se remita al Comité de Redacción, como sigue:

Proyecto de artículo 8
Deber de cooperar

De conformidad con el presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como con las Naciones Unidas, en particular con su Coordinador del Socorro de Emergencia, los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y con otros actores que presten asistencia.

J. Proyecto de artículo 9 [5 bis]: Formas de cooperación

A los fines del presente proyecto de artículos, la cooperación incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto

162. El proyecto de artículo 9 [5 bis] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo séptimo a sexagésimo noveno.

163. La Unión Europea³⁸⁷, Eslovenia³⁸⁸, Chile³⁸⁹, México³⁹⁰, Sudáfrica³⁹¹, Francia³⁹², Malasia³⁹³, los Estados Unidos³⁹⁴, Indonesia³⁹⁵ y Hungría³⁹⁶ acogieron en general con beneplácito el proyecto de artículo.

164. El Pakistán³⁹⁷ destacó que el Estado afectado tenía primacía en todas las formas de cooperación, en particular la asistencia humanitaria y la coordinación de las actividades internacionales de socorro. El Salvador³⁹⁸ observó que el proyecto de artículo 9 [5 bis] mantenía con razón el carácter discrecional de la cooperación entre los Estados.

³⁸⁷ A/C.6/67/SR.18, párr. 71.

³⁸⁸ A/C.6/67/SR.18, párr. 126.

³⁸⁹ A/C.6/67/SR.19, párr. 10.

³⁹⁰ A/C.6/67/SR.19, párr. 18.

³⁹¹ A/C.6/67/SR.19, párr. 83.

³⁹² A/C.6/67/SR.19, párr. 95.

³⁹³ A/C.6/67/SR.19, párr. 110.

³⁹⁴ A/C.6/67/SR.19, párr. 115.

³⁹⁵ A/C.6/67/SR.20, párr. 28.

³⁹⁶ A/C.6/67/SR.20, párr. 52, y A/C.6/68/SR.18, párr. 63.

³⁹⁷ A/C.6/68/SR.24, párr. 116.

³⁹⁸ A/C.6/67/SR.19, párr. 49.

165. Singapur³⁹⁹, afirmó que, más allá del deber de cooperar que se establece en el proyecto de artículo 8 [5], el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] no creaba para el Estado afectado ningún deber adicional de solicitar las formas de cooperación descritas en la lista, ni establecía para otros Estados un deber adicional de ofrecerlas. Según la Federación de Rusia⁴⁰⁰, el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] no debía considerarse en el sentido de que cree obligaciones jurídicas; y las formas de asistencia ofrecidas al Estado afectado debían basarse en la solicitud de este. Del mismo modo, Eslovenia⁴⁰¹ expresó la opinión de que el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] no podía interpretarse en el sentido de que implicara que los Estados tienen el deber de prestar asistencia, puesto que ese deber no tenía sustento alguno en el derecho y la práctica internacionales vigentes.

166. México⁴⁰² indicó que la redacción del proyecto de artículo 9 [5 *bis*] no debía interpretarse como una limitación de la capacidad de los Estados para ofrecer formas de cooperación distintas a las mencionadas, y que la redacción del proyecto de artículo debería aclararse para confirmar que los Estados tienen esa opción. Irlanda⁴⁰³, la Federación de Rusia⁴⁰⁴ y Singapur⁴⁰⁵ recordaron que la lista de formas de cooperación que figura en el artículo 9 [5 *bis*] no pretende ser exclusiva.

167. Indonesia⁴⁰⁶ consideraba que, habida cuenta del carácter imprevisible de los desastres, el proyecto de artículos no debería tratar de ofrecer una lista exhaustiva de todas las formas de asistencia. Grecia⁴⁰⁷ también apoyaba una lista indicativa, en contraposición a una restrictiva, de los tipos de asistencia que podrían prestarse.

168. Con respecto a los tipos de asistencia previstos en el proyecto de artículo 9 [5 *bis*], la Unión Europea recomendó⁴⁰⁸ que en el comentario se hiciera referencia explícita a la utilización de imágenes de satélite como un medio importante de prestar asistencia técnica durante la respuesta de emergencia. Irlanda⁴⁰⁹ se preguntó si sería útil hacer referencia a la evaluación de las necesidades. Rumania⁴¹⁰ sugirió incluir la asistencia financiera entre los tipos de cooperación previstos. Sudáfrica⁴¹¹ observó que el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] no hacía referencia a ningún tipo de forma de consulta entre los Estados interesados respecto del tipo de cooperación o la asistencia solicitada, y expresó la opinión de que la falta de consultas podía dar lugar a que la asistencia prestada fuera ineficaz o inadecuada.

169. Austria⁴¹² era de la opinión de que no era necesario conservar el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] puesto que, como se afirma en el propio comentario, no contenía ninguna sustancia normativa, sino tan solo una enumeración demostrativa de posibles formas de cooperación.

³⁹⁹ A/C.6/68/SR.25, párr. 108.

⁴⁰⁰ A/C.6/68/SR.25, párr. 37, y A/C.6/69/SR.19, párr. 104.

⁴⁰¹ A/C.6/67/SR.18, párr. 126.

⁴⁰² A/C.6/67/SR.19, párr. 18.

⁴⁰³ A/C.6/67/SR.19, párr. 22.

⁴⁰⁴ A/C.6/68/SR.25, párr. 37, y A/C.6/69/SR.19, párr. 104.

⁴⁰⁵ A/C.6/68/SR.25, párr. 108.

⁴⁰⁶ A/C.6/67/SR.20, párr. 28.

⁴⁰⁷ A/C.6/67/SR.19, párr. 58.

⁴⁰⁸ A/C.6/67/SR.18, párr. 71.

⁴⁰⁹ A/C.6/67/SR.19, párr. 22.

⁴¹⁰ A/C.6/67/SR.19, párr. 89.

⁴¹¹ A/C.6/67/SR.19, párr. 83.

⁴¹² A/C.6/68/SR.23, párr. 62.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

170. Austria reiteró su opinión de que el proyecto de artículo no era necesario. En su opinión, el lugar más adecuado para un inventario de las diversas medidas adoptadas por los Estados sería el comentario.

171. Cuba sugirió la inclusión de una referencia a la “asistencia internacional” como una forma de cooperación.

172. La FICR sostuvo que los proyectos de artículos 9 [5 *bis*] y 10 [5 *ter*] deberían incluir también una referencia a la recuperación, y sugirió la inclusión del apoyo financiero, la capacitación, el intercambio de información y la planificación y los ejercicios de simulación conjuntos como formas adicionales de cooperación.

173. La OIM sugirió que se incluyera la cooperación con los países de origen de los no nacionales que estén presentes en el territorio en forma de coordinación bilateral destinada a asegurar el acceso a los nacionales durante las crisis, la coordinación de los procedimientos de evacuación y la expedición de documentación, entre otras cosas, como una forma de cooperación.

174. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios propuso incluir los “servicios” como una forma de cooperación, ya que se hace referencia a ellos en el proyecto de artículo 4, apartado d).

3. Recomendación del Relator Especial

175. Como se pretende aclarar mediante el uso del verbo “incluye”, la lista de formas de cooperación que figura en el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] es meramente indicativa. También abarca otras formas, aunque no se mencionen por su nombre en el texto. Por consiguiente, el Relator Especial no ve la necesidad de modificar el proyecto de artículo 9 [5 *bis*] añadiendo más ejemplos a los que ya se han dado. Además, es innecesaria una mención específica a la “asistencia internacional”, pues se subsume en la referencia expresa que se hace en el proyecto de artículo a la “asistencia humanitaria”.

176. El Relator Especial, por lo tanto, recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 9 [5 *bis*] se remita al Comité de Redacción sin cambios.

K. Proyecto de artículo 10 [5 *ter*]: Cooperación para reducir el riesgo de desastres

La cooperación incluirá la adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto

177. El proyecto de artículo 10 [5 *ter*] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo octavo y sexagésimo noveno.

178. Tonga⁴¹³ observó que el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] confirmaba que el deber de cooperar de los Estados, establecido en el proyecto de artículo 8 [5], abarcaba las medidas destinadas a reducir el riesgo de desastres. Sudáfrica⁴¹⁴ y Grecia⁴¹⁵, por otra parte, sostuvieron que el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] establecía un requisito poco claro de que los Estados y otras partes interesadas cooperaran. Para Grecia⁴¹⁶, habría sido preferible que se hubiera incluido una referencia explícita al proyecto de artículo 10 [5 *ter*] en el proyecto de artículo 11 [16], que dijera que cada Estado, en cumplimiento de su deber de reducir el riesgo de desastres, podría “solicitar y recabar la cooperación prevista en el artículo 10 [5 *ter*], según proceda”. Por otra parte, la Unión Europea⁴¹⁷ sugirió que sería conveniente incluir una referencia al proyecto de artículo 11 [16] en el proyecto de artículo 10 [5 *ter*].

179. Sudáfrica⁴¹⁸ afirmó que, a fin de dar pleno efecto al proyecto de artículo 10 [5 *ter*], debería incorporarse en el proyecto de artículo 8 [5]. La Federación de Rusia⁴¹⁹ se manifestó también a favor de que el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] se incorporase en el proyecto de artículo 8 [5]. Propuso el siguiente texto sobre la cooperación: “En la medida de sus posibilidades, los Estados cooperarán entre sí y, cuando proceda, con las organizaciones internacionales para prestar asistencia a un Estado afectado y para prestarse asistencia en la reducción del riesgo de desastres”⁴²⁰. Los Países Bajos⁴²¹ apoyaron la idea de combinar el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] con el proyecto de artículo 8 [5] o el proyecto de artículo 9 [5 *bis*], de modo que se evitara destacar excesivamente la fase anterior a los desastres. La India⁴²² estaba de acuerdo con la posibilidad de agrupar los proyectos de artículo relacionados con aspectos relativos a la cooperación.

180. Malasia⁴²³ observó que el término “medidas” parecía guardar una correlación con las medidas concretas detalladas en el proyecto de artículo 11 [16], párrafo 1, y que esa correlación podría ampliar excesivamente el deber de cooperar. Además, Malasia⁴²⁴ expresó la preocupación de que la combinación de los proyectos de artículo 8 [5], 10 [5 *ter*] y 11 [16] podía conducir a una usurpación del derecho soberano del Estado afectado por un órgano supranacional. Tailandia⁴²⁵ mantuvo que el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] debía interpretarse teniendo en cuenta los proyectos de artículo 14 [11] y 15 [13]. Conjuntamente, esos dos proyectos de artículo reconocían el derecho del Estado afectado a rechazar ofrecimientos de asistencia si consideraba que el Estado o la entidad que ofrecían la asistencia tenían un motivo ulterior que pudiera perjudicar su soberanía o un interés nacional fundamental.

⁴¹³ A/C.6/68/SR.25, párr. 85.

⁴¹⁴ A/C.6/68/SR.24, párr. 12.

⁴¹⁵ A/C.6/68/SR.24, párr. 33.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ A/C.6/68/SR.23, párr. 31.

⁴¹⁸ A/C.6/68/SR.24, párr. 12.

⁴¹⁹ A/C.6/68/SR.25, párr. 38.

⁴²⁰ A/C.6/69/SR.19, párr. 103.

⁴²¹ A/C.6/68/SR.25, párr. 98.

⁴²² A/C.6/68/SR.24, párr. 123.

⁴²³ A/C.6/68/SR.25, párr. 23.

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ A/C.6/68/SR.25, párr. 88.

181. La Unión Europea⁴²⁶ sugirió que, en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo⁴²⁷, debería añadirse las palabras “y crear resiliencia a ellos” al final del proyecto de artículo 10 [5 *ter*]. Además, especificó que de una lectura completa de los proyectos de artículo 8 [5], 9 [5 *bis*] y 10 [5 *ter*] debería quedar claro que la cooperación abarcaba *ratione temporis* no solo la fase de respuesta a un desastre, sino también las fases previa y posterior.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

182. Austria expresó la preocupación de que como la definición de desastre es amplia, la disposición obligaría a los Estados a cooperar para reducir el riesgo de actos terroristas o disturbios que no alcancen el nivel de conflicto armado no internacional (ya cubierto por normas vigentes de derecho internacional).

183. Los Países Bajos reiteraron su preferencia porque el centro de atención estuviera claramente en la fase de respuesta al desastre propiamente dicho, como sugería el título del estudio.

184. Qatar propuso incluir una referencia a la mitigación de las consecuencias de los desastres.

185. La Unión Europea y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres recomendaron que se hiciera referencia a las recomendaciones que figuran en el Marco de Sendai. En opinión de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres si el proyecto de artículo se incorporara en el proyecto de artículo 8 [5], sería preferible mantenerlo como un párrafo separado y preservar su formulación actual. El Banco Mundial pidió que se aclarara si el proyecto de artículo también se aplicaría a la reducción del riesgo después de un desastre más allá del socorro y la recuperación inmediatos.

186. El PMA consideraba que la inclusión de obligaciones internacionales universales en la prevención de los desastres, incluida la reducción del riesgo de desastres, facilitaría su labor en la medida en que haría que los Estados adoptasen normas nacionales de prevención de desastres, lo que aumentaría la probabilidad de que hubiera sistemas más sólidos cuando ocurriera un desastre.

3. Recomendación del Relator Especial

187. Los comentarios y las observaciones formulados sobre el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] se refieren principalmente a su colocación, no a su texto. En ese sentido, el Relator Especial destaca que, como ya se explicó anteriormente en relación con el proyecto de artículo 2 [2], el presente proyecto de artículos se centra principalmente, aunque no exclusivamente, en la fase de respuesta del ciclo del desastre, sin que se excluyan de su ámbito las medidas adoptadas para prevenir o reducir el riesgo de un desastre en la fase anterior al desastre. A fin de destacar la creciente importancia que concede a esta última fase, se han incluido de manera consecutiva y como disposiciones separadas autónomas dos proyectos de artículo

⁴²⁶ A/C.6/68/SR.23, párr. 31.

⁴²⁷ Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres, aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2).

relacionados, 10 [5 *ter*] y 11 [16]. Si bien el proyecto de artículo 8 [5] está formulado en términos generales, las formas de cooperación que aparecen a modo de ejemplo en la disposición inmediatamente posterior, el proyecto de artículo 9 [5 *bis*], se refieren claramente al desastre propiamente dicho y a la fase posterior al desastre. El proyecto de artículo 10 [5 *ter*] combina en una sola disposición, en lo que se refiere a la reducción del riesgo de desastres, el deber de cooperar enunciado en el proyecto de artículo 8 [5] y una referencia general a cualesquiera medidas que puedan adoptarse para reducir el riesgo de desastres, ejemplos de las cuales se enumeran en el párrafo 2 de la disposición siguiente, el proyecto de artículo 11 [16]. Fusionar el proyecto de artículo 10 [5 *ter*] con los proyectos de artículos 8 [5] o 9 [5 *bis*] mezclaría su carácter distintivo y perturbaría su secuencia lógica, lo que daría lugar a confusión.

188. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 10 [5 *ter*] se remita al Comité de Redacción, reformulado como sigue:

Proyecto de artículo 10
Cooperación para reducir el riesgo de desastres

El deber de cooperar consagrado en el proyecto de artículo 8 incluirá la adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres.

L. Proyecto de artículo 11 [16]: Deber de reducir el riesgo de desastres

1. Todo Estado reducirá el riesgo de desastres adoptando las medidas necesarias y apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos.
2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto

189. La cuestión de si se incluía la reducción del riesgo de desastres en el bloque del proyecto de artículos se trató en el debate de la Sexta Comisión ya en el sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General. El proyecto de artículo 11 [16], en su versión inicial como proyecto de artículo 16, se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones sexagésimo octavo y sexagésimo noveno de la Asamblea.

190. Desde un principio, Francia suscribió la opinión de que el estudio del tema, *ratione temporis*, se debería centrar solo en la respuesta a los desastres, ya que cualquier intento de codificar la obligación de prevenir los desastres supondría un reto enorme, dado que el tipo de prevención necesaria variaría según la situación⁴²⁸.

⁴²⁸ A/C.6/54/SR.21, párr. 20. Véase también A/C.6/68/SR.17, párr.112.

En cambio, Cuba⁴²⁹, Ghana⁴³⁰, Grecia⁴³¹, Polonia⁴³² y Tailandia⁴³³ expresaron su apoyo a un enfoque amplio del tema centrado en las diversas fases de las actividades relacionadas con los desastres, incluida, la prevención. Irlanda⁴³⁴ y Portugal⁴³⁵ indicaron que, aunque aceptaban que la atención se centrara en principio en la respuesta, la Comisión debería, no obstante, incorporar cuestiones relativas a la prevención y la reducción y mitigación de los desastres en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos.

191. Posteriormente, Chile⁴³⁶, China⁴³⁷, Grecia⁴³⁸, Alemania⁴³⁹, Irlanda⁴⁴⁰, Japón⁴⁴¹, México⁴⁴², Polonia⁴⁴³, Eslovenia⁴⁴⁴, Sudáfrica⁴⁴⁵ y la Unión Europea⁴⁴⁶ acogieron con beneplácito la inclusión del proyecto de artículo 11 [16]. Los Países Bajos, que inicialmente habían expresado dudas sobre que se tratara la prevención o la preparación⁴⁴⁷, expresaron su apoyo a la redacción del proyecto de artículo, que, a su juicio, acaraba debidamente la naturaleza de la obligación⁴⁴⁸. La FICR apoyó firmemente la inclusión del proyecto de artículo 11 [16] y manifestó su opinión de que la clara afirmación de un deber internacional sería un instrumento útil para hacer frente a las deficiencias en la rendición de cuentas en el ámbito nacional, que solía seguir siendo un obstáculo para obtener buenos resultados en la reducción del riesgo⁴⁴⁹.

192. Tailandia preveía una disposición general sobre la prevención y la mitigación de los desastres, que incorporase elementos como el intercambio de información, el derecho de recibir advertencias adecuadas e información correcta, la participación pública en la prestación de socorro y la gestión del riesgo, una mejor coordinación para hacer frente a los desastres y la rehabilitación posterior al desastre⁴⁵⁰. Grecia abogó por que en el texto se estableciese un vínculo más claro entre los proyectos de artículos 11 [16] y 10 [5 *ter*] sobre cooperación para la reducción del riesgo de desastres, que, según propuso, rezaría así: “cada Estado, en el cumplimiento de su deber de reducir el riesgo de desastres, podría solicitar y recabar la cooperación prevista en el artículo [10 [5 *ter*]”, según proceda”⁴⁵¹. Polonia exhortó a la Comisión

⁴²⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 94.

⁴³⁰ A/C.6/64/SR.22, párr. 9.

⁴³¹ A/C.6/67/SR.19, párr. 59.

⁴³² A/C.6/64/SR.21, párr. 75, y A/C.6/65/SR.23, párr. 99.

⁴³³ A/C.6/65/SR.23, párr. 71.

⁴³⁴ A/C.6/64/SR.22, párr. 14.

⁴³⁵ A/C.6/64/SR.21, párr. 83.

⁴³⁶ A/C.6/68/SR.24, párr. 66.

⁴³⁷ A/C.6/68/SR.26, párr. 11.

⁴³⁸ A/C.6/68/SR.24, párr. 33.

⁴³⁹ A/C.6/68/SR.24, párr. 58, y A/C.6/69/SR.19, párr. 170.

⁴⁴⁰ A/C.6/68/SR.25, párr. 117.

⁴⁴¹ A/C.6/68/SR.23, párr. 72.

⁴⁴² A/C.6/68/SR.25, párr. 11.

⁴⁴³ A/C.6/68/SR.24, párr. 106.

⁴⁴⁴ A/C.6/68/SR.21, párr. 49.

⁴⁴⁵ A/C.6/68/SR.24, párr. 18.

⁴⁴⁶ A/C.6/68/SR.23, párr. 31.

⁴⁴⁷ A/C.6/67/SR.19, párr. 30.

⁴⁴⁸ A/C.6/68/SR.25, párr. 98.

⁴⁴⁹ A/C.6/68/SR.26, párr. 17.

⁴⁵⁰ A/C.6/67/SR.19, párr. 42.

⁴⁵¹ A/C.6/68/SR.24, párr. 33.

a armonizar la formulación de otras disposiciones, como los proyectos de artículo 5 [7] y 7 [6], a fin de tener en cuenta la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en el ámbito de aplicación del proyecto de artículos⁴⁵².

193. Los Estados Unidos cuestionaron la afirmación de que todo Estado tenía una obligación en virtud del derecho internacional de adoptar las medidas necesarias y apropiadas con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como de prepararse para ellos. En su opinión, la información reunida por la Comisión no había demostrado la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario, ni era aconsejable que el derecho internacional se desarrollase de manera progresiva en esa dirección, ya que correspondía a cada Estado decidir las medidas de reducción de los riesgos que eran necesarias y adecuadas⁴⁵³. Austria expresó la opinión de que la inclusión de un deber de reducir el riesgo de desastres parecía ir más allá del mandato original sobre el tema, y se corría el riesgo de que un deber tan amplio entrara en contradicción con los ordenamientos jurídicos existentes relacionados con la prevención de determinados tipos de desastres; la atención debía concentrarse, en su lugar, en la prevención y en la reducción de los *efectos* de los desastres⁴⁵⁴. En opinión de la República de Corea, postular el deber de prevenir como un principio general trascendía con mucho el régimen de derecho internacional público actual, a no ser en determinados ámbitos específicos, como el derecho internacional del medio ambiente, y todo intento en ese sentido iría en detrimento de la soberanía de los Estados⁴⁵⁵. La Federación de Rusia cuestionó la validez de la analogía establecida con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho ambiental internacional, y recomendó que se volviese a formular la norma como una recomendación, junto con la frase “dentro de sus posibilidades”⁴⁵⁶. Francia⁴⁵⁷ y la República Islámica del Irán⁴⁵⁸ expresaron dudas sobre la existencia de una obligación jurídica internacional de prevenir el riesgo de desastres.

194. Con respecto a la formulación del proyecto de artículo 11 [16], Francia propuso que el título se enmendase para decir “*Prévention des catastrophes* (Prevención de desastres)” a fin de evitar una generalización demasiado amplia con respecto a la legislación vigente⁴⁵⁹. Los Estados Unidos propusieron que el título se cambiase por el de “Reducción del riesgo de desastres”⁴⁶⁰.

195. Con respecto al párrafo 1, Chile⁴⁶¹ y Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos⁴⁶², destacaron la importancia de la referencia a “todo Estado”, que, a su juicio, señalaba acertadamente la existencia de una obligación legal de adoptar medidas para cada Estado, actuando a título individual. La Unión Europea propuso que se incorporase una referencia a la adopción de medidas “sistemáticas” para lograr una reducción significativa del riesgo de desastres, lo que remitiría al

⁴⁵² A/C.6/68/SR.24, párr. 106.

⁴⁵³ A/C.6/68/SR.23, párr. 48, y A/C.6/69/SR.20, párr. 120.

⁴⁵⁴ A/C.6/68/SR.23, párr. 63.

⁴⁵⁵ A/C.6/68/SR.24, párr. 91.

⁴⁵⁶ A/C.6/68/SR.25, párr. 41, y A/C.6/69/SR.19, párr. 105.

⁴⁵⁷ A/C.6/68/SR.17, párr. 113.

⁴⁵⁸ Declaración de 5 de noviembre de 2013, 26ª sesión, sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General.

⁴⁵⁹ A/C.6/68/SR.17, párr. 113.

⁴⁶⁰ A/C.6/68/SR.23, párr. 48.

⁴⁶¹ A/C.6/68/SR.24, párr. 67.

⁴⁶² A/C.6/68/SR.23, párr. 40.

vocabulario que aparece en Marco de Acción de Hyogo, y a la aplicación “efectiva” de la legislación. Además, la Unión Europea sugirió que en las evaluaciones de los riesgos múltiples se incluyera la identificación de las personas o de las comunidades en situación de riesgo y la infraestructura necesaria para el riesgo correspondiente⁴⁶³. Chile consideraba que la referencia a “incluso mediante legislación y otras normas” era adecuada⁴⁶⁴. Sudáfrica sugirió que se redactara como “incluso, en especial, mediante legislación y otras normas” para hacer hincapié en la importancia de la legislación interna⁴⁶⁵. Chile también hizo suya la referencia al fin último de las medidas adoptadas por los Estados, a saber, “prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos”⁴⁶⁶. Sudáfrica propuso que se añadiesen las palabras “entre otras” como referencia a la posibilidad de aplicar otras medidas que pudieran estar disponibles⁴⁶⁷. Malasia expresó su preferencia por la propuesta inicial del Relator Especial, que había limitado la adopción de “medidas apropiadas” al establecimiento de mecanismos institucionales, sin hacer referencia a la adopción de legislación y otras normas⁴⁶⁸. Belarús recomendó que la disposición se volviese a formular a fin de reflejar mejor las limitaciones económicas y de otro tipo de la capacidad de los Estados para reducir al mínimo los desastres naturales y hacer hincapié en la importancia de prestar asistencia técnica y de otra índole a los Estados afectados⁴⁶⁹.

196. Portugal recomendó que la Comisión siguiera estudiando la posibilidad de aclarar el grado de riesgo previsto para dejar claro cuándo se presentaría para los Estados el deber de reducir el riesgo de desastres y la obligación de tomar medidas de prevención, mitigación y preparación para los desastres⁴⁷⁰. Sudáfrica observó que no todos los Estados contaban con la capacidad o los recursos para adoptar las medidas necesarias y apropiadas y, por consiguiente, no podrían cumplir la disposición, sobre todo si carecían de un marco jurídico nacional que reglamentase la reducción del riesgo de desastres⁴⁷¹. La India observó que no estaba claro si la disposición también se aplicaba a los desastres industriales, y sugirió que se tuviese en cuenta el principio de responsabilidad común pero diferenciada previsto en el derecho del medio ambiente para los Estados en desarrollo⁴⁷². Tonga sugirió que en el comentario al proyecto de artículo se aclarase que el deber de un Estado de prevenir desastres incluía un deber de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para asegurar que sus acciones no incrementasen el riesgo de desastres en otros Estados⁴⁷³.

197. Con respecto al párrafo 2, el representante de la Unión Europea en calidad de observador propuso que se hiciera referencia también a medidas preventivas prácticas que ayudaran a la población o a las comunidades a reducir su exposición y mejorar su resiliencia⁴⁷⁴. Chile⁴⁷⁵, Finlandia, en nombre de los Estados

⁴⁶³ A/C.6/68/SR.23, párr. 32.

⁴⁶⁴ A/C.6/68/SR.24, párr. 67.

⁴⁶⁵ A/C.6/68/SR.24, párr. 16.

⁴⁶⁶ A/C.6/68/SR.24, párr. 67.

⁴⁶⁷ A/C.6/68/SR.24, párr. 17.

⁴⁶⁸ A/C.6/68/SR.25, párr. 24.

⁴⁶⁹ A/C.6/69/SR.20, párr. 82.

⁴⁷⁰ A/C.6/68/SR.23, párr. 76.

⁴⁷¹ A/C.6/68/SR.24, párr. 15.

⁴⁷² A/C.6/68/SR.24, párr. 122.

⁴⁷³ A/C.6/68/SR.25, párr. 86.

⁴⁷⁴ A/C.6/68/SR.23, párr. 32.

⁴⁷⁵ A/C.6/68/SR.24, párr. 67.

Nórdicos⁴⁷⁶, y el Japón⁴⁷⁷ recordaron que la lista de medidas no era exhaustiva. Sudáfrica propuso que se siguiera aclarando ese punto con la adición de las palabras “entre otras”⁴⁷⁸. Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos, expresó la opinión de que, si bien la legislación nacional era importante, no era suficiente y se necesitaban medidas prácticas eficaces para reducir el riesgo y las consecuencias de los desastres⁴⁷⁹. Chile confirmó su entendimiento de que, la obligación de reducir el riesgo conllevaba la adopción de medidas principalmente en el ámbito nacional, si la adopción de medidas requiriese una interacción entre Estados o con otros agentes internacionales, en ese caso la norma aplicable se encontraba en el proyecto de artículo 8 [5], conjuntamente con el proyecto de artículo 9 [5 ter]⁴⁸⁰. China alentó a la Comisión a incluir una referencia a la función de la tecnología espacial y otras nuevas tecnologías⁴⁸¹. La delegación de la FICR en calidad de observador recomendó que se hiciera referencia también a la evaluación y la reducción de la vulnerabilidad y al aumento de la resiliencia de las comunidades que afrontaban peligros naturales, así como al empoderamiento de las comunidades para que mejorasen su propia seguridad mediante la información, la educación y la participación en la planificación y ejecución de actividades de reducción del riesgo de desastres⁴⁸².

198. Malasia expresó preocupación por que el requisito de que los Estados recopilasen y difundiesen información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas afectase a cuestiones relacionadas con la seguridad nacional de un Estado, y expresó su preferencia por que dicha obligación no fuese absoluta y estuviese guiada por las leyes, normas, reglamentos y políticas nacionales vigentes en cada Estado⁴⁸³.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

199. Australia reiteró su sugerencia de que merecería la pena seguir examinando la capacidad de todos los Estados para cumplir los deberes estipulados en el proyecto de artículo.

200. Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos, destacó la importancia del principio de diligencia debida, que se reflejaba parcialmente en el deber de los Estados de adoptar medidas preventivas para reducir el riesgo de desastres que se establecía en el proyecto de artículo 11 [16]. Se sugirió que en el comentario se tratase más ampliamente el aspecto de la prevención de riesgos. Además, los Estados Nórdicos señalaron que era necesario establecer el deber de los Estados no solo de adoptar medidas internas en la materia, sino también de buscar la cooperación internacional, como se mencionaba en el proyecto de artículo 10 [5 ter].

201. Cuba propuso que se enmendase el párrafo 2 a fin de indicar las diferentes fases de “alerta temprana”.

⁴⁷⁶ A/C.6/68/SR.23, párr. 40.

⁴⁷⁷ A/C.6/68/SR.23, párr. 72.

⁴⁷⁸ A/C.6/68/SR.24, párr. 17.

⁴⁷⁹ A/C.6/68/SR.23, párr. 40.

⁴⁸⁰ A/C.6/68/SR.24, párr. 68.

⁴⁸¹ A/C.6/68/SR.26, párr. 12.

⁴⁸² A/C.6/68/SR.25, párr. 18.

⁴⁸³ A/C.6/68/SR.25, párr. 24.

202. Alemania señaló la necesidad de adherirse al Marco de Sendai y sugirió que se añadiese una referencia a los sistemas de alerta temprana y los mecanismos de transferencia del riesgo.

203. La Asociación de Estados del Caribe observó que el concepto de “difusión”, que figuraba en el párrafo 2, podría aumentar la carga del Estado afectado, si se esperaba que crease una plataforma de datos recopilados, y también planteó cuestiones de accesibilidad, mantenimiento y protocolos de intercambio, entre otras cosas.

204. La Unión Europea recomendó que en el proyecto de artículo se reflejasen las recomendaciones del Marco de Sendai.

205. La FAO concordaba en que la resiliencia de las poblaciones locales era un aspecto muy importante y que habría que prestarle atención tanto en las fases previas como posteriores a desastres. Observó que el comentario al proyecto de artículo mejoraría si se analizase la relación entre la reducción del riesgo de desastres y el concepto de resiliencia.

206. La FICR reiteró su postura de que la afirmación del deber de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para reducir los riesgos de desastre en un instrumento vinculante dotaría a quienes defendían la reducción del riesgo de desastres en los gobiernos de un recurso útil para abogar por que se prestase mayor atención a esa actividad de suma importancia. En su opinión, la lista de medidas previstas en el párrafo 2 no se debería limitar a la evaluación del riesgo, sino que también tendría que abarcar la evaluación y la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia de las comunidades que afrontaban peligros naturales.

207. La OIM también apoyó que se añadiese una referencia expresa al Marco de Sendai. Manifestó además la opinión de que las medidas enumeradas en el párrafo 2 eran demasiado restrictivas y recordó que ni el Marco de Acción de Hyogo ni el Marco de Sendai vinculaban la reducción del riesgo de desastres con las intervenciones humanitarias *per se*. La reducción del riesgo era un proceso que dependía principalmente de agentes ajenos al ámbito humanitario, en particular, si se consideraba que sus aspectos básicos estaban arraigados en el desarrollo sostenible y en prácticas a largo plazo de fomento de la capacidad local. En el proyecto de artículo se debía reconocer con mayor firmeza la importancia de las intervenciones que tenían por objeto reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia.

208. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres acogió con satisfacción el proyecto de artículo, que, a su juicio, marcaba un hito esencial en la reducción del riesgo de desastres y la responsabilidad por la gestión de este tipo de riesgo. Al mismo tiempo, propuso una serie de mejoras al proyecto de artículo y su comentario para hacer mayor hincapié en el riesgo.

209. El Banco Mundial recomendó que se hiciera referencia a las normas y las buenas prácticas existentes en materia de legislación, reglamentos y medidas de prevención de desastres y propuso que se incorporase la planificación espacial dentro de las medidas enumeradas en el párrafo 2.

3. Recomendación del Relator Especial

210. El texto del proyecto de artículo 11 [16] se aprobó en primera lectura antes de la aprobación en 2015 del Marco de Sendai, en el que se plasman las ideas actuales sobre un concepto que evoluciona rápidamente. Así pues, el Relator Especial es consciente de la necesidad de tener en cuenta el Marco de Sendai al redactar el texto del proyecto de artículo 11 [16] que se va a aprobar en segunda lectura. Como se ha señalado, en el Marco de Sendai el enfoque trasciende la atención al “desastre” al centrarse en el “riesgo”. Por lo tanto, el Relator Especial puede aceptar la sugerencia de que en el párrafo 1, después de la palabra “prevenir” se añada “la creación de nuevos riesgos y reducir los riesgos existentes”; y aceptar que el título del proyecto del artículo se cambie de “Deber de reducir el riesgo de desastres” a “Reducción del riesgo de desastres”. No es necesario añadir la palabra “sistemáticas” tras “medidas”, como se ha sugerido, dado que está implícita en la fórmula “necesarias y apropiadas” que ya figura en el texto.

211. En cuanto al párrafo 2, el Relator Especial considera que resulta acertado repetir aquí la explicación ofrecida en otros lugares, de que el uso del verbo “incluyen” tiene por objeto indicar que la lista de medidas enumeradas no es de carácter exhaustivo.

212. En vista de lo anterior, el Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 11 [16] se remita al Comité de Redacción en su forma enmendada, para que diga lo siguiente:

Proyecto de artículo 11
Reducción del riesgo de desastres

1. Todo Estado reducirá el riesgo de desastres adoptando las medidas necesarias y apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir la creación de nuevos riesgos y reducir los riesgos existentes y de mitigar los desastres, así como prepararse para ellos.

2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

M. Proyecto de artículo 12 [9]: Papel del Estado afectado

1. El Estado afectado, en virtud de su soberanía, tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio.

2. El Estado afectado ejerce el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto

213. El proyecto de artículo 12 [9] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones sexagésimo quinto, sexagésimo sexto y sexagésimo noveno de la Asamblea General.

214. Recibió el apoyo general de Suiza⁴⁸⁴, la República Checa⁴⁸⁵, Malasia⁴⁸⁶, Rumania⁴⁸⁷, Sri Lanka⁴⁸⁸, la Unión Europea⁴⁸⁹, Colombia⁴⁹⁰, Francia⁴⁹¹, Irlanda⁴⁹², Tonga⁴⁹³ y El Salvador⁴⁹⁴.

215. El Pakistán consideró que el proyecto de artículo 12 [9] era la disposición esencial del proyecto de artículos e indicó que la preeminencia del Estado afectado en el suministro de la asistencia de socorro en casos de desastre estaba basada en un principio fundamental del derecho internacional, a saber, la soberanía de los Estados⁴⁹⁵. La India sostuvo que el proyecto de artículos debía reconocer la soberanía del Estado afectado, su responsabilidad respecto de sus propios nacionales y su derecho a decidir si requería asistencia internacional, dado que estaba en la mejor posición para evaluar las necesidades de la situación, así como su propia capacidad para responder ante ella, y, en el caso de que aceptara la asistencia internacional, el derecho a dirigir, coordinar y controlar dicha asistencia en su territorio.

216. Chile prefirió destacar la relación entre la responsabilidad primaria del Estado afectado para hacer frente a un desastre y la obligación de cooperar con arreglo al derecho internacional, relación que no derogaba la soberanía del Estado afectado⁴⁹⁶. Hungría, si bien afirmó que el enfoque de la Comisión estaba en consonancia con el principio de no intervención, señaló la necesidad de que se tuviesen en cuenta acontecimientos recientes, como el principio de la responsabilidad de proteger⁴⁹⁷. Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos, expresó la opinión de que la responsabilidad del Estado afectado no debería ser excluyente, y exhortó a la Comisión a encontrar el equilibrio adecuado entre la soberanía del Estado y el deber de cooperar⁴⁹⁸. Asimismo, Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos, apuntó a la necesidad de definir con mayor claridad el alcance y los límites del ejercicio por un Estado afectado de su responsabilidad primordial de proteger a las personas afectadas por un desastre⁴⁹⁹. España, si bien apoyaba la disposición, consideraba que necesita de una mayor reflexión, ya que la preeminencia absoluta de la voluntad del Estado afectado podía entrar en colisión con otras normas fundamentales del derecho internacional, en particular, con el principio de protección de los derechos humanos⁵⁰⁰.

⁴⁸⁴ A/C.6/65/SR.22, párr. 38.

⁴⁸⁵ A/C.6/65/SR.23, párr. 25.

⁴⁸⁶ A./C.6/65/SR.24, párr. 122.

⁴⁸⁷ A/C.6/65/SR.24, párr. 48.

⁴⁸⁸ A/C.6/65/SR.26, párr. 44.

⁴⁸⁹ A/C.6/66/SR.21, párr. 55.

⁴⁹⁰ A/C.6/66/SR.22, párr. 27.

⁴⁹¹ A/C.6/66/SR.23, párr. 38.

⁴⁹² /C.6/66/SR.25, párr. 21.

⁴⁹³ A/C.6/69/SR.20, párr. 6.

⁴⁹⁴ Comentarios presentados por escrito, 17 de enero de 2011.

⁴⁹⁵ A/C.6/65/SR.24, párr. 58.

⁴⁹⁶ A/C.6/65/SR.26, párr. 11.

⁴⁹⁷ A/C.6/65/SR.21, párr. 33. Para consultar los comentarios generales sobre el concepto de “responsabilidad de proteger”, véase el párr. 10.

⁴⁹⁸ A/C.6/65/SR.22, párr. 31.

⁴⁹⁹ A/C.6/65/SR.22, párr. 31.

⁵⁰⁰ A/C.6/65/SR.24, párr. 87.

217. Con respecto al párrafo 1, el Pakistán apoyó que se hiciera referencia a la preeminencia del Estado afectado⁵⁰¹, mientras que Argelia estuvo de acuerdo en que se utilizase el término “deber” en relación con el papel del Estado afectado⁵⁰². Rumania sostuvo que el deber del Estado afectado de proteger a las personas en su territorio era un deber hacia esas personas, y sugirió que se añadiese un tercer párrafo sobre el deber del Estado afectado para con la comunidad internacional en su conjunto⁵⁰³. Ghana expresó la opinión de que la responsabilidad primordial del Estado afectado implicaba la obligación de respetar el derecho de las víctimas, ya fueran nacionales o ciudadanos extranjeros, a recibir asistencia⁵⁰⁴.

218. El Reino Unido señaló que la disposición no dejaba claro desde el punto de vista jurídico en qué consistiría el deber del Estado afectado de asegurar la protección de las personas, ni hacía quién se tendría ese deber y qué conllevaría en la práctica⁵⁰⁵. Italia⁵⁰⁶ y los Países Bajos⁵⁰⁷ subrayaron la necesidad de aclarar las consecuencias de que el Estado afectado no prestara asistencia. Los Países Bajos también sugirieron que se examinara si había una relación entre los principios que figuraban en el proyecto de artículo 7 [6] y la asistencia que proporcionaba el Estado afectado⁵⁰⁸. La República Islámica del Irán exhortó a la Comisión a centrarse solo en los derechos y obligaciones de los Estados y señaló que no compartía la opinión de que la negativa de un Estado a aceptar ayuda internacional pudiera considerarse un “hecho internacionalmente ilícito” si esa negativa ponía en peligro los derechos de las víctimas del desastre. En su opinión, correspondía al Estado afectado determinar si le convenía o no recibir asistencia externa, sin que esa negativa le hiciera incurrir en responsabilidad internacional⁵⁰⁹. La Federación de Rusia, si bien reconoció que el Estado afectado por un desastre tenía la responsabilidad de tomar medidas para asegurar la protección de quienes se encontraban en su territorio, mantuvo que dicha responsabilidad no constituía una obligación jurídica⁵¹⁰ y recomendó que la expresión “asegurar la protección”, cuyo sentido no estaba claro, se sustituyese por “adoptar todas las medidas necesarias para prestar asistencia”⁵¹¹.

219. México⁵¹² expresó su apoyo general al párrafo 2. Según la Argentina, la disposición reflejaba la realidad. En su opinión, ese papel primordial también era una competencia exclusiva salvo que el Estado afectado la delegase expresamente⁵¹³. La Federación de Rusia sostuvo que la formulación del segundo párrafo podría suponer el traslado de esa obligación del Estado afectado a alguien diferente sin el consentimiento del Estado de que se tratase, y, por consiguiente, prefería la fórmula “responsabilidad del Estado afectado”⁵¹⁴. Italia sugirió que se

⁵⁰¹ A/C.6/65/SR.24, párr. 58

⁵⁰² A/C.6/66/SR.25, párr. 31.

⁵⁰³ A/C.6/66/SR.25, párr. 17.

⁵⁰⁴ A/C.6/65/SR.24, párr. 80.

⁵⁰⁵ A/C.6/65/SR.24, párr. 65.

⁵⁰⁶ A/C.6/65/SR.23, párr. 26.

⁵⁰⁷ A/C.6/65/SR.23, párr. 45.

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ A/C.6/65/SR.24, párr. 36.

⁵¹⁰ A/C.6/65/SR.23, párr. 58.

⁵¹¹ A/C.6/69/SR.19, párr. 105.

⁵¹² A/C.6/65/SR.25, párr. 6.

⁵¹³ A/C.6/66/SR.25, párr. 10.

⁵¹⁴ A/C.6/69/SR.19, párr. 106.

aclarara la expresión “papel principal” para concretar la relación entre el papel del Estado afectado y el de otros Estados y organizaciones internacionales y su acceso a las víctimas del desastre⁵¹⁵.

220. La FICR pidió que se aclare el término “control”, utilizado en algunos tratados, pero no en la resolución 46/182 de la Asamblea General, ni en las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia Inicial para la Recuperación preparadas por la FICR (Directrices de la FICR)⁵¹⁶. En su opinión, el comentario debía abordar la cuestión, reconociendo en particular la necesidad de que el Estado afectado respetase la capacidad de las organizaciones humanitarias para acatar los principios humanitarios⁵¹⁷. El Japón, si bien apoyaba la disposición, advirtió que, a la luz del objetivo fundamental de protección de las personas afectadas, podría ser necesario que el Estado afectado coordinase la ayuda ofrecida por otros Estados y agentes no estatales⁵¹⁸. Austria dejó constancia de su opinión de que el personal militar de socorro seguía estando bajo el mando absoluto del Estado que prestaba asistencia⁵¹⁹. Grecia recomendó que se incluyese una referencia expresa a las personas con discapacidad⁵²⁰.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

221. Australia, si bien acogía con beneplácito que se reflejase en el proyecto de artículo 12 [9] el papel principal del Estado afectado en la prevención y la respuesta a los desastres, aconsejó que se procediese con cautela en lo tocante a la afirmación, que figuraba en el párrafo 1, de un deber indeterminado del Estado afectado de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio.

222. Cuba propuso que se incluyese la frase “y de conformidad con su legislación nacional” después de “soberanía”.

223. Alemania expresó apoyo al enfoque de que la soberanía entrañaba para el Estado afectado el deber de asegurar dentro de su jurisdicción la protección de las personas y la prestación de socorro en casos de desastre.

224. Suiza expresó la opinión de que el párrafo 2 concedía mayor peso a la soberanía y era más intrusivo con la acción humanitaria que el derecho internacional humanitario.

225. La Unión Europea acogió con beneplácito el equilibrio entre la necesidad de salvaguardar la soberanía nacional de los Estados afectados, por una parte, y el deber de cooperar, por la otra, que se obtenía al conjugar los proyectos de artículo 13 [10], 14 [11] y 16 [12].

⁵¹⁵ A/C.6/65/SR.23, párr. 26.

⁵¹⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia Inicial para la Recuperación*, Ginebra, 2007.

⁵¹⁷ Declaración de 29 de octubre de 2010, 25ª sesión, sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

⁵¹⁸ A/C.6/65/SR.25, párr. 41.

⁵¹⁹ A/C.6/69/SR.19, párr. 122.

⁵²⁰ A/C.6/66/SR.24, párr. 24.

226. El CICR opinaba que el comentario no acotaba suficientemente el significado de los términos “la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia”. En su opinión, el proyecto de artículos podría resultar intrusivo para organizaciones humanitarias imparciales como el CICR. También recordó que en las normas pertinentes del derecho internacional humanitario no había esos requisitos de dirección, coordinación y supervisión. Como tal, el proyecto de artículos estaba más orientado hacia la soberanía que las correspondientes disposiciones del derecho internacional humanitario que regían el acceso humanitario.

227. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios expresó su apoyo al enfoque adoptado en el proyecto de los artículos 12 [9] a 15 [13] respecto al concepto de soberanía, en particular la idea de que la soberanía conllevaba el deber del Estado afectado de asegurar, dentro de su territorio, la protección de las personas y la prestación de socorro en caso de desastre.

228. El Banco Mundial observó que la relación entre los proyectos de artículos 12 [9] a 15 [13] era confusa y expresó la preocupación de que un marco jurídico de ese tipo podía, de hecho, introducir nuevos requisitos oficiales de diligencia debida que dieran lugar a retrasos.

3. Recomendación del Relator Especial

229. Las preocupaciones reflejadas en los comentarios y observaciones formulados no exigían cambios en el texto del proyecto de artículo 12 [9], en la versión aprobada en primera lectura. La sugerencia de que se incluyese la expresión “y de conformidad con su legislación nacional” tras “soberanía” parece innecesaria, ya que el ejercicio de las facultades soberanas debe ajustarse inevitablemente a la legislación nacional promulgada en virtud de esas facultades. Por consiguiente, el Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 12 [9] se remita sin cambios al Comité de Redacción.

N. Proyecto de artículo 13 [10]: Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa

El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar asistencia de otros Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes, según proceda.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto

230. El proyecto de artículo 13 [10] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones sexagésimo sexto, sexagésimo séptimo y sexagésimo noveno de la Asamblea General.

231. El proyecto de artículo recibió el apoyo de Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos⁵²¹, la República Checa⁵²², España⁵²³, Rumania⁵²⁴, la India⁵²⁵ y Tonga (en nombre de los 12 pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico)⁵²⁶. Irlanda expresó su reconocimiento por la fórmula “deber de buscar” en lugar de “deber de solicitar”⁵²⁷. La Unión Europea señaló que la disposición se basaba en la responsabilidad primordial del Estado afectado⁵²⁸. España afirmó que el hecho de que el Estado afectado tuviera tanto el derecho como el deber de prestar asistencia a su población era una consideración esencial a la hora de valorar el alcance de la obligación del Estado afectado de examinar y aceptar los ofrecimientos de asistencia externa, en particular de Estados y organizaciones internacionales⁵²⁹.

232. El Salvador señaló que la frase “en la medida en que el desastre supere su capacidad nacional de respuesta” podría derivar en una dilación en la prestación de asistencia, y propuso sustituirla por el texto utilizado en las directrices de la FICR⁵³⁰.

233. Francia estaba de acuerdo con la opinión expresada en el comentario de que el Estado afectado sería el que se encontraría en mejor situación para determinar los límites de su capacidad nacional de respuesta y sugirió que esa opinión se reflejase en el texto del proyecto de artículos⁵³¹. Asimismo, Malasia destacó que el Estado afectado debía conservar el derecho a determinar si un desastre superaba su capacidad nacional de respuesta⁵³². Argelia señaló que el proyecto de artículo 13 [10] planteaba cuestiones sobre la forma de evaluar la capacidad nacional de responder, en particular en situaciones de emergencia⁵³³. La República de Corea señaló las dificultades para determinar si un desastre superaba la capacidad nacional de respuesta del Estado afectado⁵³⁴. Sudáfrica⁵³⁵ y Cuba⁵³⁶ eran de la opinión de que el Estado afectado tenía el derecho de determinar si su capacidad interna era o no suficiente para proteger a las víctimas de los desastres en su jurisdicción, y que no deberían verse obligados a buscar o solicitar esa asistencia. China declaró que el Estado afectado, en virtud de su soberanía, tenía el derecho de decidir si invitaba a otros Estados a participar en las actividades de rescate y socorro o de aceptar la asistencia externa, de conformidad con el principio universalmente aceptado de consentimiento del Estado afectado⁵³⁷.

⁵²¹ A/C.6/66/SR.21, párr. 60.

⁵²² A/C.6/66/SR.23, párr. 19.

⁵²³ A/C.6/66/SR.23, párr. 50.

⁵²⁴ A/C.6/66/SR.25, párr. 18.

⁵²⁵ A/C.6/66/SR.25, párr. 13.

⁵²⁶ A/C.6/69/SR.20, párr. 6.

⁵²⁷ A/C.6/66/SR.25, párr. 21.

⁵²⁸ A/C.6/66/SR.21, párr. 56.

⁵²⁹ A/C.6/66/SR.23, párr. 50.

⁵³⁰ A/C.6/66/SR.22, párr. 12.

⁵³¹ A/C.6/66/SR.23, párr. 38.

⁵³² A/C.6/66/SR.24, párrs. 112 y 113.

⁵³³ A/C.6/66/SR.25, párr. 33.

⁵³⁴ A/C.6/66/SR.24, párr. 82.

⁵³⁵ A/C.6/69/SR.20, párr. 102.

⁵³⁶ A/C.6/66/SR.24, párr. 27.

⁵³⁷ A/C.6/65/SR.22, párr. 65.

234. Los Países Bajos expresaron su preferencia por la formulación anterior del proyecto de artículo (es decir, “si el desastre supera su capacidad nacional de respuesta”). La formulación aprobada en primera lectura, en su opinión, parecía tener un alcance más limitado, que requería una descripción precisa de todos los aspectos de la capacidad nacional de respuesta, lo que, en una situación de desastre, podría imponer una carga demasiado pesada al Estado afectado⁵³⁸.

235. Israel era de la opinión de que el derecho internacional reconocía que el Estado afectado era el más indicado para sopesar la gravedad de una situación de emergencia en su territorio y determinar las respuestas apropiadas, por consiguiente, pidió que se aclarase en mayor medida la responsabilidad del Estado afectado cuando el desastre superaba su capacidad nacional de respuesta, e invitó a la Comisión a examinar el alcance y el contenido de semejante obligación⁵³⁹. Los Países Bajos⁵⁴⁰ y Portugal⁵⁴¹ invitaron a la Comisión a que estudiara una situación en la que el Estado afectado no estuviera dispuesto a prestar asistencia, o no cumpliera su deber de buscar asistencia. Según Austria⁵⁴² y la Federación de Rusia⁵⁴³, no estaba claro cuáles serían las consecuencias de que el Estado negara que el desastre superaba su capacidad nacional. Polonia observó que el deber del Estado afectado de buscar asistencia planteaba la cuestión de si, por ese solo hecho, el Estado que no procurase asistencia externa infringiría el derecho internacional y, en tal caso, qué forma de reparación entrañaría esa infracción⁵⁴⁴. Francia⁵⁴⁵, Austria⁵⁴⁶, Malasia⁵⁴⁷, la Federación de Rusia⁵⁴⁸ y el Reino Unido⁵⁴⁹ afirmaron que en el derecho internacional vigente al Estado afectado no le incumbía obligación jurídica alguna de buscar asistencia. Italia consideró útil proporcionar incentivos para que el Estado afectado recabase ayuda en una fase anterior, tan pronto como resultase adecuado prestar socorro a las víctimas de desastres⁵⁵⁰.

236. Según Indonesia, la obligación de buscar asistencia socavaba la soberanía y era incompatible con el derecho del Estado afectado de rechazar la asistencia externa⁵⁵¹.

237. El Pakistán afirmó que la hipótesis planteada en el proyecto de artículo de que los Estados no buscaran asistencia externa no reflejaba la práctica actual de la cooperación internacional en caso de desastre⁵⁵². La República Islámica del Irán sugirió que se reformulara el proyecto de artículo para indicar que el Estado afectado “debería” buscar asistencia⁵⁵³. China era de la opinión de que la relación entre el Estado afectado y la comunidad internacional no podía definirse de forma

⁵³⁸ A/C.6/66/SR.23, párr. 48.

⁵³⁹ A/C.6/66/SR.23, párr. 33.

⁵⁴⁰ A/C.6/66/SR.23, párr. 48.

⁵⁴¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 66.

⁵⁴² A/C.6/66/SR.23, párr. 23.

⁵⁴³ A/C.6/69/SR.19, párr. 107.

⁵⁴⁴ A/C.6/67/SR.19, párr. 73.

⁵⁴⁵ A/C.6/66/SR.23, párr. 38.

⁵⁴⁶ A/C.6/66/SR.23, párr. 23.

⁵⁴⁷ A/C.6/66/SR.24, párr. 114.

⁵⁴⁸ A/C.6/66/SR.24, párr. 37.

⁵⁴⁹ A/C.6/66/SR.23, párr. 45.

⁵⁵⁰ A/C.6/66/SR.21, párr. 91.

⁵⁵¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 70.

⁵⁵² A/C.6/66/SR.25, párr. 7.

⁵⁵³ A/C.6/66/SR.24, párr. 50, y A/C.6/67/SR.20, párr. 15.

simplista en términos de derechos y deberes, de modo que el deber del primero de buscar asistencia y el derecho de la segunda a ofrecerla se contrapusieran de manera artificial, lo cual podría tener efectos negativos para la cooperación internacional⁵⁵⁴ y consideró que era mejor evitar el término “deber”⁵⁵⁵.

238. La República Islámica del Irán era de la opinión de que la obligación de cooperar estaba limitada únicamente a los sujetos del derecho internacional, con exclusión de las organizaciones no gubernamentales, y una vez que el Estado aceptaba el socorro conservaba el derecho, con arreglo a su legislación interna, de dirigir, controlar, supervisar y coordinar la asistencia prestada en su territorio⁵⁵⁶.

239. Tailandia sugirió que se volviese a formular el proyecto de artículo del siguiente modo: “El Estado afectado tendrá el deber de buscar asistencia de, según proceda, terceros Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes cuando el desastre supere su capacidad nacional de respuesta”. En su opinión, esa redacción aclararía que el Estado afectado tenía de hecho discreción para decidir qué fuentes de asistencia debía aceptar, frente a lo que implicaban las palabras “según proceda” que figuraban en el proyecto existente⁵⁵⁷.

240. La delegación de la FICR en calidad de observador, si bien apoyaba la disposición, manifestó la necesidad de aclarar que la expresión “según proceda” significaba que los Estados podían elegir a qué agentes solicitaban asistencia, y señaló que, sobre la base de su experiencia, los Estados podían y debían ser selectivos. En su opinión, ese enfoque reduciría al mínimo los problemas relacionados con la asistencia inadecuada⁵⁵⁸.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

241. Si bien reconocía que todos los Estados estaban obligados a ofrecer un sistema apropiado de socorro en casos de desastre a fin de proteger a sus ciudadanos, Austria no estaba convencida de que la formulación lograra el justo equilibrio entre la soberanía del Estado y la protección de las personas, y sostuvo que, si bien el Estado afectado debería buscar asistencia para cumplir con su responsabilidad en los casos en que se superaba la capacidad nacional de respuesta, no tenía la obligación de hacerlo. Asimismo, señaló que no se debería entender que el proyecto de artículo excluyese el derecho de un Estado a buscar asistencia en caso de desastre cuando no se había excedido su capacidad de respuesta.

242. Cuba propuso que la referencia al Estado afectado se cambiase de tener el “deber” a tener el “derecho” de buscar asistencia.

243. El Ecuador propuso que se incluyera una referencia a los llamamientos internacionales de asistencia.

244. La Unión Europea propuso que se incorporase una referencia a la capacidad para hacer frente a la situación que figuraba en la definición adoptada por la Oficina

⁵⁵⁴ A/C.6/66/SR.23, párr. 42.

⁵⁵⁵ A/C.6/69/SR.20, párr. 25.

⁵⁵⁶ A/C.6/66/SR.24, párr. 51, y A/C.6/67/SR.20, párr. 15.

⁵⁵⁷ A/C.6/66/SR.24, párr. 90.

⁵⁵⁸ A/C.6/66/SR.25, párrs. 41 y 42.

de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Señaló además que el requisito de que un “desastre supere su capacidad nacional de respuesta” concedía cierto grado de discreción al Estado afectado sin aludir a criterios objetivos para determinar cuándo se cumplía el requisito correspondiente.

245. Si bien la FICR estaba de acuerdo con la afirmación de que a veces los Estados tenían el deber de buscar asistencia externa, no creía que tuviesen necesariamente que aceptarla de cualquiera que decidiese ofrecérsela. A menudo era válido que los Estados eligiesen entre los proveedores con capacidad y competencia para prestar asistencia de la debida calidad. Se sugirió que el comentario fuese más explícito al explicar que el deber consistía en buscar ayuda, no en buscar la ayuda de cualquier agente externo.

246. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios pidió que se incorporase en el comentario al proyecto de artículo 13 [10] una referencia a la función del Coordinador del Socorro de Emergencia y Coordinador Residente, de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, junto con una explicación de los principales procedimientos que el Estado afectado debería seguir al solicitar asistencia externa.

247. El PMA acogió con satisfacción la incorporación del proyecto de artículo 13 [10].

3. Recomendación del Relator Especial

248. El Relator Especial señala que la expresión “según proceda” utilizada al final del proyecto de artículo 13 [10] no tiene por objeto otorgar al Estado afectado discreción para buscar o no buscar asistencia, sino más bien para elegir de qué actores la acepta. El Relator Especial opina también que el texto del proyecto de artículo 13 [10] mejoraría si se indicara explícitamente que corresponde al Estado afectado determinar si un desastre supera su capacidad nacional de respuesta. El texto podría simplificarse recurriendo al término “otro actor que presta asistencia”, que, tal como se define en el proyecto de artículo 4, apartado c), comprende tanto a otra organización intergubernamental competente como a otra organización no gubernamental pertinente. Por razones obvias, el término definido debe matizarse mediante el adjetivo “posibles”.

249. En vista de lo anterior, el Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 13 [10] se remita al Comité de Redacción enmendado de la siguiente manera:

Proyecto de artículo 13
Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa

Cuando un Estado afectado determine que un desastre supera su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar asistencia de otros Estados, las Naciones Unidas y otros posibles actores que prestan asistencia, según proceda.

O. Proyecto de artículo 14 [11]: Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa

1. La prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado.

2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.

3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia conforme al presente proyecto de artículos, el Estado afectado comunicará, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación de la primera lectura del proyecto

250. El proyecto de artículo 14 [11] se examinó en la Sexta Comisión en los periodos de sesiones sexagésimo quinto a sexagésimo noveno de la Asamblea General.

251. Chile mantuvo que el proyecto de artículo 14 [11] recogía un planteamiento equilibrado del concepto contemporáneo de soberanía⁵⁵⁹. Colombia hizo hincapié en que el proyecto de artículo 14 [11] reflejaba un equilibrio entre intereses y valores contrapuestos⁵⁶⁰. España⁵⁶¹ estaba satisfecha con el enfoque adoptado, que consideraba que resultaba plenamente acorde con la resolución de 1989 del Instituto de Derecho Internacional⁵⁶². El Pakistán expresó la opinión de que la hipótesis planteada en el proyecto de artículo 14 [11], de que, los Estados no buscarían la asistencia de la comunidad internacional, socavaba la práctica de la cooperación internacional en caso de desastre⁵⁶³. La Federación de Rusia observó que el proyecto de artículo 14 [11] seguía una lógica un tanto confusa en cuanto que implicaba que todo el proceso de prestar asistencia no se ponía en marcha sobre la base de una petición del Estado afectado, sino atendiendo al derecho de otras partes a prestar esa asistencia y, por lo tanto, trataba más bien sobre la cuestión del consentimiento que sobre el proceso de petición de asistencia⁵⁶⁴.

252. La inclusión en el párrafo 1 del principio según el cual la asistencia humanitaria solo podría proporcionarse con el consentimiento del Estado afectado fue acogida con beneplácito por Israel⁵⁶⁵, El Salvador⁵⁶⁶, China⁵⁶⁷, Austria⁵⁶⁸, Francia⁵⁶⁹, Malasia⁵⁷⁰, la India⁵⁷¹, Rumania⁵⁷², Sri Lanka⁵⁷³, Indonesia⁵⁷⁴ y el Sudán⁵⁷⁵.

⁵⁵⁹ A/C.6/66/SR.24, párr. 9.

⁵⁶⁰ A/C.6/66/SR.22, párr. 25.

⁵⁶¹ A/C.6/69/SR.21, párr. 38.

⁵⁶² “La protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados”, resolución del Instituto de Derecho Internacional, sesión de Santiago de Compostela, 1989.

⁵⁶³ A/C.6/66/SR.25, párr. 7.

⁵⁶⁴ A/C.6/69/SR.19, párr. 108.

⁵⁶⁵ A/C.6/66/SR.23, párr. 33.

⁵⁶⁶ A/C.6/66/SR.22, párr. 13.

⁵⁶⁷ A/C.6/66/SR.23, párr. 42.

⁵⁶⁸ A/C.6/66/SR.23, párr. 24.

⁵⁶⁹ A/C.6/66/SR.23, párr. 39.

⁵⁷⁰ A/C.6/66/SR.24, párr. 116.

⁵⁷¹ A/C.6/66/SR.25, párr. 13.

⁵⁷² A/C.6/66/SR.25, párr. 19.

⁵⁷³ A/C.6/66/SR.27, párr. 20.

⁵⁷⁴ A/C.6/69/SR.21, párr. 8.

⁵⁷⁵ A/C.6/69/SR.25, párr. 11.

253. Austria señaló que tal consentimiento debía ser válido conforme al artículo 20 de los Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de 2001⁵⁷⁶ y recomendó que esto se mencionase en el comentario⁵⁷⁷. El Níger afirmó que el requisito de obtener el consentimiento del Estado afectado era razonable, pero podría ocasionar demoras en los casos en que fuera preciso responder con presteza⁵⁷⁸. Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos, indicó que, mientras que el proyecto de artículo 14 [11] se refería al consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa, era importante subrayar que el Estado afectado tenía el deber de asegurar la protección de las personas y la asistencia a quienes se encontrasen en su territorio en caso de desastre y de garantizar el acceso de la asistencia humanitaria a las personas necesitadas⁵⁷⁹.

254. Malasia expresó su preocupación por la posibilidad de que el consentimiento fuera implícito en ciertas situaciones, en particular cuando no había un gobierno que funcionase para otorgar el consentimiento. Si bien tal situación podría ser aceptable desde una perspectiva humanitaria, pues no podría otorgarse consentimiento en ausencia de un gobierno, no obstante, se planteaba la cuestión de quién debía decidir si había un gobierno que funcionase⁵⁸⁰.

255. En cuanto al párrafo 2, Chile apoyó que se mantuviera la palabra “denegar”, según la propuesta de la Comisión, que denotaba una obligación del Estado afectado equilibrada con respecto al derecho soberano reconocido en el párrafo 1⁵⁸¹. El párrafo 2 recibió el apoyo de Austria⁵⁸² y el Reino Unido⁵⁸³, que señalaron que, en el contexto de los conflictos armados, esa denegación podría constituir una violación del derecho internacional humanitario. El Sudán estuvo de acuerdo en que era importante aclarar que el consentimiento no se denegaría arbitrariamente y recomendó que se dejara claro que denegar el consentimiento no debía redundar en perjuicio de las personas afectadas⁵⁸⁴. El Reino Unido⁵⁸⁵, Irlanda⁵⁸⁶ y Portugal sugirieron la posibilidad de que se estudiaran las consecuencias jurídicas en los casos en que el consentimiento se denegara arbitrariamente, y mantuvieron que esa denegación podría dar lugar a un hecho internacionalmente ilícito si socavase los derechos de las personas afectadas en virtud del derecho internacional⁵⁸⁷. Austria observó que, según el derecho internacional vigente, los demás Estados no podían actuar sin el consentimiento del Estado afectado, aunque este último incurriese en responsabilidad internacional por rechazar la asistencia⁵⁸⁸.

256. Irlanda recomendó que en el párrafo 2 se incluyese también una referencia a la revocación del consentimiento, tal como que el consentimiento para la asistencia

⁵⁷⁶ *Anuario ... 2001, vol. II (segunda parte)*, párr. 76. Véase también la resolución 56/83 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001, anexo, en su forma corregida por A/56/49 (Vol. I)/Corr.4.

⁵⁷⁷ A/C.6/66/SR.23, párr. 24.

⁵⁷⁸ A/C.6/66/SR.23, párr. 54.

⁵⁷⁹ A/C.6/66/SR.21, párr. 60.

⁵⁸⁰ A/C.6/66/SR.24, párr. 116.

⁵⁸¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 9.

⁵⁸² A/C.6/66/SR.23, párr. 24.

⁵⁸³ A/C.6/69/SR.19, párr. 166.

⁵⁸⁴ A/C.6/69/SR.25, párr. 11.

⁵⁸⁵ A/C.6/66/SR.23, párr. 45.

⁵⁸⁶ A/C.6/66/SR.25, párr. 22.

⁵⁸⁷ A/C.6/65/SR.23, párr. 13 y A/C.6/66/SR.24, párr. 66.

⁵⁸⁸ A/C.6/66/SR.23, párr. 24.

externa no se podía denegar ni retirar arbitrariamente⁵⁸⁹. China sugirió que se volviese a formular el párrafo 2. En su opinión, la expresión “no se denegará” debería cambiarse a “no se debería denegar”, dado que ni en el derecho internacional consuetudinario ni en la práctica de los Estados se preveía ninguna obligación por parte del Estado afectado de aceptar asistencia externa⁵⁹⁰. Para la Federación de Rusia, el propósito del proyecto de artículo era estipular que el Estado afectado tenía un deber moral y político, en lugar de imponer una obligación jurídica con consecuencias jurídicas internacionales en caso de incumplimiento⁵⁹¹.

257. Israel⁵⁹², la Argentina⁵⁹³ y la India⁵⁹⁴ sugirieron que se aclarase mejor el significado de la noción de arbitrariedad. Malasia⁵⁹⁵ e Irlanda⁵⁹⁶ pidieron aclaraciones sobre quién iba a determinar la gravedad de la situación que requería asistencia y quién decidiría si el consentimiento se negaba de forma arbitraria. El Reino Unido señaló la dificultad de determinar lo que constituía una arbitrariedad, dado que la recepción de asistencia sin duda comprendería un buen número de cuestiones difíciles en el ámbito económico, logístico y de las relaciones internacionales⁵⁹⁷. Francia se interesó por el alcance exacto de la disposición⁵⁹⁸. La República Islámica del Irán expresó su preocupación por el hecho de que el término “arbitrariamente” pudiera abrir el camino a prejuicios y pronunciamientos subjetivos sobre el comportamiento del Estado afectado, que tenía derecho a abstenerse de aceptar asistencia exterior, y sugirió que en su lugar se hiciera referencia a los principios pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, para velar por que no se abusara de la causa de la asistencia humanitaria con ánimo de socavar los derechos soberanos del Estado afectado o intervenir en sus asuntos internos⁵⁹⁹. Sugirió que se hiciera referencia, en cambio, al concepto de “buena fe”, de modo que el párrafo se reformulara como “El consentimiento para la asistencia externa se decidirá de buena fe”⁶⁰⁰. También expresó la opinión de que la negativa a otorgar el consentimiento no se podía considerar arbitraria si el Estado afectado había aceptado previamente asistencia apropiada procedente de otra fuente⁶⁰¹. Portugal exhortó a que se definieran claramente las circunstancias en que un Estado afectado podía rechazar un ofrecimiento de asistencia⁶⁰². Sudáfrica solicitó que en el proyecto de artículos también se previesen situaciones en que tal vez un Estado afectado rechazase el ofrecimiento de asistencia por contar con la capacidad y los

⁵⁸⁹ Declaración de 27 de octubre de 2014, 19ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

⁵⁹⁰ A/C.6/66/SR.23, párr. 42.

⁵⁹¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 37.

⁵⁹² A/C.6/66/SR.23, párr. 33.

⁵⁹³ A/C.6/66/SR.25, párr. 10.

⁵⁹⁴ A/C.6/67/SR.20, párr. 20.

⁵⁹⁵ A/C.6/66/SR.24, párr. 118, y A/C.6/69/SR.21, párr. 48.

⁵⁹⁶ A/C.6/66/SR.25, párr. 22.

⁵⁹⁷ A/C.6/66/SR.23, párr. 45.

⁵⁹⁸ A/C.6/66/SR.23, párr. 39.

⁵⁹⁹ A/C.6/66/SR.24, párr. 52.

⁶⁰⁰ Declaración de 2 de noviembre de 2012, 20ª sesión, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, y declaración de 5 de noviembre de 2013, 26ª sesión, sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General.

⁶⁰¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 52.

⁶⁰² A/C.6/66/SR.24, párr. 66.

recursos para abordar la situación por sí mismo o porque ya hubiese aceptado asistencia de otro Estado o agente⁶⁰³.

258. Grecia propuso agregar una explicación al efecto al proyecto de artículo, según la cual “En particular, se considerará arbitraria la denegación del consentimiento cuando contravenga el artículo 6 [8]⁶⁰⁴”. Tailandia sugirió que se revisara el párrafo para que dijera así: “El consentimiento a un ofrecimiento de asistencia externa hecho de buena fe y limitado exclusivamente a prestar asistencia humanitaria no se denegará de manera arbitraria e injustificada⁶⁰⁵”. Argelia opinaba que se debería examinar la definición de un plazo razonable para decidir la arbitrariedad⁶⁰⁶. Los Países Bajos propusieron la posibilidad de utilizar el término “de forma irrazonable” en lugar de “arbitrariamente”⁶⁰⁷.

259. Si bien la delegación de la FICR en calidad de observador apoyaba el carácter condicional de la facultad de denegar el consentimiento prevista en el párrafo 2, seguía preocupando el hecho de que el texto no indicara claramente que los Estados afectados pudieran ser selectivos sobre la asistencia externa que aceptan⁶⁰⁸.

260. Con respecto al párrafo 3, Portugal pidió más aclaraciones acerca de la toma de decisión del Estado afectado sobre el ofrecimiento de asistencia “cuando sea posible”. Se sugirió que la Comisión especificara qué pasaría en una situación en que no fuera posible tomar una decisión y cuáles serían las consecuencias en lo relativo a la protección de las personas⁶⁰⁹. El Salvador era de la opinión de que la expresión “cuando sea posible” era imprecisa y podría derivar en una excesiva discrecionalidad de los Estados en cuanto a la comunicación de su decisión de aceptar la asistencia, por lo que proponía que el contenido del párrafo 3 se dividiera para expresar dos ideas distintas: primero, el deber del Estado de comunicar su respuesta al ofrecimiento de asistencia en un plazo acorde con el tipo de desastre ocurrido y las necesidades de la población; y segundo, el supuesto de aquellos Estados que, en situaciones extremas, por razones fundadas, se encontraran imposibilitados de dar una respuesta inmediata, o simplemente, de dar una respuesta al ofrecimiento de asistencia⁶¹⁰. Según Tailandia, debería entenderse que la expresión “cuando sea posible” abarcaba también la situación en que el Estado afectado no podía dar a conocer su decisión por temor a poner en riesgo las relaciones internacionales con otro Estado⁶¹¹. Francia observó que parecía difícil exigir al Estado afectado que indicara las razones de la negativa a la oferta de asistencia⁶¹².

261. Según la FICR, no había ninguna indicación en el proyecto de artículos sobre quién haría las ofertas oficiales de asistencia a los Estados afectados. Ni la FICR ni sus 186 sociedades nacionales solían hacer ofertas oficiales a los Estados; también era raro en el caso de muchas organizaciones no gubernamentales que hicieran ofertas oficiales a los Estados sobre la asistencia que prestaban. El párrafo 3 aludía

⁶⁰³ A/C.6/67/SR.19, párr. 84.

⁶⁰⁴ A/C.6/66/SR.24, párr. 25.

⁶⁰⁵ A/C.6/66/SR.24, párr. 91.

⁶⁰⁶ A/C.6/66/SR.25, párr. 33.

⁶⁰⁷ A/C.6/66/SR.23, párr. 48.

⁶⁰⁸ A/C.6/66/SR.25, párr. 43.

⁶⁰⁹ A/C.6/66/SR.24, párr. 66.

⁶¹⁰ A/C.6/66/SR.22, párr. 13.

⁶¹¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 91.

⁶¹² A/C.6/66/SR.23, párr. 39.

a las ofertas formuladas “conforme al presente proyecto de artículos,”; sin embargo en dicho proyecto no se había incluido ningún procedimiento a tal efecto. Además, a pesar de las explicaciones del comentario, no estaba claro si en el párrafo 3 había un límite temporal implícito para responder a las ofertas. La FICR pidió que se mencionara que esas decisiones deberían tomarse lo más rápidamente posible, en vista de que las necesidades humanitarias eran potencialmente urgentes⁶¹³.

262. Los Países Bajos propusieron que se invirtiera el orden de los proyectos de artículo 14 [11] y 16 [12], de modo que el derecho de terceros Estados y otras entidades a ofrecer asistencia al Estado afectado apareciese primero, y el deber del Estado afectado de no denegar arbitrariamente su consentimiento a esa asistencia figurase a continuación⁶¹⁴.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

263. Reiterando su acuerdo con el requisito fundamental del consentimiento del Estado afectado, Australia expresó reservas, sin embargo, sobre el deber que se imponía a dicho Estado de no denegar “arbitrariamente” su consentimiento. En su opinión, ese deber no existía en el derecho internacional consuetudinario. No estaba claro qué criterios se utilizarían, ni quién lo haría, para sopesar cualquier arbitrariedad que se percibiese, ni si resultaría beneficioso en la práctica que se impusiese a los Estados el deber de buscar o aceptar asistencia externa cuando se mostrasen reacios a ello. El incumplimiento de ese deber en ningún caso daría lugar al correspondiente derecho de intervención de otros Estados que desearan prestar asistencia.

264. Austria reiteró su respaldo al principio de consentimiento, que en su opinión sería un consentimiento válido en el sentido del artículo 20 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Austria también estaba de acuerdo con el deber de no denegar arbitrariamente el consentimiento. Aun en caso de que se negara arbitrariamente, con arreglo al derecho internacional vigente ningún otro Estado tenía derecho a suplantar al Estado afectado y actuar sin su consentimiento, independientemente de cualquier responsabilidad internacional en que este último pudiera incurrir. También acogió con satisfacción el deber del Estado afectado de hacer pública su decisión sobre cualquier ofrecimiento de asistencia.

265. Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos, observó con satisfacción el requisito de que no se denegará arbitrariamente el consentimiento para la asistencia externa y recomendó que el término “arbitrariamente” se definiese de manera clara en el comentario.

266. Alemania era de la opinión de que, a pesar de que el consentimiento del Estado afectado no se debía denegar arbitrariamente, el consentimiento era, en todo caso, un requisito indispensable para cualquier prestación de asistencia externa.

267. Qatar propuso que se añadiese el inciso “o de una manera que indique que se denegó de ese modo” al final del párrafo 2.

⁶¹³ A/C.6/66/SR.25, párr. 43.

⁶¹⁴ A/C.6/66/SR.23, párr. 48.

268. La Unión Europea prefirió que la cuestión se enfocara caso por caso, y sugirió que el comentario ofreciese más detalles sobre el sentido de la expresión “denegar arbitrariamente” con respecto al consentimiento y el tipo de motivación que se debería considerar aceptable, si un Estado afectado rechazaba la asistencia. La UE sugirió que en el comentario al proyecto de artículo 14 [11] se incluyese un enlace al proyecto de artículo 15 [13] sobre la formulación de condiciones de prestación de la asistencia externa, dado que la formulación de esas condiciones podía contener la justificación para rechazar la asistencia o denegar el consentimiento.

269. La FICR se mostró de acuerdo con la afirmación básica de que, si bien se necesitaba el consentimiento de los Estados antes de la prestación de asistencia externa, ese consentimiento no se denegaría arbitrariamente. En opinión de la FICR, la norma establecía un enfoque razonable, que concedía un considerable grado de discreción al Estado afirmando al mismo tiempo que no se podía abusar de dicha discreción frente a las necesidades humanitarias. No obstante, dada la oposición a la norma expresada por varios Estados, la FICR temía que incluirla en el proyecto de artículos pusiera en peligro el apoyo al proyecto en general y observaba que el problema de que los Estados rechazasen todas las ofertas de ayuda internacional era relativamente raro en situaciones de desastre.

270. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios propuso que se reorganizara el orden de los proyectos de artículo 14 [11] a 17 [14], para que se hiciese referencia en primer lugar a los ofrecimientos de asistencia externa, y posteriormente, al consentimiento, la facilitación y las condiciones. La Oficina expresó su apoyo al párrafo 2 y señaló que, en determinadas circunstancias, una denegación arbitraria del consentimiento podía constituir una vulneración del derecho internacional de los derechos humanos. Recomendó que en la disposición se hiciese también una referencia a la revocación del consentimiento, en la línea de que el consentimiento para la asistencia externa no se denegaría *ni se retiraría* arbitrariamente. Con respecto al párrafo 3, la Oficina propuso que se incorporase un requisito temporal, por ejemplo, algo como que el Estado afectado comunicará, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento en un plazo razonable.

271. El PMA también recomendó que se reorganizara la secuencia de los proyectos de artículo 14 [11] a 16 [12].

272. El Banco Mundial expresó la preocupación de que introducir requisitos similares al de diligencia debida podría acarrear retrasos en la prestación de asistencia.

3. Recomendación del Relator Especial

273. El Relator Especial desea destacar la sugerencia, con la que está de acuerdo, de que se reordenen los proyectos de artículo 14 [11] a 16 [12]. Siguiendo la numeración actual, se propone la siguiente sucesión: 16 [12], 14 [11] y 15 [13]. No obstante, a los efectos del presente informe y para evitar confusiones, tratará cada uno de esos tres proyectos de artículo en el orden en que aparecen en la primera lectura del proyecto, en el entendimiento de que cuando se remitan al Comité de Redacción se considerará que su orden y numeración es el propuesto.

274. Se han formulado sugerencias sobre el texto de los párrafos 2 y 3 del proyecto de artículo 14 [11]. Con respecto al párrafo 2, si bien se expresaron algunas reservas sobre la disposición que exige que el consentimiento no se deniegue

arbitrariamente, solo hubo una sugerencia de que se suprimiera para agilizar el proceso. Sin embargo, en opinión del Relator Especial y de muchos Estados y organizaciones internacionales, esa disposición encaja perfectamente en el proyecto de artículo 14 [11]. A este respecto, el Relator Especial desea señalar la solicitud del Secretario General a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, formulada en su informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/2013/689), de que siguiera analizando la cuestión de la denegación arbitraria del consentimiento a las operaciones de socorro humanitario y sus consecuencias. Como resultado de ello y según se indicó en la introducción, se han concluido recientemente las directrices sobre la legislación relativa a las operaciones de socorro humanitario en situaciones de conflicto armado, que tratan en detalle la cuestión. Aunque el documento de las directrices se ha preparado en el contexto del conflicto armado, su análisis de la denegación arbitraria del consentimiento ofrece una perspectiva útil que corrobora la idea de que se incorpore una disposición similar en el texto final del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre.

275. Con respecto a algunas sugerencias formuladas para mejorar el texto del párrafo 2, el Relator Especial no ve ninguna ventaja en reemplazar el término estándar “arbitrario” por “irrazonable” o “injustificado”, dado que esos dos últimos términos son, de hecho, aspectos comprendidos en el sentido comúnmente aceptado que se atribuye a lo que es “arbitrario”. Sin embargo, está de acuerdo en que, como se sugirió, el texto del párrafo 2 ganaría si se le añadiera una referencia a la retirada del consentimiento.

276. Respecto al párrafo 3, el Relator Especial señala que la referencia “conforme al presente proyecto de artículos” alude a la conformidad de cualquier ofrecimiento de asistencia con la letra y el espíritu del proyecto de artículos y no guarda relación alguna con el cumplimiento de cualquier trámite oficial estipulado que no se haya establecido en el proyecto. Los ofrecimientos de asistencia hechos de buena fe se pueden promover de la manera que el posible actor que presta asistencia considere oportuna para contribuir al máximo al propósito que persiguen. El Relator Especial, por consiguiente, considera acertada la sugerencia de que en el texto se haga referencia expresa a la “buena fe”, en el sentido más amplio y comúnmente aceptado del término, y no necesariamente en su definición más estricta como principio del derecho internacional que figura 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. También puede apoyar la sugerencia de que se incorpore un elemento de adecuación temporal en el texto.

277. En vista de lo anterior, el Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 14 [11] se remita al Comité de Redacción en su forma enmendada, para que diga lo siguiente:

Proyecto de artículo 14

Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa

1. La prestación de asistencia externa requerirá el consentimiento del Estado afectado.
2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará ni se retirará arbitrariamente.

3. Cuando se haga un ofrecimiento de buena fe de asistencia conforme al presente proyecto de artículos, el Estado afectado comunicará, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento de manera oportuna.

P. Proyecto de artículo 15 [13]: Condiciones de prestación de la asistencia externa

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ajustarse al presente proyecto de artículos, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno del Estado afectado. Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones, el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la adopción de la primera lectura del proyecto

278. El proyecto de artículo 15 [13] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones sexagésimo séptimo, sexagésimo octavo y sexagésimo noveno de la Asamblea General.

279. Eslovenia afirmó la necesidad de que las condiciones impuestas a la prestación de asistencia externa fuesen razonables y acordes con el deber de los Estados de proteger a las personas que se encontrasen en su territorio⁶¹⁵. Sudáfrica también mencionó que el Estado afectado solo podía imponer condiciones razonables, consideradas necesarias en las circunstancias del caso y que respetasen las disposiciones de la legislación interna del Estado afectado y el derecho internacional a fin de asegurar el objetivo primario de la protección de las personas⁶¹⁶. Según Indonesia, para lograr un equilibrio adecuado entre el deber del Estado de proteger a sus ciudadanos en casos de desastre y sus derechos soberanos, las condiciones impuestas por el Estado afectado debían ser razonables y no ir en menoscabo de ese deber⁶¹⁷.

280. México⁶¹⁸ y Portugal⁶¹⁹ mantuvieron que las condiciones para la provisión de asistencia externa se debían imponer de buena fe, de modo que el Estado afectado no denegara arbitrariamente el consentimiento para dicha asistencia, a fin de no incumplir la obligación de asegurar la protección de las personas. La Federación de Rusia indicó que la formulación del proyecto de artículo 15 [13] concedía al Estado afectado una amplia libertad de interpretación para formular las condiciones de esa asistencia y planteaba el riesgo de que se hicieran referencias de mala fe a la legislación nacional e internacional, con el fin de impedir la prestación de asistencia⁶²⁰. Portugal sugirió que la Comisión analizara situaciones en que las condiciones quizás resultasen irrazonables o restringiesen la asistencia de manera

⁶¹⁵ A/C.6/67/SR.18, párr. 127.

⁶¹⁶ A/C.6/67/SR.19, párr. 84.

⁶¹⁷ A/C.6/67/SR.20, párr. 29.

⁶¹⁸ A/C.6/67/SR.19, párr. 19.

⁶¹⁹ A/C.6/67/SR.19, párr. 61.

⁶²⁰ Declaración de 2 de noviembre de 2012, 19ª sesión, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General.

tal que pudiera tener un efecto negativo en su calidad y no se brindara la protección oportuna a las personas afectadas por el desastre, incluidos los casos en los que se infringiese el derecho internacional⁶²¹. También era de la opinión de que merecía la pena que se estudiaran las consecuencias de que se hubiesen evaluado incorrectamente las necesidades de las personas afectadas o de una situación en la que el Estado afectado no estuviese en condiciones de realizar esa evaluación⁶²².

281. Austria hizo hincapié en que el proyecto de artículo 15 [13] debiera reflejar las normas sobre cooperación contenidas en el proyecto de artículo 8 [5]⁶²³. Por consiguiente, los Estados afectados no eran libres de imponer condiciones unilateralmente; esas condiciones debían ser el fruto de consultas entre el Estado afectado y los actores que prestaban asistencia, teniendo en cuenta los principios generales que regían dicha asistencia y la capacidad de dichos actores. Eslovenia planteó la necesidad de que el Estado afectado llevase a cabo una evaluación de las necesidades, de preferencia en cooperación con los organismos humanitarios pertinentes y los Estados que prestaban asistencia⁶²⁴.

282. Tailandia, expresando su apoyo a la formulación aprobada en primera lectura, era de la opinión de que los actores que prestaban asistencia debían tener en cuenta los factores locales, entre ellos, la alimentación, la cultura, la religión, el idioma y el género, y observó que las condiciones en el Estado afectado podría variar conforme a los plazos y los límites de la calidad y la cantidad de la ayuda, debido a las circunstancias y necesidades concretas y la seguridad del país⁶²⁵.

283. En opinión de Pakistán, el Estado afectado debía ser capaz de establecer cuantas condiciones considerase necesarias para aceptar una oferta de asistencia externa y explicó que el Estado afectado, al tener la responsabilidad principal de proteger a sus ciudadanos, estaría mucho más interesado que los actores externos en agilizar y facilitar la prestación de asistencia y la protección de las personas en su territorio⁶²⁶. La República Islámica del Irán mantuvo que, mientras que el Estado afectado tenía la obligación de facilitar la prestación de asistencia humanitaria, no se podía esperar que acatase compromisos internacionales onerosos⁶²⁷. Los Países Bajos indicaron que en el proyecto de artículo también se debería hacer más hincapié en la necesidad de que el Estado afectado eliminase los obstáculos en la legislación nacional que pudieran afectar la rápida prestación de asistencia en los casos en que la capacidad nacional era insuficiente⁶²⁸.

284. México sostuvo que las condiciones para la prestación de asistencia externa tenían que ajustarse al derecho internacional y la legislación nacional⁶²⁹, algo que también afirmaron España⁶³⁰, Francia⁶³¹, Chile⁶³² y Suiza. Suiza también señaló la

⁶²¹ A/C.6/67/SR.19, párr. 61.

⁶²² *Ibid.*

⁶²³ A/C.6/67/SR.18, párr. 85.

⁶²⁴ A/C.6/67/SR.18, párr. 127.

⁶²⁵ A/C.6/67/SR.19, párr. 41.

⁶²⁶ A/C.6/67/SR.20, párr. 32.

⁶²⁷ Declaración de 2 de noviembre de 2012, 20ª sesión, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General.

⁶²⁸ A/C.6/67/SR.19, párr. 29.

⁶²⁹ A/C.6/67/SR.19, párr. 19.

⁶³⁰ A/C.6/67/SR.18, párr. 117.

⁶³¹ A/C.6/67/SR.19, párr. 95.

⁶³² A/C.6/67/SR.19, párr. 12.

vinculación con los principios humanitarios incluidos en el proyecto de artículo 7 [6]⁶³³. Eslovenia destacó que las condiciones no debieran infringir los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación, ni los derechos humanos básicos aplicables en situaciones de desastre⁶³⁴.

285. Con respecto al término “derecho interno”, Malasia observó que los Estados afectados abordaban los desastres no solo mediante la legislación nacional, sino también por conducto de sus marcos administrativos y sus políticas nacionales, y propuso que se ampliase el alcance del proyecto de artículo 15 [13] para indicar que la formulación de esas condiciones tenía que ajustarse también a la legislación nacional y a las normas internas aplicables del Estado afectado⁶³⁵.

286. Respecto a “las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre”, la Unión Europea manifestó que, conforme al enfoque basado en las necesidades, esa formulación era demasiado vaga: en lugar de solo “tener en cuenta” las necesidades identificadas, las condiciones debían “reflejar de hecho” las necesidades identificadas de las personas afectadas⁶³⁶. El Reino Unido estaba de acuerdo en que era preferible un enfoque basado en las necesidades a uno basado en los derechos⁶³⁷. El Salvador acogió con beneplácito el uso del término “necesidades identificadas” frente al de “necesidades constatables”, ya que las necesidades de la población provocadas por situaciones de desastre existían como tales, independientemente de la facilidad o no con que pudieran ser constatadas⁶³⁸. Según Portugal, la referencia a las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia limitaba la posibilidad de una interpretación amplia y la imposición de condiciones aleatorias⁶³⁹. Hungría acogió con satisfacción el reconocimiento de la obligación del Estado afectado de tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre al formular las condiciones de la asistencia externa⁶⁴⁰.

287. La Federación de Rusia planteó objeciones a la referencia, en el párrafo 8 del comentario, a la necesidad de un procedimiento de evaluación objetiva de la asistencia necesaria, por considerar que daba a entender que no se podía confiar en la evaluación del Estado afectado⁶⁴¹. Por el contrario, Irlanda apoyó el párrafo 8 del comentario.⁶⁴²

288. La Unión Europea propuso que se incluyera una referencia a las necesidades especiales de las mujeres y, en particular, de los grupos vulnerables o desfavorecidos, entre ellos, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad en el proyecto de artículo 15 [13]⁶⁴³.

⁶³³ A/C.6/67/SR.18, párr. 79.

⁶³⁴ A/C.6/67/SR.18, párr. 127.

⁶³⁵ A/C.6/67/SR.19, párr. 111.

⁶³⁶ A/C.6/67/SR.18, párr. 72.

⁶³⁷ A/C.6/67/SR.19, párr. 66.

⁶³⁸ A/C.6/67/SR.19, párr. 49.

⁶³⁹ A/C.6/67/SR.19, párr. 61.

⁶⁴⁰ A/C.6/67/SR.20, párr. 52.

⁶⁴¹ A/C.6/68/SR.25, párr. 39.

⁶⁴² Declaración de 27 de octubre de 2014, 19ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

⁶⁴³ A/C.6/67/SR.18, párr. 72. Véase también la parte correspondiente a Rumania, en A/C.6/68/SR.24, párr. 82.

289. Con respecto a la última oración del proyecto de artículo 15 [13], Malasia confirmó que determinar el alcance y el tipo de asistencia e indicárselo posteriormente a las partes externas que prestaban asistencia era un paso esencial del proceso de respuesta en caso de desastre en un Estado afectado⁶⁴⁴. En su opinión, el derecho y el deber del Estado afectado de indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida debería tratarse en un proyecto de artículo independiente del proyecto de artículo 15 [13]⁶⁴⁵. El Pakistán estaba de acuerdo en que el Estado afectado debía indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida de otros Estados⁶⁴⁶. Hungría acogió con satisfacción el reconocimiento de la obligación del Estado afectado de tomar en cuenta la calidad de la asistencia al formular las condiciones para la asistencia externa⁶⁴⁷. Singapur pidió que la Comisión estudiara la situación de un Estado afectado que recibiera ofrecimientos de asistencia que no ha solicitado. Según Singapur, en esas situaciones no estaba claro si un Estado afectado podía especificar condiciones sin tener que indicar el alcance y el tipo de asistencia requerida⁶⁴⁸. La Federación de Rusia sugirió que se impusiera la misma limitación respecto del establecimiento de condiciones a los Estados que prestan asistencia⁶⁴⁹.

290. En opinión de la FICR, se podía interpretar que las oraciones tercera y cuarta del proyecto de artículo 15 [13] implicaban que los Estados debían establecer las “condiciones” de la asistencia según las necesidades después de cada desastre. La FICR recomendó que los Estados examinasen y diseñasen cuidadosamente los tipos de requisitos que impondrían a los proveedores de asistencia externa antes de que se produjeran los desastres, como medida de preparación⁶⁵⁰. Lo ideal sería que esas condiciones se basaran en normas ampliamente aceptadas de calidad y conducta humanitaria, como las contenidas en la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria del Proyecto Esfera⁶⁵¹ y las normas mínimas en materia de respuesta humanitaria que figuraban 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 Gubernamentales⁶⁵². La República de Corea sugirió que cada Estado adoptara medidas y leyes internas que hicieran hincapié en la prevención, antes de que ocurrieran los desastres⁶⁵³.

⁶⁴⁴ Declaración de 2 de noviembre de 2012, 19ª sesión, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General.

⁶⁴⁵ *Ibid.*

⁶⁴⁶ A/C.6/67/SR.20, párr. 32.

⁶⁴⁷ A/C.6/67/SR.20, párr. 52.

⁶⁴⁸ A/C.6/68/SR.25, párr. 109.

⁶⁴⁹ A/C.6/68/SR.25, párr. 39.

⁶⁵⁰ A/C.6/67/SR.20, párr. 63.

⁶⁵¹ Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre (Ginebra: Proyecto Esfera, 2000, revisadas en 2011).

⁶⁵² 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 (ONG), anexo VI del informe titulado “Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección”, documento 95/C.II/211, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 a 7 de diciembre de 1995.

⁶⁵³ A/C.6/67/SR.18, párr. 122.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

291. Austria reiteró su opinión de que las condiciones en que podía prestarse la asistencia no debían ser fruto de una decisión unilateral del Estado afectado, sino de las consultas entre este y los actores que prestaban asistencia, habida cuenta de los principios generales que regían la asistencia y de las competencias de los agentes que la prestaban.

292. Cuba propuso que se añadiera la siguiente oración al final del proyecto de artículo: “La prestación de asistencia externa no puede depender de elementos que menoscaben la soberanía del Estado afectado”.

293. La República Checa estaba de acuerdo en que el Estado afectado podía establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa e indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida. Recomendó que se declarase en el comentario que el Estado afectado podía indicar las condiciones generales de esa asistencia, entre otras cosas, las condiciones en materia de transporte y seguridad y los puntos de contacto.

294. Finlandia, en nombre de los Estados Nórdicos, opinó que el aspecto clave del proyecto de artículo 15 [13] era el derecho del Estado afectado a rechazar la asistencia no deseada o innecesaria y a determinar si la asistencia era adecuada y sugirió que se desarrollase más este aspecto de la asistencia humanitaria en el comentario, indicando que la asistencia no solicitada o inadecuada había sido un problema en muchos Estados afectados. Los Estados Nórdicos también sugirieron que la expresión “tener en cuenta” se sustituyese por “reflejar de forma constatable”.

295. La Unión Europea era de la opinión de que el derecho a aplicar condiciones a la asistencia no era ilimitado y debía ejercerse de conformidad con el proyecto de artículos y las normas aplicables del derecho internacional y nacional, y observó que, si bien se hacía referencia a las “necesidades” y la “calidad”, la noción de “condiciones” seguía siendo vaga. La UE sugirió que la Comisión podía, o bien utilizar una formulación más rotunda que “tener en cuenta”, o bien añadir más explicaciones en el comentario. También sugirió que se aclarara más en el comentario su relación con el proyecto de artículo 17 [14] sobre la facilitación de la asistencia externa.

296. El CICR distinguió el enfoque adoptado en el proyecto de artículo, que, según describió, otorgaba al Estado afectado la opción de escoger y seleccionar, de la posición que primaba conforme al derecho internacional humanitario.

297. La FICR observó que el proyecto de artículo dejaba en gran medida en manos de los Estados afectados la posibilidad de formular cualquier otra condición de la asistencia, lo que, en su opinión, restaba incentivos para lograr un enfoque armonizado sobre la calidad de los servicios de socorro y no comprometía a los proveedores a cumplir unas normas mínimas dentro del ámbito de este instrumento internacional. La FICR recomendó que se mejorase el proyecto de artículo concretando más los detalles, a imagen de las directrices de la Federación y de los instrumentos internacionales vinculantes.

298. La OIM era de la opinión de que en la prestación de la asistencia externa había que tener en cuenta las necesidades de las personas afectadas por desastres, en

consonancia con el proyecto de artículo 2 [2], entre ellas, las necesidades especiales de las personas vulnerables, que, conforme a su sugerencia, deberían incluir a los desplazados y los migrantes (no nacionales). La OIM recomendó que en el comentario se indicase que las condiciones impuestas a la prestación de la asistencia externa no debían coartar de manera desproporcionada el derecho de los Estados extranjeros de prestar asistencia a sus nacionales atrapados en una situación de crisis.

3. Recomendación del Relator Especial

299. En opinión del Relator, el uso del término “derecho interno” no se limita a la legislación, sino que se extiende a otras opciones de regulación. El requisito de que las condiciones deben ajustarse al derecho interno, que es anterior a la ocurrencia del desastre, puede cumplirse bien antes o bien después de que este se produzca. Además, el Relator Especial no ve cuál es la ventaja de pasar, sin ninguna modificación, la última frase del proyecto de artículo 15 [13] a un proyecto de artículo independiente. Si separando esa frase se pretende añadir algo, se puede conseguir el mismo resultado haciéndolo dentro del propio proyecto de artículo. Además, el Relator Especial está de acuerdo con la sugerencia de sustituir la expresión “tener en cuenta” por “reflejar”.

300. El Relator Especial recomienda, pues, que el texto del proyecto de artículo 15 [13] aprobado en primera lectura se remita al Comité de Redacción en su forma enmendada, como sigue:

Proyecto de artículo 15 Condiciones de prestación de la asistencia externa

1. El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ajustarse al presente proyecto de artículos, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno del Estado afectado. Esas condiciones deberán reflejar las necesidades detectadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia.

2. Al formular tales condiciones el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida.

Q. Proyecto de artículo 16 [12]: Ofrecimientos de asistencia externa

Al responder a los desastres, los Estados, las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales competentes tienen derecho a ofrecer asistencia al Estado afectado. Las organizaciones no gubernamentales pertinentes también pueden ofrecer asistencia al Estado afectado.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

301. El proyecto de artículo 16 [12] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo sexto a sexagésimo noveno.

302. Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos⁶⁵⁴, Eslovenia⁶⁵⁵, la República Checa⁶⁵⁶, Austria⁶⁵⁷, la Federación de Rusia⁶⁵⁸, Rumania⁶⁵⁹, Francia⁶⁶⁰ y Polonia⁶⁶¹ expresaron su apoyo al proyecto de artículo 16 [12]. El Salvador consideraba que merecía la pena analizar con mayor profundidad la cuestión de si existía un derecho a ofrecer asistencia o si se trataba simplemente de una facultad por parte de terceros⁶⁶². Los Estados Unidos observaron que era probable que la cuestión de la medida en que terceros tenían derecho a ofrecer asistencia diera lugar a una amplia gama de opiniones divergentes y aconsejaron a la Comisión que estructurara su labor de manera que se evitara la necesidad de un pronunciamiento definitivo sobre esas cuestiones⁶⁶³. De manera similar, Grecia consideraba que el empleo del término “derecho” era confuso y sugirió que se reformulara el proyecto de artículo a fin de centrar más la atención en el carácter constructivo de la oferta, no tanto en su naturaleza jurídica⁶⁶⁴. Singapur⁶⁶⁵, Israel⁶⁶⁶, el Pakistán⁶⁶⁷ y Polonia⁶⁶⁸ dudaban de que los ofrecimientos de asistencia se pudieran calificar como derecho. De acuerdo con Singapur, debería hacerse hincapié en el deber del Estado afectado de considerar los ofrecimientos de asistencia recibidos⁶⁶⁹. En su opinión, el proyecto de artículo no era estrictamente necesario. Indonesia expresó una opinión similar⁶⁷⁰. El Reino Unido consideraba que la disposición era superflua, pues, por mor de su condición de soberanos, los Estados siempre podían ofrecer lo que quisieran⁶⁷¹. La Federación de Rusia señaló que la disposición reafirmaba una obviedad⁶⁷². La India indicó que se debía aclarar la cuestión de si ese derecho existía en el contexto de la cooperación internacional, teniendo en cuenta que el principio rector para recibir asistencia en casos de desastre era el consentimiento del Estado afectado⁶⁷³.

303. De acuerdo con México, el ejercicio del derecho a ofrecer asistencia estaba acotado por dos limitaciones: en primer lugar, únicamente los sujetos de derecho internacional eran titulares de ese derecho y, en segundo término, el derecho debía ejercerse respetando el principio de no injerencia en los asuntos internos⁶⁷⁴. Sudáfrica mantenía que el proyecto de artículo debía establecer claramente que el derecho afirmado a ofrecer asistencia no debía interferir en los asuntos internos del Estado afectado⁶⁷⁵. El Salvador sugirió reformular el proyecto de artículo a fin de

⁶⁵⁴ A/C.6/66/SR.21, párr. 60.

⁶⁵⁵ A/C.6/66/SR.20, párr. 12.

⁶⁵⁶ A/C.6/66/SR.23, párr. 19.

⁶⁵⁷ A/C.6/66/SR.23, párr. 25.

⁶⁵⁸ A/C.6/66/SR.24, párr. 37.

⁶⁵⁹ A/C.6/66/SR.25, párr. 19.

⁶⁶⁰ A/C.6/67/SR.19, párr. 95.

⁶⁶¹ A/C.6/68/SR.24, párr. 107.

⁶⁶² A/C.6/69/SR.20, párr. 90.

⁶⁶³ A/C.6/66/SR.21, párr. 69.

⁶⁶⁴ A/C.6/67/SR.19, párr. 57.

⁶⁶⁵ A/C.6/66/SR.21, párr. 75.

⁶⁶⁶ A/C.6/66/SR.23, párr. 33.

⁶⁶⁷ A/C.6/66/SR.25, párr. 7.

⁶⁶⁸ A/C.6/66/SR.21, párr. 86.

⁶⁶⁹ A/C.6/66/SR.21, párr. 75.

⁶⁷⁰ A/C.6/68/SR.25, párr. 61.

⁶⁷¹ A/C.6/66/SR.23, párr. 45.

⁶⁷² A/C.6/68/SR.25, párr. 39.

⁶⁷³ A/C.6/67/SR.20, párr. 20.

⁶⁷⁴ A/C.6/66/SR.22, párr. 20.

⁶⁷⁵ A/C.6/67/SR.19, párr. 84.

reflejar que todas las personas, tanto físicas como jurídicas, tenían el derecho a ofrecer asistencia⁶⁷⁶. Chile consideraba que los ofrecimientos de asistencia no debían venir acompañados de condiciones inaceptables para el Estado afectado ni prestarse de manera discriminatoria⁶⁷⁷.

304. Sri Lanka⁶⁷⁸, Tailandia⁶⁷⁹ y Polonia⁶⁸⁰ propusieron que se reformulara el proyecto de artículo para afirmar que era deber de la comunidad internacional el ofrecer asistencia. Hungría estaba a favor de la idea de que el deber de cooperar con el Estado afectado incluyera el deber de prestar asistencia, pero consideraba que sería más acertado formular esa obligación como una recomendación enérgica⁶⁸¹. Malasia afirmó que el deber de buscar asistencia recogido en el proyecto de artículo 13 [10] debía estar respaldado por el correspondiente deber de prestar asistencia, pero consideraba que este último deber no podía imponerse categóricamente a un Estado, y que debía permitirse a los Estados responder a las solicitudes de asistencia de todas las maneras que consideraran oportuno⁶⁸². En consecuencia, Malasia propuso que el proyecto de artículo dijera lo siguiente: Sin perjuicio del derecho del Estado afectado a aceptar ofrecimientos de asistencia, al responder a los desastres, los Estados, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales pertinentes pueden ofrecer asistencia al Estado afectado si el desastre supera su capacidad nacional de respuesta⁶⁸³.

305. Irlanda⁶⁸⁴, Eslovenia⁶⁸⁵, Alemania⁶⁸⁶, Grecia⁶⁸⁷, los Países Bajos⁶⁸⁸, España⁶⁸⁹ y Bélgica⁶⁹⁰ expresaron la opinión de que, en virtud del derecho internacional contemporáneo, los terceros Estados no tenían ninguna obligación jurídica de prestar asistencia. Bélgica era de la opinión de que, si la Comisión iba a proponer esa obligación, debía ser una de obligación de conducta, no de resultado⁶⁹¹.

306. Singapur⁶⁹², la República Checa⁶⁹³, el Pakistán⁶⁹⁴ y Alemania⁶⁹⁵ expresaron su oposición a que se diera el mismo tratamiento jurídico a los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. Austria celebró la distinción introducida en la redacción del proyecto de artículo

⁶⁷⁶ A/C.6/64/SR.22, párr. 14.

⁶⁷⁷ A/C.6/66/SR.24, párr. 10.

⁶⁷⁸ A/C.6/66/SR.27, párr. 20.

⁶⁷⁹ A/C.6/67/SR.19, párr. 40.

⁶⁸⁰ A/C.6/66/SR.21, párr. 86.

⁶⁸¹ A/C.6/66/SR.24, párr. 59.

⁶⁸² A/C.6/66/SR.24, párr. 120.

⁶⁸³ A/C.6/67/SR.19, párr. 110.

⁶⁸⁴ A/C.6/66/SR.25, párr. 21.

⁶⁸⁵ A/C.6/66/SR.20, párr. 12.

⁶⁸⁶ A/C.6/66/SR.23, párr. 28.

⁶⁸⁷ A/C.6/67/SR.19, párr. 56.

⁶⁸⁸ A/C.6/66/SR.23, párr. 48.

⁶⁸⁹ A/C.6/66/SR.23, párr. 50.

⁶⁹⁰ Observaciones presentadas por escrito, 8 de mayo de 2012.

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² A/C.6/66/SR.21, párr. 75.

⁶⁹³ A/C.6/66/SR.23, párr. 19.

⁶⁹⁴ A/C.6/66/SR.25, párr. 7.

⁶⁹⁵ A/C.6/66/SR.23, párr. 28.

aprobada en primera lectura⁶⁹⁶. Los Estados Unidos⁶⁹⁷ propusieron que se eliminara la distinción. En su opinión, mientras que era evidente que las organizaciones no gubernamentales tenían una naturaleza y una condición jurídica diferentes, ese hecho no afectaba a su capacidad para ofrecer asistencia a un Estado afectado de conformidad con la legislación aplicable; en realidad, habría que alentarlas a que lo hicieran. Por consiguiente, los Estados Unidos proponían que el proyecto de artículo se reformulara de manera que contemplara que los Estados, las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales “pueden ofrecer asistencia al Estado afectado, de conformidad con el derecho internacional y la legislación nacional aplicable”⁶⁹⁸. Alemania afirmó que la formulación del proyecto de artículo daba la impresión de que este confería derechos de derecho internacional directamente a las organizaciones no gubernamentales⁶⁹⁹.

307. La Unión Europea reiteró su petición de que en el proyecto de artículo se mencionaran expresamente las organizaciones de integración regional o de que en los comentarios se aclarara que esas entidades también estaban incluidas⁷⁰⁰. La FICR expresó la preocupación de que ni ella ni sus sociedades nacionales eran mencionadas, y sugirió que se incluyera una aclaración al respecto en el comentario⁷⁰¹. Irlanda acogió con agrado la atención que se dedicaba, en el comentario, al papel que representaban las organizaciones no gubernamentales⁷⁰².

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

308. Austria expresó su preocupación por que las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los Estados fueran tratados de la misma manera.

309. Cuba propuso que se añadiera la siguiente frase: “En cualquier caso el Estado afectado es el que solicitara dicha asistencia externa y la misma no podrá ser ofrecida bajo condición”.

310. La República Checa observó que el comentario no se refería a los ofrecimientos de asistencia por parte de personas individuales.

311. Suiza observó que la disposición se centraba más en la soberanía y que era más intrusiva en relación con la acción humanitaria que el derecho internacional humanitario.

312. El CICR observó que afirmar que las instituciones humanitarias no gubernamentales solo podían ofrecer sus servicios modificaba — y en cierta medida negaba— el derecho de iniciativa, que tienen todas las organizaciones humanitarias imparciales, como el CIRC, en virtud del derecho internacional humanitario y que coloca a esas organizaciones en una posición privilegiada.

⁶⁹⁶ A/C.6/68/SR.23, párr. 62.

⁶⁹⁷ A/C.6/68/SR.23, párr. 47.

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ A/C.6/66/SR.23, párr. 28.

⁷⁰⁰ A/C.6/66/SR.21, párr. 57.

⁷⁰¹ A/C.6/66/SR.25, párr. 44.

⁷⁰² A/C.6/68/SR.25, párr. 117.

313. La FICR consideraba innecesaria la referencia al “derecho a ofrecer”, dado que daba respuesta a un problema que no existía en la práctica. No obstante, si la Comisión fuera a mantener la referencia, se podría incluir texto adicional para calificar o caracterizar la asistencia, algo similar a lo que se hace en el artículo 3 (2) del Protocolo adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional⁷⁰³, que dispone que la asistencia no debe utilizarse como “justificación para intervenir, directa o indirectamente ... en los asuntos internos o externos” del Estado afectado. Además, la FICR reiteró su petición de que se aclarara en el comentario su relación con las sociedades nacionales que la integraban.

3. Recomendación del Relator Especial

314. El Relator Especial observa que el uso de la palabra “derecho” en el proyecto de artículo 16 [12] sirve para hacer hincapié en que, por parte del actor que presta asistencia, no existe ningún “deber” de asistir al Estado afectado. Tampoco existe un deber para los Estados, cuando se trata simplemente de hacer un ofrecimiento de asistencia, de lo cual se ocupa específicamente el proyecto de artículo 16 [12]. Esto último puede no ser necesariamente así en el caso de las organizaciones intergubernamentales competentes, las organizaciones no gubernamentales pertinentes y otras entidades, si sus instrumentos fundacionales les encomiendan el mandato de hacer esos ofrecimientos. Las palabras “derecho” en relación con el primer tipo de organización y “pueden” en relación con el segundo estaban pensadas para reconocer sus respectivas facultades de iniciativa a la hora de ofrecer asistencia. Se decidió emplear términos distintos a fin de destacar que no se estaba tratando de la misma manera a los Estados y las organizaciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales.

315. Sin embargo, esa distinción, exagerada por el uso de la palabra “derecho”, puede en realidad ser falsa al ponerse en la perspectiva del ofrecimiento de asistencia. En este contexto, lo importante es la posibilidad que tienen todos los actores que prestan asistencia de hacer un ofrecimiento de asistencia, con independencia del fundamento jurídico en el que puedan basar su acción. Siendo así el caso, se hace posible suprimir la mención explícita de “otras organizaciones intergubernamentales competentes” y de “organizaciones no gubernamentales pertinentes” empleando el término “otro actor que presta asistencia”, según se define en el proyecto de artículo 4, apartado c), calificado, como en el proyecto de artículo 13 [10], con el adjetivo “posible”.

316. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 16 [12] se remita al Comité de Redacción, reformulado como sigue:

Proyecto de artículo 16
Ofrecimientos de asistencia externa

Al responder a los desastres, los Estados, las Naciones Unidas y los otros posibles actores que prestan asistencia pueden dirigir un ofrecimiento de asistencia al Estado afectado.

⁷⁰³ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), de 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 112, pág. 609.

R. Proyecto de artículo 17 [14]: Facilitación de la asistencia externa

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

a) el personal de socorro civil y militar, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y

b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la imposición fiscal, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho interno.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

317. El proyecto de artículo 17 [14] se examinó en la Sexta Comisión en los periodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo séptimo, sexagésimo octavo y sexagésimo noveno.

318. Varios Estados, entre ellos Eslovenia⁷⁰⁴, Chile⁷⁰⁵ y el Japón⁷⁰⁶, expresaron su apoyo general al contenido del proyecto de artículo, que se consideraba pertinente para la prestación eficaz y oportuna de asistencia de socorro en casos de desastre. Belarús mantenía que el compromiso de todos los Estados, y no solo de los directamente afectados, de adoptar sin demora medidas legislativas apropiadas se podría exigir mediante el desarrollo progresivo del derecho internacional⁷⁰⁷.

319. México era de la opinión de que las exenciones de cumplimiento de la legislación interna debían ser previstas por el Estado afectado en su ordenamiento interno a través de mecanismos que se ajustaran a lo establecido por el derecho internacional⁷⁰⁸. Indonesia mantenía que, si bien el poder de fijar condiciones era esencial para un Estado, la base de la cooperación era la consulta y el consentimiento, elementos que debían incorporarse en el proyecto de artículos⁷⁰⁹.

320. De acuerdo con El Salvador, la decisión de establecer excepciones a su ordenamiento jurídico para asegurar la prestación de asistencia era un asunto interno del Estado afectado⁷¹⁰. Habida cuenta de que la prestación de asistencia humanitaria después de un desastre natural era un proceso dinámico, el Pakistán afirmó que el Estado afectado debía tener derecho a examinar la situación teniendo en cuenta las circunstancias cambiantes sobre el terreno⁷¹¹.

⁷⁰⁴ A/C.6/67/SR.18, párr. 128.

⁷⁰⁵ A/C.6/67/SR.19, párr. 13.

⁷⁰⁶ A/C.6/69/SR.20, párr. 54.

⁷⁰⁷ A/C.6/69/SR.20, párr. 82.

⁷⁰⁸ A/C.6/67/SR.19, párr. 19.

⁷⁰⁹ A/C.6/67/SR.20, párr. 29.

⁷¹⁰ A/C.6/67/SR.19, párr. 49.

⁷¹¹ A/C.6/67/SR.20, párr. 33.

321. Con respecto a la naturaleza de las medidas que habrán de adoptarse en este ámbito, Malasia tomó nota de la interpretación del Comité de Redacción de que la expresión “tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno”, se refería, entre otras, a las medidas legislativas, ejecutivas y administrativas, que podían incluir medidas adoptadas con arreglo a la legislación de emergencia, y, por ende, también se extendía a las medidas prácticas, no jurídicas, concebidas para facilitar la asistencia⁷¹².

322. La Unión Europea propuso que se suprimieran las palabras “civil y militar” del proyecto de artículo 17 [14], a fin de que este se refiriera solo al “personal de socorro”⁷¹³, mientras que Suiza expresó algunas reservas a la redacción actual, dado que parecía no establecer ninguna distinción entre la asistencia militar y la asistencia civil⁷¹⁴. Además, teniendo en cuenta que, en virtud del proyecto de artículo 4, apartado e), en término “personal de socorro” se aplicaba al personal enviado a fin de proporcionar socorro en casos de desastre o de reducir el riesgo de desastres, Suiza⁷¹⁵ y la FICR⁷¹⁶ pusieron de relieve que el proyecto de artículo 17 [14] no establecía distinción entre el personal enviado a fin de proporcionar socorro humanitario en un momento de crisis y los enviados para asistir en la reducción del riesgo de desastres y en la preparación para los desastres relacionada con el desarrollo en tiempo de calma, en particular en lo que respecta al grado de protección requerido de los Estados afectados.

323. Austria apoyaba que se siguiera elaborando el proyecto de artículo 17 [14] a fin de incluir cuestiones adicionales en la lista de medidas destinadas a facilitar la prestación eficaz y sin demora de asistencia externa. Se hizo referencia a elementos como las cuestiones de responsabilidad, el reembolso de gastos, la confidencialidad, el control, las autoridades competentes, los derechos de sobrevuelo y aterrizaje, las instalaciones de telecomunicaciones, los privilegios e inmunidades y las exenciones de requisas y de restricciones a las exportaciones y al tránsito⁷¹⁷. Los Estados Unidos sugirieron que se agregaran a esa lista medidas que contemplaran la retirada y la salida eficientes y apropiadas del personal de socorro, los bienes y el equipo una vez que hubiera concluido la prestación de la asistencia externa⁷¹⁸. Por su parte, Polonia sugirió que se suprimieran las palabras “los privilegios e inmunidades” del proyecto de artículo 17 [14], párrafo 1 a). Dado que la lista de medidas de esa disposición no era exhaustiva, Polonia consideraba que no era conveniente hacer hincapié en la concesión de privilegios e inmunidades al personal de socorro⁷¹⁹.

324. El Pakistán estaba de acuerdo con la obligación del Estado afectado de facilitar la asistencia poniendo su legislación y su reglamentación a disposición de los actores externos a fin de velar por que estos cumplieran su normativa nacional y su marco de preparación para casos de desastre, una vez que se hubieran cumplido las condiciones impuestas por el Estado afectado⁷²⁰.

⁷¹² A/C.6/67/SR.19, párr. 112.

⁷¹³ Declaración de 27 de octubre de 2014, 19ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

⁷¹⁴ A/C.6/67/SR.18, párr. 79.

⁷¹⁵ A/C.6/69/SR.19, párr. 129.

⁷¹⁶ A/C.6/69/SR.21, párr. 74.

⁷¹⁷ A/C.6/67/SR.18, párr. 86.

⁷¹⁸ A/C.6/68/SR.23, párr. 49.

⁷¹⁹ A/C.6/68/SR.24, párr. 107.

⁷²⁰ A/C.6/67/SR.20, párr. 33.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

325. Australia reiteró su consulta sobre si todos los Estados poseían la capacidad para cumplir la obligación plasmada en la disposición.

326. Austria reiteró su sugerencia de que el proyecto de artículo se completara haciendo referencia a otras cuestiones abordadas en la legislación, como la confidencialidad, las cuestiones de responsabilidad, el reembolso de los gastos, los privilegios e inmunidades, el control, las autoridades competentes, los derechos de sobrevuelo y aterrizaje, las instalaciones de telecomunicaciones, las exenciones de requisas, de restricciones a las importaciones, las exportaciones y al tránsito y de derechos de aduana respecto de los bienes y servicios destinados a prestar socorro, y la rápida concesión de visados u otras autorizaciones de forma gratuita.

327. Los Países Bajos estaban de acuerdo con la decisión de no fusionar el artículo 18 con el proyecto de artículo 17 [14].

328. La Asociación de Estados del Caribe consideraba que la expresión “pronta y efectiva” podría someter a una carga excesiva al Estado afectado, que tal vez estuviera funcionando en modo de crisis y hubiera suspendido legalmente la legislación nacional, como en el caso del estado de emergencia. En esos momentos, los esfuerzos debían centrarse en prestar apoyo, más que en facilitar la asistencia. En su opinión, la obligación de proteger correspondía a los actores de respuesta.

329. La FICR recomendó que el proyecto de artículo se detallara más, inspirándose en las Directrices de la FICR y en instrumentos vinculantes, como el Convenio de Tampere o el Acuerdo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia⁷²¹. Además, la FICR observó que el proyecto de artículo 4 y el proyecto de artículo 17 [14] trataban las respuestas civiles y militares exactamente de la misma manera en lo referente a la facilitación de asistencia. No obstante, muchos Estados y la comunidad de asistencia humanitaria apoyaban el enfoque de las Directrices de Oslo, que disponían que los activos militares solo debían utilizarse cuando las alternativas civiles resultaran insuficientes, y que, cuando se utilizaran esos activos, se debía procurar evitar la prestación directa de asistencia y, en su lugar, proporcionar infraestructura, transporte y otros tipos de apoyo menos directos.

330. El Banco Mundial se mostró preocupado por que la referencia a “con arreglo a su derecho interno” en la frase introductoria pudiera dar lugar a largas demoras en la prestación de socorro en los casos en que la legislación nacional no permitiera específicamente excepciones en casos de emergencia.

3. Recomendación del Relator Especial

331. El Relator Especial señala una vez más el carácter no exhaustivo de las cuestiones enumeradas, que se deja claro en el proyecto de artículo 17 [14] mediante el empleo de la expresión “en particular” en el párrafo 1 y de la palabra “como” en sus apartados a) y b). No ve, pues, necesidad de recargar el texto añadiendo a los ejemplos dados una larga enumeración, que sigue sin ser exhaustiva, de cuestiones pertinentes; estas se podrían mencionar en el comentario

⁷²¹ Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, de 26 de julio de 2005, ASEAN Documents Series 2005, pág. 157 (en lo sucesivo, “el Acuerdo de la ASEAN”).

correspondiente. El Relator Especial tampoco es partidario de suprimir en el apartado a) la referencia a “los privilegios e inmunidades”, un término técnico que, dado su carácter global, resulta particularmente apropiado en el contexto de las medidas concebidas para facilitar la asistencia externa. Asimismo, el Relator Especial considera que, en vista de la reformulación que él recomienda de la definición del término “personal de socorro” en el proyecto de artículo 4, apartado e), el término por sí mismo bastaría a los efectos del párrafo 1 a) del proyecto de artículo 17 [14], sin necesidad de los calificativos “civil y militar” o de añadir los que se recogen en las Directrices de Oslo.

332. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 17 se remita al Comité de Redacción, reformulado como sigue:

Proyecto de artículo 17
Facilitación de la asistencia externa

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

a) el personal de socorro, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación;

b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la imposición fiscal, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho interno.

S. Proyecto de artículo 18: Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro

El Estado afectado deberá adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro presentes en su territorio con el fin de prestar asistencia externa.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

333. El proyecto de artículo 18 se examinó en la Sexta Comisión en el sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General. En general, se expresó apoyo a la disposición, especialmente en lo que respecta a la inclusión de la expresión “medidas apropiadas”, como se indica en las declaraciones de Sudáfrica⁷²², Nueva Zelandia⁷²³, España⁷²⁴, Malasia⁷²⁵ y la India⁷²⁶. Los Estados

⁷²² A/C.6/69/SR.20, párr. 107.

⁷²³ A/C.6/69/SR.21, párr. 31.

⁷²⁴ A/C.6/69/SR.21, párr. 39.

⁷²⁵ A/C.6/69/SR.21, párr. 50.

⁷²⁶ A/C.6/69/SR.21, párr. 71.

nórdicos⁷²⁷, España⁷²⁸, Indonesia⁷²⁹, los Países Bajos⁷³⁰ y Sudáfrica⁷³¹ consideraban que la obligación en cuestión era una obligación de conducta y no de resultado.

334. Malasia era partidaria de añadir la expresión “con sujeción a los recursos y las capacidades disponibles” a continuación de la frase “el Estado afectado deberá” con la que comienza el proyecto de artículo. Ello serviría para poner de relieve el hecho de que el nivel de cuidado o diligencia debida podría variar en función de circunstancias como la situación económica del Estado afectado, la disponibilidad de conocimientos y recursos técnicos y la magnitud del desastre⁷³².

335. Habida cuenta de que, en virtud del proyecto de artículo 4, apartado e), la definición del término “personal de socorro” se aplicaba al personal enviado a fin de proporcionar socorro en casos de desastre o de reducir el riesgo de desastres, Suiza⁷³³ y la FICR⁷³⁴ sugirieron que el proyecto de artículo 18 exhortara a los Estados a adoptar medidas extraordinarias para proteger la seguridad del personal, exactamente en el mismo grado para un asesor especialista en la reducción del riesgo de desastres en tiempos de calma y para el personal de socorro humanitario en medio de una crisis.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

336. Australia consultó si todos los Estados tenían la capacidad necesaria para cumplir las obligaciones que se recogían en la disposición.

337. Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos, recomendó algunas modificaciones para mejorar el comentario. Reiteró que los Estados nórdicos estaban de acuerdo con la expresión “las medidas apropiadas”, que consideraban una obligación de comportamiento, no de resultado, para el Estado afectado, dado que había varios factores que no dependían de su control en una situación de desastre. Asimismo, Finlandia propuso que se destacara el deber del Estado afectado de adoptar las mejores medidas y las medidas más razonables que fuera posible en sus circunstancias particulares para proteger al personal, el equipo y los bienes humanitarios, al tiempo que respetaba el principio de diligencia debida.

338. Alemania reiteró su apoyo al proyecto de artículo, dado que la protección suficiente del personal, el equipo y los bienes desplegados era fundamental para que los Estados y otros actores pudieran prestar asistencia humanitaria con eficacia.

339. Suiza señaló que, mientras que el proyecto de artículo 18 consideraba que la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro era una obligación de medios, el derecho internacional humanitario la consideraba una obligación de resultado.

⁷²⁷ A/C.6/69/SR.19, párr. 80.

⁷²⁸ A/C.6/69/SR.21, párr. 39.

⁷²⁹ A/C.6/69/SR.21, párr. 10.

⁷³⁰ A/C.6/69/SR.20, párr. 12.

⁷³¹ A/C.6/69/SR.20, párr. 107.

⁷³² A/C.6/69/SR.21, párr. 50.

⁷³³ A/C.6/69/SR.19, párr. 129.

⁷³⁴ A/C.6/69/SR.21, párr. 74.

340. La FICR, si bien reconocía la importancia de la obligación de los Estados afectados de adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro presente en su territorio, observó que el proyecto de artículo no reconocía unos derechos y unas obligaciones correspondientes para los actores que prestaban asistencia externa. En opinión de la FICR, sería positivo añadir texto adicional para confirmar los deberes de los actores externos de consultar y cooperar con el Estado afectado en materia de protección y seguridad.

341. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios acogió con agrado la inclusión del proyecto de artículo, y observó que la protección suficiente del personal, el equipo y los bienes de socorro era una condición esencial para llevar a cabo con eficacia cualquier operación de socorro.

342. El Banco Mundial señaló la posibilidad de que el Estado afectado tal vez no pudiera brindar protección al personal, el equipo y los bienes de socorro y planteó la cuestión de si, en esas circunstancias, su obligación se extendería a permitir la entrada en su territorio de personal de seguridad procurado para proporcionar la protección necesaria.

343. El PMA celebró que el proyecto de artículo 18 incluyera la disposición sobre el deber de proteger al personal, el equipo y los bienes de socorro, dado que esa disposición podía brindar una protección significativa además de la ya prevista en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y su Protocolo Facultativo⁷³⁵.

3. Recomendación del Relator Especial

344. El Relator Especial recuerda que en la reformulación que él propone de las definiciones que figuran en los apartados d), e) y f) del proyecto de artículo 4 no ha quedado ninguna referencia a la “reducción del riesgo de desastres”. Además, no ve ninguna ventaja a añadir la expresión sugerida de “con sujeción a los recursos y las capacidades disponibles” en el proyecto de artículo, que se refiere a la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro, dado que, con esa redacción, la disposición se referiría a la situación que da lugar al cumplimiento del deber de buscar asistencia. Esa situación se describe en el proyecto de artículo 13 [10], que se ocupa del caso de un desastre que supere la capacidad nacional de respuesta del Estado afectado, y esta idea está presente en todo el proyecto, por lo que no merece la pena repetirla en otros proyectos de artículo individuales.

345. El Relator Especial recomienda que el proyecto de artículo 18 aprobado en primera lectura se transmita sin modificaciones al Comité de Redacción.

T. Proyecto de artículo 19 [15]: Terminación de la asistencia externa

El Estado afectado y el Estado que presta asistencia y, en su caso, los otros actores que prestan asistencia, consultarán entre sí sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades. El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, o los otros actores que prestan asistencia que deseen la terminación, suministrarán la notificación apropiada.

⁷³⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, pág. 363, y Protocolo Facultativo de 8 de diciembre de 2005, resolución 60/42 de la Asamblea General, anexo.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

346. El proyecto de artículo 19 [15] se examinó en la Sexta Comisión en los periodos de sesiones de la Asamblea General sexagésimo séptimo, sexagésimo octavo y sexagésimo noveno.

347. Los Estados nórdicos acogieron con satisfacción el proyecto de artículo 19 [15], relativo a la terminación de la asistencia⁷³⁶. El Pakistán subrayó la primacía del Estado afectado a la hora de decidir la terminación de la asistencia externa⁷³⁷. De acuerdo con la India, la terminación de las operaciones de socorro debía ser, en última instancia, decisión del Estado afectado⁷³⁸. Tailandia sugirió que se debía permitir a los Estados afectados un cierto grado de discreción para considerar la terminación de la asistencia externa, especialmente por razones de seguridad nacional o de interés público. De manera similar, los Estados afectados deberían poder decidir la terminación de la asistencia que se hubiera vuelto irrelevante o que se hubiera desviado de la oferta original⁷³⁹. La Federación de Rusia⁷⁴⁰ sugirió el que proyecto de artículo 19 [15] podría incluir la aclaración que se hace en el comentario, de que “cuando un Estado afectado acepta un ofrecimiento de asistencia, mantiene el control sobre la duración de dicha asistencia”.

348. Chile apoyaba la inclusión de una referencia precisa al derecho del Estado afectado a solicitar “en cualquier momento” que se pusiera fin a la asistencia⁷⁴¹. Israel sugirió que la referencia a un derecho a cesar la asistencia en cualquier momento debía extenderse a las decisiones tomadas por el Estado que prestaba asistencia o por el Estado afectado⁷⁴². El Reino Unido reafirmó su opinión de que el Estado que presta asistencia siempre tenía el derecho de retirarla, y esta no debía estar sujeta a consultas⁷⁴³. El Salvador consideraba que la redacción no era suficientemente precisa, ya que la idea central, tal como se advierte en otros tratados internacionales, debía ser que el Estado que prestaba asistencia pudiera finalizarla en cualquier momento que lo estimara conveniente, previa notificación⁷⁴⁴.

349. Chile⁷⁴⁵, Portugal⁷⁴⁶ y Malasia⁷⁴⁷ eran partidarios de la inclusión de aspectos de procedimiento en el proyecto de artículo 19 [15], como la notificación de la terminación de la asistencia y la consulta. El Pakistán afirmó que la consulta entre el Estado afectado, el Estado que prestaba asistencia y otros actores reconocidos que prestaban asistencia antes de la terminación de la asistencia externa añadiría seguridad jurídica al proceso⁷⁴⁸. Austria indicó que sería conveniente establecer que las consultas se llevaran a cabo a la mayor brevedad⁷⁴⁹. La FICR acogió con agrado

⁷³⁶ A/C.6/67/SR.18, párr. 54.

⁷³⁷ A/C.6/67/SR.20, párr. 33.

⁷³⁸ A/C.6/67/SR.20, párr. 20.

⁷³⁹ A/C.6/67/SR.19, párr. 41.

⁷⁴⁰ A/C.6/68/SR.25, párr. 40.

⁷⁴¹ A/C.6/67/SR.19, párr. 14.

⁷⁴² A/C.6/67/SR.20, párr. 38.

⁷⁴³ A/C.6/67/SR.19, párr. 66.

⁷⁴⁴ A/C.6/67/SR.19, párr. 49.

⁷⁴⁵ A/C.6/67/SR.19, párr. 14.

⁷⁴⁶ A/C.6/67/SR.19, párr. 62.

⁷⁴⁷ A/C.6/67/SR.19, párr. 113.

⁷⁴⁸ A/C.6/67/SR.20, párr. 33.

⁷⁴⁹ A/C.6/67/SR.18, párr. 87.

la disposición, dado que abordaba un problema operativo, a saber, que, con frecuencia, las actividades de respuesta internacional cesaban de forma demasiado abrupta, y observó que una decisión prematura de poner fin a la ayuda podía suponer un revés para la recuperación⁷⁵⁰. Por su parte, la Federación de Rusia consideraba que el proyecto de artículo 19 [15] era inusual, porque daba a entender que las consultas entre el Estado afectado y las entidades que prestaban asistencia se consideraban una obligación jurídica⁷⁵¹.

350. La Unión Europea⁷⁵², Irlanda⁷⁵³, Portugal⁷⁵⁴, Rumania⁷⁵⁵ y Eslovenia⁷⁵⁶ mantenían que, en las consultas con el Estado afectado sobre la terminación de la asistencia, también debían tenerse en cuenta de forma adecuada las necesidades de las personas afectadas, de modo que la terminación de la asistencia externa no perjudicara a las personas afectadas por un desastre. Eslovenia puso de relieve que el principio de que el Estado afectado no debía denegar arbitrariamente su consentimiento, establecido en el proyecto de artículo 14 [11], también debía aplicarse en el caso de la terminación de la asistencia⁷⁵⁷. México sugirió que los procedimientos para el cese de la asistencia debían ser previstos por el Estado afectado en su ordenamiento interno a través de mecanismos que se ajustaran a lo establecido por el derecho internacional en la materia⁷⁵⁸.

351. Singapur⁷⁵⁹ y Eslovenia se preguntaban qué ocurriría si las consultas entre las partes interesadas no fueran fructíferas. En esos casos, según Eslovenia, debía respetarse la función principal del Estado afectado en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión del socorro y la asistencia; al mismo tiempo, el cese de la asistencia externa no debía ir en desmedro de la atención de las necesidades de las víctimas de los desastres⁷⁶⁰.

352. Los Estados nórdicos indicaron que tal vez hiciera falta detallar más el proyecto de artículo, incluida la posibilidad de incluir una referencia explícita a la repatriación de materiales y personal⁷⁶¹.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

353. Australia expresó la preocupación de que las disposiciones parecían introducir límites a la prerrogativa del Estado afectado de retirar libremente su consentimiento en lo que respecta a la presencia de actores externos que prestan asistencia en su territorio.

⁷⁵⁰ A/C.6/67/SR.20, párr. 64.

⁷⁵¹ Declaración de 2 de noviembre de 2012, 19ª sesión, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General.

⁷⁵² A/C.6/67/SR.18, párr. 72.

⁷⁵³ A/C.6/68/SR.25, párr. 118.

⁷⁵⁴ A/C.6/67/SR.19, párr. 62.

⁷⁵⁵ A/C.6/68/SR.20, párr. 82.

⁷⁵⁶ A/C.6/67/SR.18, párr. 128.

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ A/C.6/67/SR.19, párr. 19.

⁷⁵⁹ A/C.6/68/SR.25, párr. 110.

⁷⁶⁰ A/C.6/67/SR.18, párr. 128.

⁷⁶¹ A/C.6/67/SR.18, párr. 54.

354. Finlandia, en nombre de los Estados nórdicos, reiteró la sugerencia de que se siguiera revisando y detallando el proyecto de artículo 19 [15]. En su opinión, el término “terminación” no representaba ni reflejaba adecuadamente lo que se entendía por calidad y responsabilidad en relación con la respuesta humanitaria. Además, si bien en el proyecto de artículo se abordaban las consecuencias jurídicas de la terminación de la asistencia externa, no se debían pasar por alto ni las medidas de recuperación temprana ni los vínculos y la transición entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Los Estados nórdicos recomendaron la inclusión de una cláusula para permitir que el Estado que prestaba asistencia y, cuando correspondiera, otros actores que prestaban asistencia repatriaran sus bienes y a su personal al concluir la misión de asistencia humanitaria en una posible transición hacia la asistencia para el desarrollo.

355. La FICR reiteró su satisfacción con la atención dedicada a promover un enfoque ordenado de la terminación de la asistencia.

3. Recomendación del Relator Especial

356. El Relator Especial considera que el texto del proyecto de artículo 19 [15] podría ser más preciso si se añadiera una referencia expresa al derecho de los actores que intervienen a terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento. En cambio, no ve la necesidad de hacer referencia explícita en el texto a la repatriación de bienes y equipo, dado que esta opción ya se prevé en el párrafo 1 b) del proyecto de artículo 17 [14] mediante el uso de la expresión “su disposición ulterior”.

357. El Relator Especial recomienda que el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 19, en su forma enmendada, se remita al Comité de Redacción, como sigue:

Proyecto de artículo 19 Terminación de la asistencia externa

El Estado afectado y el Estado que presta asistencia y, en su caso, los otros actores que prestan asistencia, en el ejercicio de su derecho a terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento, consultarán entre sí sobre la terminación de esa asistencia externa y sus modalidades. El Estado afectado, el Estado que presta asistencia o los otros actores que prestan asistencia que deseen la terminación suministrarán la notificación apropiada.

U. Proyecto de artículo 20: Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de las normas especiales u otras normas del derecho internacional aplicables en casos de desastre.

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

358. El proyecto de artículo 20 se examinó en la Sexta Comisión en el sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

359. La inclusión del proyecto de artículo 20 en su forma actual recibió el apoyo de los Países Bajos⁷⁶², Malasia⁷⁶³, Chile⁷⁶⁴, la Unión Europea⁷⁶⁵ y España⁷⁶⁶.

360. Tailandia solicitó una aclaración sobre la aplicación del proyecto de artículos y otras normas del derecho internacional en casos de desastre y preguntó si se podrían incluir ejemplos de las últimas en el comentario⁷⁶⁷. Grecia expresó su preferencia por la fórmula “no obstante” en lugar de la actual “sin perjuicio de”. En su opinión, sería mejor transmitir la idea de que el proyecto de artículos seguiría siendo aplicable, junto a otros tratados más específicos que se ocupaban de la prevención de los desastres y la respuesta ante ellos, a fin de colmar posibles lagunas jurídicas⁷⁶⁸.

361. La delegación observadora de la FICR, si bien no se oponía a la formulación del proyecto de artículo 20, lamentó que no hiciera referencia a los acuerdos regionales, que constituían una parte importante del derecho relativo a los desastres⁷⁶⁹.

362. Mientras que la República Islámica del Irán consideraba que la inclusión de una disposición sobre la relación entre el proyecto de artículos y la Carta de las Naciones Unidas sería útil, pues pondría de relieve el papel cardinal de los principios de la soberanía y la integridad territorial del Estado afectado consagrados en la Carta⁷⁷⁰, Irlanda consideraba que esa disposición era innecesaria⁷⁷¹.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

363. La FICR consideraba que se debía hacer referencia de forma explícita a los arreglos regionales y bilaterales en el texto del proyecto de artículo 20, no únicamente en el comentario.

3. Recomendación del Relator Especial

364. El Relator Especial considera útil, como se ha sugerido, incluir en el texto del proyecto de artículo 20 una referencia expresa a los tratados regionales y bilaterales. Así pues, recomienda que, con esa enmienda, el texto de la primera lectura del proyecto de artículo 20 aprobado en primera lectura se remita al Comité de Redacción, como sigue:

⁷⁶² A/C.6/69/SR.20, párr. 12.

⁷⁶³ A/C.6/69/SR.21, párr. 51.

⁷⁶⁴ A/C.6/69/SR.24, párr. 46.

⁷⁶⁵ A/C.6/69/SR.19, párr. 72.

⁷⁶⁶ A/C.6/69/SR.21, párr. 40.

⁷⁶⁷ A/C.6/69/SR.20, párr. 70.

⁷⁶⁸ A/C.6/69/SR.21, párr. 17.

⁷⁶⁹ Declaración de 29 de octubre de 2014, 21ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

⁷⁷⁰ A/C.6/69/SR.21, párr. 27.

⁷⁷¹ Declaración de 27 de octubre de 2014, 19ª sesión, sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

Proyecto de artículo 20

Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de los tratados regionales y bilaterales y de las normas especiales u otras normas del derecho internacional aplicables en casos de desastre.

V. Proyecto de artículo 21 [4]: Relación con el derecho internacional humanitario

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

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

365. El proyecto de artículo 21 [4] se examinó en la Sexta Comisión en los períodos de sesiones sexagésimo cuarto, sexagésimo quinto y sexagésimo noveno de la Asamblea General.

366. Austria⁷⁷², los Estados nórdicos⁷⁷³, la Federación de Rusia⁷⁷⁴, España⁷⁷⁵, Tailandia⁷⁷⁶, Grecia⁷⁷⁷, Israel⁷⁷⁸, Cuba⁷⁷⁹, Polonia⁷⁸⁰, Sri Lanka⁷⁸¹, los Países Bajos⁷⁸², los Estados Unidos⁷⁸³, Colombia⁷⁸⁴, Mongolia⁷⁸⁵ y la India⁷⁸⁶ apoyaron la exclusión de las situaciones de conflicto armado del ámbito de aplicación del tema.

367. Algunos Estados mantenían que, si bien los conflictos armados debían excluirse de la definición de desastres, el proyecto de artículos también se podría aplicar a un desastre que ocurriera en un momento de conflicto armado. Grecia era partidaria de un enfoque según el cual el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario se aplicarían en paralelo, cuando procediera, incluso si este último cuerpo de derecho tuviera precedencia durante conflictos armados⁷⁸⁷. Francia consideraba que la mera existencia de un conflicto armado no excluía necesariamente la aplicación del proyecto de artículos, si bien era cierto que, con arreglo a la *lex specialis* pertinente, en la mayoría de los casos la protección de las personas durante los conflictos armados se regiría principalmente por las normas

⁷⁷² A/C.6/64/SR.20, párr. 13.

⁷⁷³ A/C.6/64/SR.20, párr. 8.

⁷⁷⁴ A/C.6/64/SR.20, párr. 47.

⁷⁷⁵ A/C.6/64/SR.20, párr. 48.

⁷⁷⁶ A/C.6/64/SR.21, párr. 15.

⁷⁷⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 46.

⁷⁷⁸ A/C.6/64/SR.23, párr. 40.

⁷⁷⁹ A/C.6/65/SR.23, párr. 94.

⁷⁸⁰ A/C.6/64/SR.21, párr. 73.

⁷⁸¹ A/C.6/64/SR.21, párr. 53.

⁷⁸² A/C.6/64/SR.21, párr. 91.

⁷⁸³ A/C.6/64/SR.21, párr. 102.

⁷⁸⁴ A/C.6/65/SR.20, párr. 74.

⁷⁸⁵ A/C.6/69/SR.24, párr. 96.

⁷⁸⁶ A/C.6/65/SR.25, párr. 34.

⁷⁸⁷ A/C.6/69/SR.21, párr. 18.

aplicables del derecho internacional humanitario⁷⁸⁸. Chile, si bien reconocía que el derecho internacional humanitario debía prevalecer sobre otras normas, mantenía que los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales no cubrían algunos aspectos de la respuesta a los desastres que podían ocurrir durante un conflicto armado o como consecuencia de él, particularmente en la fase posterior al desastre⁷⁸⁹. El Salvador indicó que el proyecto de artículos debía interpretarse en el sentido de que permitía su aplicación en situaciones de conflicto armado, en la medida en que no fueran aplicables las normas vigentes de derecho internacional humanitario⁷⁹⁰.

368. Los Países Bajos⁷⁹¹, Ghana⁷⁹², Chile⁷⁹³, Irlanda⁷⁹⁴, Rumania⁷⁹⁵, España⁷⁹⁶ y Eslovenia⁷⁹⁷ expresaron su apoyo a la fórmula “sin perjuicio de”, a fin de poner de relieve que el proyecto de artículos no iba en detrimento de la aplicación preferente de las normas relativas al derecho internacional humanitario en casos de conflicto armado. Los Estados nórdicos⁷⁹⁸ e Israel⁷⁹⁹ reiteraron la remisión a las normas del derecho internacional humanitario como *lex specialis* aplicable en situaciones de conflicto armado.

369. Austria interpretaba el proyecto de artículo 21 [4] en el sentido de que no se aplicaba a los desastres relacionados con conflictos armados internacionales y no internacionales, mientras que quedarían abarcados los desastres relacionados con disturbios y tensiones internos, tales como motines, actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos⁸⁰⁰.

370. Austria recomendó armonizar el texto del proyecto de artículo con el de su comentario a fin de aclarar que el proyecto de artículos debería aplicarse también a las situaciones de conflicto armado, pero solo en la medida en que este no contradijera las normas del derecho internacional humanitario⁸⁰¹. Mongolia también observó la incongruencia entre el texto del proyecto de artículo y el de su comentario en lo que respecta a la aplicación del proyecto de artículos a los desastres relacionados con conflictos armados⁸⁰². La FICR celebró la evolución del proyecto de artículo 21 [4], que, en su opinión, evitaba acertadamente una posible contradicción al excluir del ámbito de aplicación del proyecto de artículos las situaciones en que fuera aplicable el derecho internacional humanitario. No obstante, la FICR expresó su preocupación por la última oración del párrafo 3 del comentario y el párrafo 7 del comentario del proyecto de artículo 8 [5], que, juntos

⁷⁸⁸ A/C.6/64/SR.21, párr. 23.

⁷⁸⁹ A/C.6/64/SR.20, párr. 29.

⁷⁹⁰ A/C.6/65/SR.23, párr. 64.

⁷⁹¹ A/C.6/64/SR.21, párr. 91.

⁷⁹² A/C.6/64/SR.22, párr. 12.

⁷⁹³ A/C.6/64/SR.20, párr. 29.

⁷⁹⁴ A/C.6/64/SR.22, párr. 18.

⁷⁹⁵ A/C.6/64/SR.22, párr. 24.

⁷⁹⁶ A/C.6/69/SR.21, párr. 41.

⁷⁹⁷ A/C.6/64/SR.21, párr. 70.

⁷⁹⁸ A/C.6/64/SR.20, párr. 8.

⁷⁹⁹ A/C.6/64/SR.23, párr. 40.

⁸⁰⁰ A/C.6/69/SR.19, párr. 123.

⁸⁰¹ *Ibid.*

⁸⁰² A/C.6/69/SR.24, párr. 96.

parecían introducir cierta confusión y podrían conducir a interpretaciones erróneas sobre el ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario⁸⁰³.

371. Malasia sugirió la posibilidad de contar con ejemplos concretos de los distintos supuestos en que se aplicaría el proyecto de artículos junto con las normas de derecho internacional humanitario⁸⁰⁴. Eslovenia sugirió que se estudiara la posible relación del proyecto de artículos con las normas relativas a los desplazados internos y los refugiados⁸⁰⁵.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

372. Austria llamó la atención, una vez más, sobre la incongruencia entre la formulación del proyecto de artículo y el comentario correspondiente, que, en su opinión, impedía comprender con claridad lo que la Comisión tenía en mente. A juicio de Austria, el proyecto de artículos debía aplicarse también a las situaciones de conflicto armado, pero solo en la medida en que no contradijera las normas aplicables del derecho internacional humanitario.

373. La República Checa estaba de acuerdo con la postura expresada en el comentario, en que se preveía la aplicabilidad del proyecto de artículos en situaciones de emergencias complejas, incluidos conflictos armados, en la medida en que el derecho internacional humanitario no fuera aplicable. La República Checa también señaló la discrepancia entre el texto del proyecto de artículo y el comentario, exhortó a la Comisión a que armonizara ambos, y consideró que sería deseable seguir analizando la relación entre el proyecto de artículos y las normas de los conflictos armados.

374. Los Países Bajos reiteraron su preferencia por que el proyecto de artículo se volviera a redactar empleando una fórmula estándar “sin perjuicio de”.

375. Suiza señaló que se había eliminado la exclusión de los conflictos armados, por lo que surgía la duda de la manera en que el proyecto de artículos abarcaba las situaciones de conflicto armado en que se producían desastres. Suiza recordó las diversas referencias a la aplicabilidad del proyecto de artículos en “emergencias complejas” en los comentarios a los proyectos de artículo 8 [5], 20 y 21 [4] y expresó la opinión de que, juntos, esos comentarios introducían más ambigüedad que claridad con respecto a la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. En su opinión, la exclusión de las situaciones cubiertas por el derecho internacional humanitario tenía la ventaja de la claridad.

376. La Unión Europea señaló que el contenido del proyecto de artículo no parecía coincidir con el comentario correspondiente. Independientemente de esa incoherencia, las “emergencias complejas” planteaban la cuestión de cuál era la mejor manera de atender las necesidades de las personas en situaciones de ese tipo. La Unión Europea propuso que la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario se presentara con la fórmula “sin perjuicio de”, a fin de que el proyecto de artículos fuera aplicable en situaciones complejas de emergencia, y que en el comentario correspondiente se aclarara que nada de lo

⁸⁰³ A/C.6/65/SR.25, párr. 49.

⁸⁰⁴ A/C.6/64/SR.21, párr. 38.

⁸⁰⁵ A/C.6/64/SR.21, párr. 70.

contenido en el proyecto de artículos se podía leer o interpretar de modo que afectara al derecho internacional humanitario.

377. El CICR señaló la discrepancia entre el texto de la disposición contenida en el proyecto de artículo 21 [4] y su comentario. Por ello, recomendó armonizar el comentario con el texto del proyecto de artículo a fin de indicar que el proyecto de artículos no sería aplicable en situaciones de conflicto armado, incluidas las “emergencias complejas” definidas en el comentario de la Comisión. El CICR discrepaba de la suposición, expresada en el comentario, de la posibilidad de lagunas en el derecho internacional humanitario y de la potencial inaplicabilidad de determinadas normas del derecho internacional humanitario. En su opinión, el derecho internacional humanitario era aplicable en situaciones en que se daban a la vez un conflicto armado y un desastre natural, y contenía un conjunto de disposiciones suficientemente detalladas para dar respuesta a las cuestiones de protección y asistencia derivadas de “emergencias complejas”. Así pues, era fundamental que el proyecto de artículos y sus comentarios no contradijeran las normas del derecho internacional humanitario. La única manera de lograrlo sería asegurar que el proyecto de artículos y sus comentarios excluyeran sin ambigüedad las situaciones de conflicto armado del ámbito de aplicación del proyecto de artículos.

378. La FICR considerara que el proyecto de artículos no debía aplicarse en situaciones de conflicto armado, dado que las dinámicas particulares que se daban en un conflicto no se habían tenido debidamente en cuenta en su concepción. No se ofrecía ninguna orientación acerca de cuándo se aplicaría o no el derecho internacional humanitario, y, en efecto, no cabía esperar ninguna, dado que el proyecto de artículos no sería un instrumento apropiado para definir de manera fundamental el ámbito de aplicación de los Convenios de Ginebra de 1949, y ello invitaba a confusión y a contradicciones sin añadir un valor real a las operaciones.

379. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios expresó su preocupación porque el proyecto de artículo parecía no ser coherente con el comentario y, por tanto, no ofrecía una idea clara de la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. La Oficina consideraba que el proyecto de artículos debía ser aplicable a los denominados “desastres complejos” que se producían en el mismo territorio en que tenía lugar un conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación paralela del derecho internacional humanitario y cuando las normas del derecho internacional humanitario no dieran respuesta a la cuestión concreta relacionada con los desastres.

3. Recomendación del Relator Especial

380. El Relator Especial señala que el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre no está pensado para constituir un nuevo planteamiento del derecho internacional humanitario, algo que, en cualquier caso, no podría ser nunca. Al contrario, la integridad de esa legislación se preserva cuidadosamente a lo largo del presente proyecto, en particular mediante la disposición específica plasmada en el proyecto de artículo 21 [4], aunque es posible que hubiera estado adecuadamente protegida ya por el proyecto de artículo 20.

381. Como se explica en el párrafo 4 *supra*, las cuestiones relativas a la redacción del comentario al proyecto de artículos se abordarán una vez que el texto final provisional del proyecto de artículos se haya aprobado. El Relator Especial

considera que la fórmula “sin perjuicio de” transmitiría mejor el significado que se pretende que tenga el proyecto de artículo 21 [4]. Por consiguiente, recomienda que se remita al Comité de Redacción el siguiente texto para el proyecto de artículo 21:

Proyecto de artículo 21 [4]

Relación con el derecho internacional humanitario

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de las normas del derecho internacional humanitario aplicables en casos de desastre.

III. Proyecto de preámbulo

A. Introducción

382. En el transcurso de la primera lectura por parte de la Comisión, en 2014, de su proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, se sugirió que el proyecto debía complementarse con un preámbulo, que debía prepararse y examinarse durante la segunda lectura, en 2016. En respuesta a esa sugerencia, el Relator Especial consideró apropiado incluir en el presente informe su recomendación para el texto del preámbulo correspondiente.

383. En el pasado, la Comisión ha presentado a la Asamblea General proyectos de artículos definitivos sobre varios temas, y estos contenían un preámbulo. Así ha sido el caso de los textos recomendados para que formaran la base de una convención⁸⁰⁶ o para convertirse después en un texto vinculante⁸⁰⁷, así como el de los instrumentos que afirman principios⁸⁰⁸ en un ámbito concreto del derecho internacional.

384. El siguiente preámbulo, recomendado por el Relator Especial, tiene por objeto proporcionar un marco conceptual para el proyecto de artículos, estableciendo el contexto general en el que se ha elaborado el tema de la protección de las personas en casos de desastre y presentando la lógica esencial que hay detrás del proyecto de artículos.

Recomendación del Relator Especial

385. Se propone el siguiente texto de un proyecto de preámbulo para que la Comisión lo considere:

Proyecto de preámbulo

Teniendo presente el Artículo 13, párrafo 1 a), de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual la Asamblea General promoverá estudios y

⁸⁰⁶ Proyecto de convención para la supresión de la apatridia en el porvenir y proyecto de convención para reducir los casos de apatridia en el porvenir, *Anuario ... 1954*, vol. II, pág. 140; proyecto de convención sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados *Anuario ... 1999*, vol. II (segunda parte), párr. 47.

⁸⁰⁷ Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, con comentarios, *Anuario, ... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 53.

⁸⁰⁸ Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 99; Proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario ... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 66.

hará recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,

Tomando en consideración la creciente frecuencia y gravedad de los desastres naturales y causados por el hombre y sus efectos perjudiciales subsiguientes a corto y largo plazo,

Profundamente preocupada por el sufrimiento de las personas afectadas por los desastres y consciente de la necesidad de respetar y proteger su dignidad y sus derechos en tales circunstancias,

Teniendo presente la importancia del fortalecimiento de la cooperación internacional en relación con todas las fases de un desastre,

Destacando el principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados y su corolario, el deber de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, y, por consiguiente, *reafirmando* el papel primordial del Estado afectado a la hora de tomar medidas con respecto a la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre,

La ... conviene en lo siguiente:

B. Primer párrafo

Teniendo presente el Artículo 13, párrafo 1 a), de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,

386. Este párrafo reafirma una redacción similar a la empleada por la Comisión en proyectos definitivos recientes que contenían un preámbulo⁸⁰⁹. Esta se centra en el mandato encomendado por la Asamblea General de codificar y desarrollar progresivamente el derecho internacional y, de forma implícita, en la importante función conexas que se atribuye a la Comisión.

C. Segundo párrafo

Tomando en consideración la creciente frecuencia y gravedad de los desastres naturales y causados por el hombre y sus efectos perjudiciales subsiguientes a corto y largo plazo,

387. Este párrafo subraya el fenómeno de los desastres, que ha suscitado la preocupación de la comunidad internacional, lo cual ha llevado a la Comisión a desarrollar normas jurídicas en ese ámbito. El párrafo hace referencia a la tendencia constante y verificable según la cual tanto los desastres naturales como los causados por el hombre se producen con cada vez más frecuencia y son cada vez más graves, en términos de pérdida masiva de vidas humanas, gran sufrimiento y angustia a seres humanos, y de desplazamiento o daños materiales o ambientales de gran

⁸⁰⁹ Véanse el proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario...2001*, vol. II (segunda parte), párr. 97; y el proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, *Anuario...2008*, vol. II (segunda parte), párr. 53.

magnitud, como se afirma en el proyecto de artículo 3 [3], relativo a la definición de “desastre”. Esa referencia se incluye, por lo general, en el preámbulo de los instrumentos de derecho relativo a los desastres⁸¹⁰.

388. Se mencionan expresamente los “desastres naturales y causados por el hombre” para poner de relieve una característica distintiva del presente proyecto de artículos en comparación con algunos otros instrumentos en esta esfera, que tienen un ámbito de aplicación más restringido que se limita a los desastres naturales. En cambio, el proyecto de artículo 3 [3] y su comentario subrayan la ausencia de limitaciones con respecto al origen del acontecimiento, ya sea este natural o causado por el hombre. Como ha demostrado la experiencia, los desastres se producen con frecuencia como consecuencia de una serie compleja de causas, por lo que una referencia expresa a la definición global de desastre aprobada por la Comisión resulta pertinente, a fin de destacar la elección que se hizo. El presente informe explica que el término “desastres” que figura en el proyecto de preámbulo abarca

⁸¹⁰ Véanse el Acuerdo de la ASEAN (Preocupadas por la creciente frecuencia y escala de los desastres en la región de la ASEAN y sus efectos dañinos tanto a corto como a largo plazo); la Decisión núm. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (en lo sucesivo, “Decisión de la Unión Europea relativa al Mecanismo de la Unión”) (“Habida cuenta del aumento significativo en los últimos años del número y la gravedad de las catástrofes naturales y de origen humano, y en una situación en que las futuras catástrofes serán más extremas y complejas con consecuencias de gran alcance y mayor duración, como consecuencia, en particular, del cambio climático y de la posible interacción entre diferentes riesgos naturales y tecnológicos, es cada vez más importante adoptar un enfoque integrado para la gestión de las catástrofes ... La protección que se ha de garantizar en virtud del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (en lo sucesivo, el “Mecanismo de la Unión”) debe tener fundamentalmente por objeto a las personas, pero también el medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural, contra todo tipo de catástrofes naturales y de origen humano, incluidas las catástrofes medioambientales, la contaminación marina y las emergencias sanitarias graves que se produzcan dentro o fuera de la Unión”); la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, de 7 de junio de 1991 (en lo sucesivo, la “Convención Interamericana”) (“Considerando que con frecuencia ocurren desastres, catástrofes y otras calamidades que destruyen la vida y amenazan la seguridad y bienes de los habitantes del continente americano”); el Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, de 11 de noviembre de 2011 (en lo sucesivo, el “Acuerdo de la SAARC”) (Preocupados por la creciente frecuencia y escala de los desastres naturales en la región de Asia Meridional y por sus efectos dañinos tanto a corto como a largo plazo); el Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil, de 22 de mayo de 2000, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2172, pág. 213 (“Profundamente preocupados del aumento del número y de la gravedad de las catástrofes de toda índole acaecidas en el mundo, ya sean de origen natural u ocasionadas por el hombre”); el Convenio de Tampere (“reconociendo que la magnitud, complejidad, frecuencia y repercusiones de las catástrofes están aumentando a un ritmo extraordinario, lo que afecta de forma particularmente grave a los países en desarrollo”); el Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Cuba en el Ámbito de la Asistencia Humanitaria y la Reducción de Desastres, 19 de enero de 2009, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2774, núm. 48843 (“Considerando el incremento en cantidad y gravedad de los desastres, tanto de origen natural como generados por la interacción del hombre con el medio ambiente”); y la resolución 7, relativa al fortalecimiento de los marcos normativos y la superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres, aprobada por la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que tuvo lugar del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 (“preocupada ante las crecientes repercusiones de los desastres naturales en las vidas, los medios de sustento y el bienestar de las personas en todo el mundo y, en particular, de las comunidades más pobres y vulnerables”).

tanto los desastres repentinos como aquellos de evolución lenta, y los desastres tanto de pequeña como de gran magnitud.

389. La referencia a los efectos “a corto y largo plazo”, que aparece en el preámbulo de algunos instrumentos en esta esfera, como el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia y el Acuerdo sobre la Respuesta Rápida ante Desastres Naturales de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, tiene por objeto mostrar que el presente proyecto no se centra solo en los efectos inmediatos de los desastres, sino que también implica un enfoque a largo plazo, abordando actividades dedicadas a la fase de recuperación, como se afirma claramente en el proyecto de artículo 1 [1], aprobado en la primera lectura, relativo al ámbito de aplicación *ratione temporis*.

D. Tercer párrafo

Profundamente preocupada por el sufrimiento de las personas afectadas por los desastres y consciente de la necesidad de respetar y proteger su dignidad y sus derechos en tales circunstancias,

390. Los párrafos tercero y cuarto del preámbulo se refieren a los objetivos principales del presente proyecto de artículos, a saber, la protección de las personas afectadas por un desastre y las actividades que deben llevar a cabo los diversos actores para facilitar una respuesta adecuada y eficaz a los desastres.

391. El tercer párrafo del preámbulo pone de relieve el objetivo primordial del proyecto de artículos, a saber, la protección de las personas cuya vida, bienestar y propiedades hayan resultado afectados por los desastres. Ello se ha reconocido en el proyecto de artículo 1 [1], relativo al ámbito de aplicación del proyecto de artículos, y en otras disposiciones sustantivas, como los proyectos de artículo 5 [7], 6 [8] y 7 [6], aprobados en primera lectura. Como consecuencia de ello, el tercer párrafo del preámbulo utiliza el término “sufrimiento”, que aparece también en otros instrumentos de derecho relativo a los desastres⁸¹¹, dado que ese término engloba

⁸¹¹ Véanse la Decisión de la Unión Europea relativa al Mecanismo de la Unión (“La protección que se ha de garantizar en virtud del Mecanismo de Protección Civil de la Unión ... debe tener fundamentalmente por objeto a las personas, pero también el medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural, contra todo tipo de catástrofes naturales y de origen humano, incluidas las catástrofes medioambientales, la contaminación marina y las emergencias sanitarias graves que se produzcan dentro o fuera de la Unión”); la Convención Interamericana (“Persuadidos de que el sufrimiento humano causado por esas calamidades puede aliviarse de manera más eficaz e inmediata si dicha cooperación dispusiera de un instrumento que facilitara y regulara los procedimientos internacionales para la prestación de asistencia en tales casos); la resolución 45/100 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990 (“Considerando que dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana”); la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991 (“Profundamente preocupada por los sufrimientos de las víctimas de desastres y situaciones de emergencia, las pérdidas de vidas humanas, las corrientes de refugiados, los desplazamientos en masa de personas y la destrucción de bienes materiales”); y la resolución 4, relativa a la adopción de las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobada por la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que tuvo lugar del 26 al 30 de noviembre de 2007 (“reafirmando que la preocupación fundamental de la humanidad y de la comunidad internacional, en las situaciones de desastre, es la protección y el bienestar de las personas y la

diversas formas de perjuicios, ya sean morales o materiales, a los que están sometidas las personas afectadas por un desastre.

392. La última frase, relativa a “la necesidad de respetar y proteger su dignidad y sus derechos en tales circunstancias”, hace referencia a otro principio básico del proyecto, reflejado en los proyectos de artículo 2 [2], 5 [7] y 6 [8], aprobados en primera lectura.

E. Cuarto párrafo

Teniendo presente la importancia del fortalecimiento de la cooperación internacional en relación con todas las fases de un desastre,

393. El cuarto párrafo del preámbulo otorga particular importancia a la promoción de la cooperación internacional en caso de desastre mediante el presente proyecto de artículos, como se indica también en otros preámbulos aprobados por la Comisión en ámbitos en que la cooperación también representa un papel importante⁸¹².

394. La cooperación, en tanto que realización práctica del principio de solidaridad, es también uno de los principios fundamentales del presente proyecto de artículos. La cooperación está estrechamente relacionada con varios aspectos de la relación entre el Estado afectado y los Estados u otros actores que prestan asistencia, como se indica, en particular, en los proyectos de artículo 8 [5] a 19 [15], aprobados en primera lectura.

395. De manera similar, el preámbulo de varios instrumentos de derecho relativo a los desastres pone de relieve la función positiva que desempeña la cooperación entre los interesados pertinentes en la prevención y la reducción del riesgo de desastres⁸¹³.

salvaguarda de los derechos humanos fundamentales, como se señala en la Declaración de principios sobre la organización de socorros a las poblaciones civiles en casos de desastre, aprobada por la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja en 1969”).

⁸¹² Véanse el proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 97 (“Reconociendo la importancia de promover la cooperación internacional”); y el proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, *Anuario... 2008*, vol. II (segunda parte), párr. 53 (“Reconociendo la necesidad de promover la cooperación internacional”).

⁸¹³ Véanse el Acuerdo de la ASEAN (Reafirmando también... la Segunda Declaración de la Concordia de la ASEAN, de 7 de octubre de 2003, en la que se dispone que la ASEAN, por medio de la Comunidad Sociocultural de la ASEAN, intensificará la cooperación para abordar los problemas asociados, entre otras cosas, con la gestión de los desastres en la región a fin de que sus miembros puedan realizar plenamente su potencial de desarrollo y se mejore el espíritu comunitario ... Recordando también la Declaración de Hyogo y el Marco de Acción de Hyogo establecido por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en enero de 2005, que, entre otras cosas, destacan la necesidad de fortalecer y, si es necesario, preparar enfoques regionales coordinados, y crear o perfeccionar las políticas, mecanismos operacionales, planes y sistemas de comunicación para prepararse y asegurar una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de desastre que rebasen la capacidad nacional para hacerles frente); la Decisión de la Unión Europea relativa al Mecanismo de la Unión (“La prevención tiene una importancia clave para la protección frente a las catástrofes y requiere que se adopten más medidas tal como se pide en las Conclusiones del Consejo de 30 de noviembre de 2009 y en la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de septiembre de 2010 sobre la Comunicación de la Comisión titulada “Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano”. El Mecanismo de la Unión debe incluir un marco político general aplicable a las acciones de la Unión de prevención de riesgos de catástrofe”); la Convención Interamericana

El párrafo hace implícitamente referencia a las disposiciones sustantivas estrechamente relacionadas del proyecto de artículos para subrayar la naturaleza multifacética de los actores que participan en la cooperación, a saber, los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los actores privados, y la función que desempeña la cooperación en la realización de los principios básicos de humanidad, no perjudicar, independencia, neutralidad, imparcialidad y no discriminación.

396. Al mencionar “todas las fases de un desastre” se pretende reconocer el alcance del proyecto de artículos a todas y cada una de las fases que constituyen el ciclo completo del desastre, según corresponda. Se elimina así, pues, la necesidad de hacer una referencia específica en el preámbulo a las diversas fases, caracterizándolas como prevención y preparación y socorro y recuperación, como en ocasiones se hace en textos comparables. Seguir esta última opción presupondría haber ofrecido una definición jurídica o fáctica de esos términos en el proyecto, lo cual no se hizo, habida cuenta de la falta de una terminología común incluso entre los actores humanitarios.

(“Teniendo presente el alto sentido de cooperación que anima a los Estados de la región frente a tales hechos que afectan al bienestar de los pueblos del Continente”); el Convenio de Tampere (“Tomando nota de la historia de la cooperación internacional en lo que concierne a la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe ... Deseos además de facilitar la cooperación internacional para mitigar el impacto de las catástrofes”); la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991 (“Consciente de la necesidad de reforzar y hacer más eficaces los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, y especialmente del sistema de las Naciones Unidas, en la prestación de asistencia humanitaria”); la resolución 4, relativa a la adopción de las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobada por la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que tuvo lugar del 26 al 30 de noviembre de 2007 (“Reconociendo el derecho soberano de los Estados afectados a solicitar, aceptar, coordinar, regular y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación prestados por los actores que brindan asistencia en sus territorios”); la resolución 67/231 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2012 (“Poniendo de relieve también que incumbe al Estado afectado la responsabilidad primordial de iniciar, organizar, coordinar y suministrar la asistencia humanitaria en su territorio, así como de facilitar la labor de las organizaciones humanitarias para mitigar las consecuencias de los desastres naturales ... Reafirmando la importancia de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos de los Estados afectados por hacer frente a los desastres naturales en todas sus etapas, particularmente en la preparación, la respuesta y la etapa de recuperación temprana, así como del fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los países afectados por desastres”); y la resolución 68/102 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 2013 (“Expresando su profunda preocupación por las crecientes dificultades que acarrearán, para los Estados Miembros y para el sistema de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas y su capacidad, las consecuencias de los desastres naturales, incluidas las relacionadas con los persistentes efectos del cambio climático, y reafirmando la importancia de que se aplique el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, entre otros medios, proporcionando recursos suficientes para reducir el riesgo de desastres, incluida la inversión en la preparación para casos de desastre y el fomento de la capacidad, y procurando reconstruir mejor en todas las etapas, desde el socorro hasta el desarrollo”).

F. Quinto párrafo

Destacando el principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados y su corolario, el deber de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, y, por consiguiente, *reafirmando* el papel primordial del Estado afectado a la hora de tomar medidas con respecto a la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre,

397. Recordar los principios fundamentales de la igualdad soberana y la no intervención y “el papel primordial del Estado afectado” a la hora de tomar medidas con respecto a la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre apuntala la referencia que se hizo antes a la cooperación internacional. De hecho, la cooperación no ha de interpretarse como una disminución de la soberanía de los Estados afectados y de sus prerrogativas dentro de los límites del derecho internacional. La mención deliberada del papel de las autoridades estatales es, pues, acorde con el proyecto de artículo 12 [9], que señala específicamente su responsabilidad principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre⁸¹⁴.

G. Sexto párrafo

La ... conviene en lo siguiente:

398. Dado que el Relator Especial propone a continuación que la Comisión recomiende que su proyecto de artículos sirva de base para un tratado, hace falta un párrafo adicional en el preámbulo a tal efecto. No obstante, a la espera de que la Comisión apruebe su recomendación, el Relator Especial se abstiene de incluir aquí una propuesta de un texto concreto para ese párrafo. La redacción por la que se opte al final debería hacer hincapié en el carácter vinculante del instrumento propuesto,

⁸¹⁴ Véanse también la resolución 45/100 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990 (“Reafirmando la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, y reconociendo que incumbe en primer lugar a cada Estado asistir a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares que se produzcan en su territorio”); la resolución 67/231 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2012 (“Poniendo de relieve también que incumbe al Estado afectado la responsabilidad primordial de iniciar, organizar, coordinar y suministrar la asistencia humanitaria en su territorio, así como de facilitar la labor de las organizaciones humanitarias para mitigar las consecuencias de los desastres naturales ... Reafirmando la importancia de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos de los Estados afectados por hacer frente a los desastres naturales en todas sus etapas, particularmente en la preparación, la respuesta y la etapa de recuperación temprana, así como del fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los países afectados por desastres”); la resolución 70/107 de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 2015, (“Poniendo de relieve también que incumbe al Estado afectado la responsabilidad primordial de iniciar, organizar, coordinar y suministrar la asistencia humanitaria en su territorio, así como de facilitar la labor de las organizaciones humanitarias para mitigar las consecuencias de los desastres naturales”); y la resolución 4, relativa a la adopción de las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobada por la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que tuvo lugar del 26 al 30 de noviembre de 2007 (“reconociendo el derecho soberano de los Estados afectados a solicitar, aceptar, coordinar, regular y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación prestados por los actores que brindan asistencia en sus territorios”).

de acuerdo con las fórmulas que se introducen habitualmente en la sección final de preámbulos comparables. El texto se puede referir exclusivamente a “los Estados” como partes potenciales en el instrumento futuro o puede ampliar su ámbito de aplicación más allá de los Estados, en vista de que, de conformidad con las disposiciones pertinentes del proyecto, el instrumento también puede ser ratificado por organizaciones internacionales.

H. Otros posibles párrafos

399. Según está concebido actualmente, el proyecto de preámbulo evita hacer suyos o referirse específicamente a los documentos pertinentes que ponen de relieve las acciones requeridas por parte de los Estados, como el Marco de Sendai, recientemente aprobado, o, en otros aspectos, la trascendental resolución 46/182 de la Asamblea General. Dado que el preámbulo está pensado para formar parte integrante de un futuro texto vinculante, tendría sentido adoptar un enfoque prudente para evitar el riesgo de cristalizar en él documentos que posteriormente van a ser modificados por la práctica internacional, por ejemplo, el paso del Marco de Hyogo al Marco de Sendai en el breve período de diez años. No obstante, algunos de esos documentos ya se han mencionado en el presente informe y también se mencionarán, según corresponda, en los comentarios correspondientes a los proyectos de artículo pertinentes una vez que estos se aprueben.

400. Esa solución debería sopesarse con cuidado. No obstante, una posible alternativa sería mencionar los documentos internacionales pertinentes para reafirmar y refrendar los principios básicos del derecho relativo a los desastres que ya se expresan en ellos. Esa solución fue la escogida en el caso de algunos de los preámbulos aprobados por la Comisión en otros proyectos definitivos, como el preámbulo al proyecto de artículos sobre los acuíferos transfronterizos, en el que se hace referencia a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y a la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales. Desde esta perspectiva, los párrafos adicionales del preámbulo se podrían redactar utilizando fórmulas del tipo “*Recordando...*” o “*Reafirmando...*” y aludiendo a los principios adoptados en los documentos pertinentes en esta esfera.

IV. Forma definitiva del proyecto de artículos

1. Comentarios y observaciones formulados antes de la aprobación del proyecto de artículos en primera lectura

401. La cuestión de la forma final que se daría al proyecto de artículos se planteó durante los debates en la Sexta Comisión en varios períodos de sesiones de la Asamblea General. El Reino Unido⁸¹⁵, la República Checa⁸¹⁶, la India⁸¹⁷, la Federación de Rusia⁸¹⁸ y España⁸¹⁹ expresaron su preferencia por que se aprobara en

⁸¹⁵ A/C.6/64/SR.29, párr. 40; A/C.6/65/SR.24, párr. 64; A/C.6/66/SR.23, párr. 45; y A/C.6/69/SR.19, párr. 166.

⁸¹⁶ A/C.6/64/SR.20, párr. 43.

⁸¹⁷ A/C.6/69/SR.21, párr. 70.

⁸¹⁸ A/C.6/66/SR.24, párr. 37; A/C.6/68/SR.25, párr. 37; y A/C.6/69/SR.19, párr. 96.

⁸¹⁹ A/C.6/67/SR.18, párr. 118.

forma de unas directrices no vinculantes. Se consideraba que la elaboración de unas directrices no vinculantes o de un marco de principios para los Estados y otras partes que intervienen en el socorro en casos de desastre sería de mayor utilidad práctica⁸²⁰. La Federación de Rusia también propuso que se plasmaran en forma de una guía para la práctica⁸²¹, y Alemania sugirió un conjunto de recomendaciones⁸²². México, si bien señaló que se mantenía abierto a la posibilidad de que se elaborara una convención, consideraba más útil que el proyecto de artículos se presentara en forma de principios rectores⁸²³.

402. Polonia consideraba acertado aprobar una convención marco que estableciera principios generales y que pudiera servir de referencia para la elaboración de acuerdos bilaterales o regionales especiales⁸²⁴. La FICR consideraba que el fortalecimiento del marco jurídico mundial mediante la aprobación de una convención internacional añadiría un nuevo elemento que podría seguir estimulando y mejorando la labor que ya se había realizado a través de instrumentos no vinculantes⁸²⁵.

2. Comentarios y observaciones recibidos en respuesta a la solicitud de la Comisión de Derecho Internacional

403. Australia consideraba que el corpus de derecho internacional actual era suficiente para proporcionar los fundamentos jurídicos para la reducción del riesgo de desastres y las actividades de respuesta. En consecuencia, consideraba que la labor de la Comisión sería más útil en los casos en que contribuía a que los Estados entendieran y aplicaran sus obligaciones existentes. Encomiando a la Comisión por su amplia labor al tomar en consideración las obligaciones existentes dimanantes de los tratados, los elementos que pretendían desarrollar o crear nuevos deberes u obligaciones parecían, por el momento, resultar más apropiados si se plasmaban en forma de principios o directrices sobre mejores prácticas.

404. Los Países Bajos indicaron que, si bien el proyecto de artículos podía considerarse un reflejo autorizado del derecho internacional contemporáneo, o un intento de desarrollo progresivo del derecho, no era jurídicamente vinculante.

405. La Unión Europea reiteró que el proyecto de artículos ya constituía una contribución importante, independientemente de la forma que pudiera adoptar, en apoyo de las personas en casos de desastre.

406. La FICR mantenía que no tenía mucho sentido publicar el proyecto de artículos como directrices no vinculantes, pues con ello se correría el riesgo de crear una confusión y un solapamiento importantes con los documentos vigentes de “derecho blando”, como las Directrices de la FICR, que ya habían hecho suyas los Estados y que entraban con más detalle en cuestiones operacionales. En principio, un tratado mundial podría añadir la ventaja de dar un mayor impulso a los esfuerzos en curso por desarrollar normas a nivel nacional y de establecer una reciprocidad de los compromisos más clara entre los Estados receptores y los agentes internacionales que responden a un desastre. Otra opción sería que las iniciativas de

⁸²⁰ A/C.6/64/SR.29, párr. 40.

⁸²¹ A/C.6/65/SR.23, párr. 58.

⁸²² A/C.6/68/SR.24, párr. 60.

⁸²³ A/C.6/67/SR.19, párr. 20.

⁸²⁴ A/C.6/64/SR.21, párr. 78.

⁸²⁵ A/C.6/69/SR.21, párr. 76.

la Comisión se tomaran en el plano regional, donde se estaba impulsando la preparación de instrumentos nuevos. El hecho de que un esfuerzo encaminado a la elaboración de un tratado pudiera distraer de otras iniciativas de preparación de instrumentos a nivel nacional seguía preocupando a la Comisión.

407. La OIM aguardaba con interés la aprobación del proyecto de artículos en cualquiera que fuera la forma que los Estados consideraran más apropiada.

408. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios era partidaria de que en el comentario se incluyera una referencia al carácter del proyecto de artículos, así como de que se siguiera debatiendo si el proyecto de artículos debía constituir la base de un tratado internacional vinculante.

409. El PMA acogió con beneplácito la posibilidad de que el proyecto de artículos se convirtiera en un tratado en el ámbito de la respuesta en casos de desastre, lo cual sería especialmente útil en los países con los que el PMA no había concertado ningún acuerdo o en los casos en que no hubiera podido ocuparse de forma exhaustiva de los aspectos que abarcaba el proyecto de artículos. El PMA expresó la esperanza de que las negociaciones con agentes estatales se beneficiaran de la existencia de un marco jurídico para la asistencia, lo cual permitiría a los actores que prestaban asistencia centrar sus negociaciones con los Estados afectados más concretamente en qué se necesitaba para reducir el riesgo de emergencias y darles respuesta.

3. Recomendación del Relator Especial

410. El Relator Especial desea observar que, de conformidad con lo dispuesto en su Estatuto, la Comisión debía presentar a la Asamblea el resultado definitivo de su trabajo sobre un determinado tema, acompañado de una recomendación sobre la forma en que este se debería plasmar. No obstante, corresponde en última instancia a los Estados representados en la Asamblea General tomar una decisión al respecto. El hecho de que el trabajo final de la Comisión pueda haberse plasmado en forma de proyecto de artículos no prejuzga en modo alguno la recomendación de la Comisión o la decisión de la Asamblea. El proyecto de artículos no es, en sí mismo, vinculante. Su efecto vinculante derivaría de estar plasmado en una convención internacional o de ser declarado judicialmente como norma de derecho internacional consuetudinario.

411. En opinión del Relator Especial, la forma más segura y oportuna de que el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre pueda servir para su fin y ser verdaderamente eficaz ante la creciente frecuencia e intensidad de los desastres sería utilizarlo como base para la aprobación de un instrumento vinculante, como una convención internacional.

412. En apoyo de su postura, el Relator Especial suscribe firmemente los convincentes y persuasivos comentarios y observaciones en este sentido hechos por la FICR, el órgano internacional que cuenta con la experiencia histórica más larga en la respuesta humanitaria en casos de desastre. El mayor valor que se concede a un instrumento vinculante se reconoció, haciendo referencia explícita a la labor de la Comisión sobre el presente tema, en la declaración final sobre la gobernanza y la legislación sobre la reducción del riesgo de desastres, aprobada en la reunión parlamentaria convocada por la Unión Interparlamentaria, la más antigua de las organizaciones internacionales, con ocasión de la Tercera Conferencia Mundial de

las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Recientemente, los Jefes de Estado de Francia y los Estados Unidos, entre otros, han expresado un firme apoyo a la aprobación de un instrumento vinculante sobre un tema estrechamente relacionado: el cambio climático.

413. Una recomendación a favor de la celebración de una convención internacional sería plenamente conforme con la práctica de la Comisión en lo que respecta al texto final de varios de sus proyectos de artículos sobre diversos temas, entre los que cabe citar, como los más recientes, la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, la protección diplomática, los efectos de los conflictos armados en los tratados, el derecho de los acuíferos transfronterizos, la responsabilidad de las organizaciones internacionales y la expulsión de extranjeros.

414. En vista de lo anterior, el Relator Especial recomienda vivamente a la Comisión que apruebe su propia recomendación a la Asamblea General a favor de una convención internacional, que debería celebrarse sobre la base de su texto definitivo para el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre.

Anexo

Preámbulo y texto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, según lo propuesto por el Relator Especial en su octavo informe

La protección de las personas en casos de desastre

Preámbulo

Teniendo presente el Artículo 13, párrafo 1 a), de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,

Tomando en consideración la creciente frecuencia y gravedad de los desastres naturales y causados por el hombre y sus efectos perjudiciales subsiguientes a corto y largo plazo,

Profundamente preocupada por el sufrimiento de las personas afectadas por los desastres y consciente de la necesidad de respetar y proteger su dignidad y sus derechos en tales circunstancias,

Teniendo presente la importancia del fortalecimiento de la cooperación internacional en relación con todas las fases de un desastre,

Destacando el principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados y su corolario, el deber de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, y, por consiguiente, *reafirmando* el papel primordial del Estado afectado a la hora de tomar medidas con respecto a la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre,

La ... conviene en lo siguiente:

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 adecuada y eficaz a los desastres, que atienda 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 ocasionen pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, desplazamientos o daños materiales, económicos o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.

Artículo 4 **Términos empleados**

A los efectos del presente proyecto de artículos:

a) “Estado afectado” es el Estado en cuyo territorio o bajo la jurisdicción o el control del cual las personas, los bienes o el medio ambiente resultan afectados por un desastre;

b) “Estado que presta asistencia” es un Estado que presta asistencia a un Estado afectado a su solicitud o con su consentimiento;

c) “otro actor que presta asistencia” es una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental pertinente o cualquier otra entidad o individuo extranjeros al Estado afectado, que presta asistencia a ese Estado a su solicitud o con su consentimiento;

d) “asistencia externa” es el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por los Estados u otros actores que prestan asistencia para el socorro en casos de desastre;

e) “personal de socorro” es el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en casos de desastre; los recursos militares deberán utilizarse únicamente cuando no haya una alternativa civil equivalente para atender una necesidad humanitaria crítica;

f) “equipo y bienes” son los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y demás objetos para el socorro en casos de desastre.

Artículo 5 **Dignidad humana**

Al responder a los desastres, los Estados y otros actores que prestan asistencia respetarán y protegerán la dignidad inherente a la persona humana.

Artículo 6 **Derechos humanos**

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten, protejan y hagan efectivos sus derechos humanos.

Artículo 7 **Principios de la respuesta humanitaria**

La respuesta a los desastres se llevará a cabo con arreglo a los principios de humanidad, no hacer daño, independencia, neutralidad e imparcialidad, en particular sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los más vulnerables.

Artículo 8

Deber de cooperar

De conformidad con el presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, así como con las Naciones Unidas, en particular con su Coordinador del Socorro de Emergencia, los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y con otros actores que presten asistencia.

Artículo 9

Formas de cooperación

A los fines del presente proyecto de artículos, la cooperación incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones y la puesta a disposición de personal de socorro, equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.

Artículo 10

Cooperación para reducir el riesgo de desastres

El deber de cooperar consagrado en el proyecto de artículo 8 incluirá la adopción de medidas que tengan por objeto reducir el riesgo de desastres.

Artículo 11

Reducción del riesgo de desastres

1. Todo Estado reducirá el riesgo de desastres adoptando las medidas necesarias y apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir la creación de nuevos riesgos y reducir los riesgos existentes y de mitigar los desastres, así como prepararse para ellos.
2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

Artículo 12

Papel del Estado afectado

1. El Estado afectado, en virtud de su soberanía, tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en su territorio.
2. El Estado afectado ejerce el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicho socorro y asistencia.

Artículo 13

Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa

Cuando un Estado afectado determine que un desastre supera su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar asistencia de otros Estados, las Naciones Unidas y otros posibles actores que presten asistencia, según proceda.

Artículo 14**Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa**

1. La prestación de asistencia externa requerirá el consentimiento del Estado afectado.
2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará ni se retirará arbitrariamente.
3. Cuando se haga un ofrecimiento de buena fe de asistencia conforme al presente proyecto de artículos, el Estado afectado comunicará, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento de manera oportuna.

Artículo 15**Condiciones de prestación de la asistencia externa**

1. El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ajustarse al presente proyecto de artículos, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno del Estado afectado. Esas condiciones deberán reflejar las necesidades detectadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia.
2. Al formular tales condiciones el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia requerida.

Artículo 16**Ofrecimientos de asistencia externa**

Al responder a los desastres, los Estados, las Naciones Unidas y los otros posibles actores que prestan asistencia pueden dirigir un ofrecimiento de asistencia al Estado afectado.

Artículo 17**Facilitación de la asistencia externa**

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:
 - a) el personal de socorro, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación;
 - b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la imposición fiscal, el transporte, así como su disposición ulterior.
2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho interno.

Artículo 18**Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro**

El Estado afectado deberá adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal, el equipo y los bienes de socorro presentes en su territorio con el fin de proporcionar asistencia externa.

Artículo 19

Terminación de la asistencia externa

El Estado afectado y el Estado que presta asistencia y, en su caso, los otros actores que prestan asistencia, en el ejercicio de su derecho a terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento, consultarán entre sí sobre la terminación de esa asistencia externa y sus modalidades. El Estado afectado, el Estado que presta asistencia o los otros actores que prestan asistencia que deseen la terminación suministrarán la notificación apropiada.

Artículo 20

Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de los tratados regionales y bilaterales y de las normas especiales u otras normas del derecho internacional aplicables en casos de desastre.

Artículo 21 [4]

Relación con el derecho internacional humanitario

El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de las normas del derecho internacional humanitario aplicables en casos de desastre.
