



Asamblea General

Distr. general
31 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

62° período de sesiones

Ginebra, 3 de mayo a 4 de junio y

5 de julio a 6 de agosto de 2010

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

Por Eduardo Valencia Ospina, Relator Especial

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.	2
II. Los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad	7
A. Neutralidad	11
B. Imparcialidad	12
C. Humanidad	15
Proyecto de artículo 6: Principios humanitarios en la respuesta a los desastres	21
III. Dignidad humana.	21
Proyecto de artículo 7: Dignidad humana	26
IV. Responsabilidad del Estado afectado.	26
A. Soberanía y no intervención.	26
B. Responsabilidad primordial del Estado afectado	30
Proyecto de artículo 8: Responsabilidad primordial del Estado afectado.	38



I. Introducción*

1. En su 61º período de sesiones, celebrado en 2009, la Comisión de Derecho Internacional tuvo ante sí el segundo informe presentado por el Relator Especial sobre el tema relativo a la protección de las personas en casos de desastre (A/CN.4/615). El informe contenía propuestas sobre tres proyectos de artículo en los que se establecían el alcance y la finalidad del proyecto de la Comisión, se definía “desastre” y su relación con el conflicto armado y se articulaba el principio de cooperación, esencial para la labor que había que realizar.

2. El segundo informe fue examinado por la Comisión en sus sesiones 3015ª a 3019ª y los tres proyectos de artículo fueron remitidos al Comité de Redacción. Éste amplió el número de artículos a cinco, lo que ponía de manifiesto el convencimiento de los miembros de que los tres artículos presentados por el Relator Especial abarcaban cinco conceptos diferentes que requerían un tratamiento por separado: el ámbito de aplicación; el objeto; la definición de “desastre”; la relación del proyecto con el derecho internacional humanitario; y la obligación de cooperar. El Comité de Redacción estipuló que había aprobado el quinto artículo, relativo al deber de cooperar, en la inteligencia de que el Relator Especial propondría un artículo sobre la responsabilidad primordial del Estado afectado, que se incluiría en el conjunto del proyecto de artículos en el futuro. Esos cinco artículos fueron provisionalmente aprobados por el Comité de Redacción y remitidos al plenario en un informe general presentado por la Presidencia del Comité el 30 de julio de 2009. Después de nuevos debates y debido a la falta de tiempo para la preparación y aprobación de los correspondientes comentarios, la Comisión tomó nota de los proyectos de artículo 1 a 5 en su 3029ª sesión¹. Siguiendo la práctica usual de la Comisión, el texto de los cinco proyectos de artículo no se reprodujo en el informe anual de la Comisión a la Asamblea General. No obstante, se incluyeron en un documento oficial separado (A/CN.4/L.758).

3. Además de hacer suyos los proyectos de artículo concretos, la Comisión llegó a un acuerdo general sobre ciertos aspectos relativos al alcance y la sustancia del tema. Los miembros respaldaron la conclusión del Relator Especial de que el concepto de “responsabilidad de proteger” no desempeñaría ninguna función en la labor de la Comisión sobre el tema². Además, se consideró que el Relator Especial podía proseguir eficazmente su labor, ocupándose en primer lugar de los Estados, sin perjuicio de las disposiciones concretas relativas a los agentes no estatales³.

4. En octubre y noviembre de 2009, en el sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión examinó el segundo informe del Relator Especial y el debate celebrado al respecto en la Comisión de Derecho Internacional,

* El Relator Especial expresa su agradecimiento por la asistencia que le prestaron en la preparación del presente informe a J. Benton Heath y Shawn Sebastian, candidatos al doctorado en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, Nueva York; Ricardo Alarcón Sierra, Doctor en Derecho, y René Urueña, Director del Programa de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, Bogotá; Arjen Vermeer, candidato al doctorado, T.M.C. Asser Institute, La Haya, y Paul R. Walegur, La Haya.

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/64/10)*, párr. 152

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/64/10)*, párr. 164.

³ *Ibíd.*, párr. 167.

haciendo especial hincapié en el primer proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre. Algunos Estados abordaron directamente los cinco artículos provisionalmente aprobados por el Comité de Redacción, pero, dado que su texto no se había reproducido en el informe anual, otros Estados limitaron en buena medida sus comentarios a los tres artículos inicialmente propuestos por el Relator Especial. Los Estados acogieron favorablemente los progresos realizados por la Comisión en un breve período de tiempo y todos los Estados intervinientes siguieron subrayando la importancia y oportunidad del tema.

5. Los Estados expresaron satisfacción por el enfoque basado en dos ejes, según el cual la Comisión se concentraría en primer lugar en los derechos y obligaciones de los Estados entre sí y posteriormente en los derechos y obligaciones de los Estados respecto de los particulares⁴. Además, se subrayó que las relaciones entre Estados seguían siendo una importante característica del socorro en casos de desastre⁵.

6. La mayoría de los Estados expresaron apoyo al enfoque del Relator Especial respecto del tema, que se centraba en los derechos y necesidades de los particulares afectados⁶. Se instó a la Comisión a que se abstuviera de intentar enumerar los derechos o grupos concretos de derechos pertinentes para el socorro en casos de desastre⁷ y algunos Estados la invitaron a tener debidamente en cuenta los derechos económicos y sociales, que eran los que con mayor probabilidad resultarían afectados en épocas de desastre⁸. No obstante, otros Estados manifestaron su preferencia por un enfoque basado en necesidades y tenían la esperanza de que las necesidades prácticas de las personas afectadas desempeñarían un papel capital en la futura labor de la Comisión⁹. Además, se destacó que un “enfoque basado en los derechos” significaba que los particulares estaban en condiciones de pedir socorro internacional, concepto que entraba en tensión con los principios de soberanía y no intervención¹⁰.

7. En relación con el alcance general del tema, muchos Estados estaban de acuerdo con la opinión de que la Comisión debería concentrarse en primer lugar en la respuesta inmediata y la rehabilitación a largo plazo y que habría que dejar para una etapa ulterior los debates sobre la preparación y la prevención para casos de

⁴ Por ejemplo, Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 45).

⁵ Austria (A/C.6/64/SR.20, párr. 11).

⁶ Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 28), España (A/C.6/64/SR.20, párr. 49), Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 45), Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 15), Nueva Zelandia (A/C.6/64/SR.22, párr. 71), Portugal (A/C.6/64/SR.21, párr. 82), República Checa (A/C.6/64/SR.20, párr. 42) y Tailandia (A/C.6/64/SR.21, párr. 14); la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja dijo: “Desearíamos manifestar nuestro agradecimiento por el reconocimiento de que la Cruz Roja y la Media Luna Roja han defendido tradicionalmente un enfoque para la respuesta a los desastres basado en las necesidades, pero inspirado en derechos”.

⁷ Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 15) y Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 45).

⁸ Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 28) y Tailandia (A/C.6/64/SR.21, párr. 14). No obstante, véase también Países Bajos (A/C.6/64/SR.21, párr. 90), donde se afirma que, a su juicio, si mantuviera ese enfoque, la Comisión tendría que incluir una indicación más específica de esos derechos.

⁹ Estados Unidos de América (A/C.6/64/SR.21, párr. 101), Myanmar (A/C.6/64/SR.21, párr. 2), Países Bajos (A/C.6/64/SR.21, párr. 90) y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (A/C.6/64/SR.20, párr. 38).

¹⁰ China (A/C.6/64/SR.20, párr. 21).

desastre¹¹. No obstante, algunas delegaciones subrayaron la importancia de la prevención de los desastres y señalaron que esa etapa era bastante pertinente y también debería ser examinada¹². En cuanto al alcance *rationae personae*, los Estados convinieron en que sería útil que la Comisión se centrara en los Estados sin perder de vista a otros agentes¹³, aunque se expresó la opinión de que la Comisión debería concentrarse exclusivamente en los derechos y las obligaciones de los Estados¹⁴. La mayoría de los Estados consideraba que la responsabilidad de proteger no era aplicable a la labor que a la sazón se estaba realizando¹⁵.

8. Dado que las delegaciones de los Estados formularon útiles observaciones en relación con la redacción y la orientación de los cinco proyectos de artículo, convendrá examinar a su vez las observaciones de los Estados sobre cada artículo¹⁶. En relación con el proyecto de artículo 1, los Estados acordaron que el alcance del proyecto debería definirse simplemente como “la protección de las personas en casos de desastre”¹⁷ y que el objeto del proyecto debería articularse en un proyecto de artículo separado¹⁸. Sin embargo, algunas delegaciones consideraron que las palabras “asistencia” o “asistencia y socorro” tal vez fueran más adecuadas que la palabra “protección” en el contexto de los desastres¹⁹, sugerencia que entrañaba cambiar la perspectiva de la Comisión sobre el tema y, por consiguiente, el título del tema.

9. Muchos Estados consideraron que era necesario un artículo separado, como el proyecto de artículo 2, para abordar el objeto del proyecto²⁰. Numerosos Estados respaldaron la fusión en el artículo de los enfoques basados en los derechos y las necesidades respecto del socorro en casos de desastre²¹, en tanto que una delegación destacó que constituía una “buena transacción” entre quienes preferían un enfoque

¹¹ China (A/C.6/64/SR.20, párr. 22), España (A/C.6/64/SR.20, párr. 48), Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 14) y Portugal (A/C.6/64/SR.21, párr. 83) (excluida la etapa de la prevención). Véase también Francia (A/C.6/64/SR.21, párr. 20) (debería concentrarse en la respuesta inmediata).

¹² Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 28), Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 46), Ghana (A/C.6/64/SR.22, párr. 11) y Polonia (A/C.6/64/SR.21, párr. 75).

¹³ Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 46) y Portugal (A/C.6/64/SR.21, párr. 82) (hizo hincapié en los agentes no estatales).

¹⁴ China (A/C.6/64/SR.20, párr. 22).

¹⁵ China (A/C.6/64/SR.20, párr. 22), Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 46), Ghana (A/C.6/64/SR.22, párr. 12), Irán (República Islámica del) (A/C.6/64/SR.22, párr. 82), Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 14), República Checa (A/C.6/64/SR.20, párr. 43), Sri Lanka (A/C.6/64/SR.21, párr. 54) y Tailandia (A/C.6/64/SR.21, párr. 16); no obstante, véase Polonia (A/C.6/64/SR.21, párr. 76) (sostenía que la responsabilidad de proteger debería aplicarse a los desastres).

¹⁶ Los artículos a los que se hace referencia en el debate siguiente son los provisionalmente aprobados por el Comité de Redacción e incluidos en el documento A/CN.4/L.758.

¹⁷ Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 28) y Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 7).

¹⁸ Austria (A/C.6/64/SR.20, párr. 12), Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 28) y Hungría (A/C.6/64/SR.18 párr. 60).

¹⁹ Irán (República Islámica del) (A/C.6/64/SR.22, párr. 80) y Reino Unido (A/C.6/64/SR.20, párr. 39).

²⁰ Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 28), Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 45), Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 14) y Reino Unido (A/C.6/64/SR.20, párr. 39).

²¹ República Checa (A/C.6/64/SR.20, párr. 42); véase también Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 8) (destacó que los Estados nórdicos eran partidarios del enfoque basado en los derechos respecto de la asistencia, pero podían apoyar la redacción del proyecto de artículo 2, que también subrayaba las necesidades).

centrado exclusivamente en las necesidades y quienes sostenían que los derechos deberían ser la preocupación fundamental del socorro en casos de desastre²². Se sugirió que el artículo se refiriera a una respuesta “oportuna y efectiva” en lugar de “adecuada y eficaz”²³.

10. La definición de “desastre” acordada en el proyecto de artículo 3 fue bien recibida por los Estados²⁴. Algunos Estados estaban de acuerdo con la idea de que la definición debía referirse a un “evento”²⁵, aunque también se expresó la idea de que un desastre debía entenderse en función de sus efectos y no en función de los factores que lo causaban²⁶. Además, los Estados destacaron que la definición debería incluir los daños materiales o ambientales²⁷. Si bien algunos Estados manifestaron que el tema debía centrarse primordialmente en los desastres naturales²⁸, la mayoría de ellos estaba de acuerdo en que no era útil la distinción entre desastres causados por el hombre y desastres naturales²⁹. Además, se sugirió que en la definición se incluyeran únicamente los desastres que excedieran la capacidad local de respuesta³⁰.

11. En general, se reconoció que los conflictos armados no deberían quedar abarcados dentro del proyecto de la Comisión³¹, aunque los Estados expusieron varias sugerencias sobre el modo de abordar esa cuestión. Algunos acogieron favorablemente el enfoque de la Comisión respecto del proyecto de artículo 4³², pero otros manifestaron que sería más adecuado incluir una cláusula “sin perjuicio”³³. Además, algunas delegaciones señalaron que deberían excluirse otras situaciones, tales como los motines y los disturbios internos, así como la legislación

²² Véase Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 45).

²³ Reino Unido (A/C.6/64/SR.20, párr. 29).

²⁴ Véanse, por ejemplo, Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 29), Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 47), Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 7) y Países Bajos (A/C.6/64/SR.21, párr. 91).

²⁵ Véanse Austria (A/C.6/64/SR.20, párr. 15) (citando la Carta internacional sobre el espacio y los grandes desastres); compárese con China (A/C.6/64/SR.20, párr. 23) (señaló que la Comisión debería concentrarse en los desastres que “golpean sin aviso previo y causan daños graves”).

²⁶ Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 47).

²⁷ Austria (A/C.6/64/SR.20, párr. 16), Malasia (A/C.6/64/SR.21, párr. 38) y Polonia (A/C.6/64/SR.21, párr. 73).

²⁸ Irán (República Islámica del) (A/C.6/64/SR.22, párr. 80), Malasia (A/C.6/64/SR.21, párr. 38) y Sri Lanka (A/C.6/64/SR.21, párr. 54).

²⁹ Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 29), China (A/C.6/64/SR.20, párr. 23), Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 7), Ghana (A/C.6/64/SR.22, párr. 11), Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 17), Polonia (A/C.6/64/SR.21, párr. 73) y Tailandia (A/C.6/64/SR.21, párr. 15).

³⁰ China (A/C.6/64/SR.20, párr. 23) y Venezuela (República Bolivariana de) (A/C.6/64/SR.21, párr. 41).

³¹ Austria (A/C.6/64/SR.20, párr. 13), España (A/C.6/64/SR.20, párr. 48) y Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 47).

³² Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 47) y Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 8).

³³ Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 29), Eslovenia (A/C.6/64/SR.21, párr. 70), Ghana (A/C.6/64/SR.22 párr. 12), Grecia (A/C.6/64/SR.21, párr. 46), Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 18) y Países Bajos (A/C.6/64/SR.21, párr. 91).

en materia de asistencia consular³⁴. Por otra parte, se indicó que la existencia de un conflicto armado no debería impedir la aplicación del proyecto de artículos³⁵.

12. El proyecto de artículo 5 sobre la obligación de cooperar recibió amplio apoyo en la Sexta Comisión de la Asamblea General, en la que los Estados destacaron que la cooperación era un principio esencial del derecho internacional³⁶. La lista de agentes que cooperaban —incluidas las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales— fue objeto de aprobación³⁷, aunque algunas delegaciones señalaron que la obligación de cooperar con las Naciones Unidas era diferente de la obligación contraída con otros agentes³⁸. Varios Estados manifestaron dudas y destacaron que la obligación de cooperar recogida en el proyecto de artículo era a la sazón demasiado general y requería aclaraciones³⁹. Algunas delegaciones dijeron que la obligación de cooperar debería reexaminarse después de que se hubiesen articulado otras normas y principios⁴⁰. Por último, se señaló que el proyecto de artículo 5 se refería solamente a las obligaciones de cooperar ya existentes con arreglo al derecho internacional⁴¹.

13. Varias delegaciones se concentraron en la relación entre la obligación de cooperar y la obligación de aceptar el socorro en casos de desastre. Algunos Estados manifestaron que el principio de cooperación no debería entenderse en el sentido de exigir a un Estado que aceptase la asistencia internacional⁴², aunque otros dijeron que un Estado afectado había de cooperar con los agentes internacionales si no deseaba o no podía prestar asistencia a su propia población⁴³. A este respecto, varios Estados sugirieron que el Relator Especial estableciera la responsabilidad primordial

³⁴ Reino Unido (A/C.6/64/SR.20, párr. 39) (refiriéndose a la asistencia consular).

³⁵ Francia (A/C.6/64/SR.21, párr. 23).

³⁶ Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 30), Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párrs. 9 y 10) y Francia (A/C.6/64/SR.21, párr. 24); véase también Nueva Zelandia (A/C.6/64/SR.22, párr. 71) (el principio fundamental en que se basa el socorro en casos de desastre es la cooperación) y Polonia (A/C.6/64/SR.21, párr. 77) (la obligación de cooperar hace referencia a “un marco formal para la protección de las personas, mientras que la solidaridad hace referencia a la esencia de esas actividades”. Se complementan entre sí de manera indispensable. No obstante, véase China (la cooperación únicamente como valor moral) (A/C.6/64/SR.20, párr. 24).

³⁷ Véase Chile (A/C.6/64/SR.20, párr. 30), Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 10) e Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 19).

³⁸ Francia (A/C.6/64/SR.21, párr. 24), Irán (República Islámica del) (A/C.6/64/SR.22, párr. 82) y República Checa (A/C.6/64/SR.20, párr. 42).

³⁹ Austria (A/C.6/64/SR.20, párr. 17), Irán (República Islámica del) (A/C.6/64/SR.22, párr. 82), Japón (A/C.6/64/SR.23, párr. 28) y Países Bajos (A/C.6/64/SR.21, párr. 91), véase también Myanmar (A/C.6/64/SR.21, párr. 3).

⁴⁰ Austria (A/C.6/64/SR.20, párr. 17) y Federación de Rusia (A/C.6/64/SR.20, párr. 47).

⁴¹ Francia (A/C.6/64/SR.21, párr. 24) e Irlanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 19).

⁴² China (A/C.6/64/SR.20, párr. 24), Irán (República Islámica del) (A/C.6/64/SR.22, párr. 82), Myanmar (A/C.6/64/SR.21, párr. 3) y Reino Unido (A/C.6/64/SR.20, párr. 38); véanse también Cuba (A/C.6/64/SR.21, párr. 10) (destacó que debía “primar” el respeto a la soberanía y la autodeterminación de los Estados) y Venezuela (República Bolivariana de) (A/C.6/64/SR.21, párr. 42) (“si bien los principios de soberanía y de no intervención no podrían servir como excusa para negar el acceso de las víctimas a la asistencia, el consentimiento previo del Estado donde ocurra el desastre es esencial en la prestación de dicha asistencia”).

⁴³ Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 10), Grecia (A/C.6/64/SR.21, párr. 48) y Polonia (A/C.6/64/SR.21, párr. 76).

del Estado afectado de proteger a las personas que se encontraran en su territorio⁴⁴. Además, recomendó que el Relator Especial se ocupara de otros principios relacionados con el socorro en casos de desastre, como la humanidad, la neutralidad, la imparcialidad, la soberanía y la no intervención⁴⁵.

II. Los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad

14. Teniendo en cuenta las opiniones coincidentes manifestadas en la Comisión de Derecho Internacional y la Sexta Comisión al examinar el segundo informe del Relator Especial, el Relator procederá ahora a delimitar en el presente informe, como ya anunció en el anterior, “los principios que inspiran la protección de las personas en casos de desastre, en su aspecto relacionado con las personas que necesitan protección” (A/CN.4/615, párr. 71).

15. La respuesta a los desastres, en particular la asistencia humanitaria, ha de ajustarse a ciertos requisitos para que haya un equilibrio entre los intereses del Estado afectado y de los agentes que prestan asistencia. Los requisitos que han de cumplir las actividades específicas que se realizan como parte de la respuesta a los desastres encuentran su origen en los principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.

16. Teniendo presente que la finalidad de la respuesta a los desastres, tal como se indica en el proyecto de artículo 2 provisionalmente aprobado por el Comité de Redacción, es atender las necesidades básicas de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos, el concepto de “respuesta humanitaria” se utiliza aquí para indicar que su alcance va más allá de lo que generalmente se entiende por asistencia humanitaria, que constituye únicamente el “conjunto mínimo de suministros de socorro”⁴⁶.

17. Los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad son los principios rectores que entran en juego respecto de la respuesta humanitaria en situaciones de desastre⁴⁷. En los debates celebrados recientemente sobre la reafirmación, el respeto y la puesta en práctica de los principios aplicables a la respuesta humanitaria se destaca la importancia atribuida a su inclusión en cualquier trabajo sobre el tema⁴⁸.

⁴⁴ República Checa (A/C.6/64/SR.20, párr. 42) y Sri Lanka (A/C.6/64/SR.21, párr. 54); véase también Rumania (A/C.6/64/SR.22, párr. 25) (destaca que será importante lograr un equilibrio entre la cooperación y la responsabilidad de los Estados afectados).

⁴⁵ China (A/C.6/64/SR.20, párr. 24), Estados Unidos de América (A/C.6/64/SR.21, párr. 101), Finlandia (en nombre de los Estados nórdicos) (A/C.6/64/SR.20, párr. 10) y Nueva Zelanda (A/C.6/64/SR.22, párr. 71).

⁴⁶ H. Slim, “Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity”, *Development in Practice*, vol. 7, núm. 4 (1997), pág. 346; véase también F. Rey Marcos y V. de Currea-Lugo, *El debate humanitario*, Barcelona, Icaria (2002), pág. 53.

⁴⁷ A/CN.4/590, párr. 11, donde se incluyen referencias a los instrumentos pertinentes.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, los debates que tuvieron lugar en el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social, 20 a 22 de julio de 2009 (los comunicados de prensa pueden consultarse en www.un.org/en/ecosoc/julyhls/2009newsroom.shtml). Asimismo, es ilustrativo el encabezamiento de un comunicado de prensa de las Naciones Unidas sobre el período de sesiones sustantivo del Consejo celebrado en julio de 2008 (ECOSOC/6362), cuya versión francesa dice lo siguiente: “ECOSOC: Plusieurs États insistent sur le respect des principes d’humanité, de neutralité, d’impartialité et

Tal como se indicaba en el párrafo 23 del informe de 2009 del Secretario General, titulado “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas”, presentado a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social (A/64/84-E/2009/87):

El respeto y la aplicación de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia son esenciales para garantizar la distinción entre la acción humanitaria y otras actividades, de modo que se preserven el espacio y la integridad necesarios para prestar asistencia humanitaria eficaz a la población necesitada (véase la resolución 46/182 de la Asamblea General).

18. Esos principios humanitarios, inicialmente recogidos en el derecho internacional humanitario⁴⁹ y en los principios fundamentales de la Cruz Roja⁵⁰, se utilizan profusamente y se aceptan en diversos instrumentos internacionales en el contexto de la respuesta a los desastres⁵¹. En particular, los instrumentos indicados por la Secretaría en su estudio preparatorio sobre el tema ponen de manifiesto su importancia en las situaciones de desastre (A/CN.4/590, párrs. 10 a 16). En un instrumento más reciente, a saber, la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (Convención de Kampala), de 2009, se dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Artículo 5, párrafo 7

Los Estados partes tomarán las medidas necesarias para organizar eficazmente actividades de socorro con carácter humanitario e imparcial [...]

Artículo 5, párrafo 8

Los Estados partes respaldarán los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia de los agentes humanitarios y garantizarán el respeto de tales principios.

Artículo 6, párrafo 3

Las organizaciones internacionales y los organismos humanitarios se ajustarán a los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia de

d'indépendance qui sous-tendent l'aide humanitaire”, y que puede consultarse en www.un.org/News/fr-press/docs/2008/ECOSOC6362.doc.htm.

⁴⁹ Por ejemplo, el artículo 70, párrafo 1, del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra, de 1949, se refiere a “acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable” y el artículo 18, párrafo 2, del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra, de 1949, se refiere a “acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable”.

⁵⁰ Resolución IX de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965).

⁵¹ Por lo que respecta a la referencia a “los principios del derecho internacional humanitario” aplicables a la asistencia en todos los casos de desastre, véase el artículo 72, párrafo 2, del Acuerdo de asociación entre los miembros del Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Acuerdo de Cotonú), de 23 de junio de 2000. El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, de 1999, se refiere en su artículo VIII d) a los “principios humanitarios” aplicables al suministro de alimentos en situaciones de emergencia.

los agentes humanitarios y garantizarán el respeto de las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes⁵².

19. En el estudio de la Secretaría se delimitan esos principios en el contexto de las “normas internacionales que regulan la prestación de socorro en casos de desastre”. Por ejemplo, se recuerdan expresamente las resoluciones de la Asamblea General 43/131, 45/100 y 46/182 (A/CN.4/590, párrs. 10 a 15, y nota 36). En particular, debe subrayarse la referencia a la resolución 46/182. En su párrafo 2 figura la siguiente oración: “La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”. Así pues, la Asamblea General han desarrollado la práctica consistente en incluir esos tres principios al referirse a la asistencia humanitaria, incluso en situaciones de desastres naturales⁵³.

20. En relación con la resolución 46/182 de la Asamblea General, tales principios también figuran como “principios básicos” en los documentos titulados “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas”⁵⁴, de 2003, y “Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofes” (Directrices de Oslo), de 2006⁵⁵.

21. Esas Directrices contienen referencias a otros instrumentos que incluyen el mismo conjunto de principios en este contexto, como los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja⁵⁶. Otro instrumento ampliamente reconocido en la esfera de la respuesta a los desastres es el Código de Conducta de 1994 relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales⁵⁷. El Código de Conducta contiene 10 principios, incluidos los de humanidad, imparcialidad y no discriminación, que deben orientar la actuación de las organizaciones firmantes. En el momento de la redacción del presente informe, había 481 firmantes⁵⁸.

22. Es de destacar que las Directrices de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre contienen referencias a los tres principios humanitarios⁵⁹. No obstante, cabe señalar que la Federación Internacional ha

⁵² Convención de Kampala, aprobada el 22 de octubre de 2009; véase también el artículo 3, párrafo 1 c) y d), de la Convención.

⁵³ Las últimas resoluciones de la Asamblea General al respecto son las siguientes: 63/139, 63/141, 64/74 y 64/76.

⁵⁴ Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas, párrs. 22 a 24; véanse también los párrs. 2, 27, 28, 32 y 33.

⁵⁵ Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofes, revisadas el 1 de noviembre de 2007, párrs. 1, 20, 22, 79, 80, 93 y 95.

⁵⁶ Junto con los principios de independencia, servicio voluntario, unidad y universalidad, la humanidad, la neutralidad y la imparcialidad constituyen los siete principios fundamentales codificados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

⁵⁷ <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/index.asp>.

⁵⁸ http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/codeconduct_signatories.pdf.

⁵⁹ 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 para la recuperación inicial, de 2007.

incluido elementos particulares dimanantes de esos principios, que figuran en diferentes instrumentos⁶⁰. El artículo 4, párrafo 2, de las Directrices, que aquí nos ocupa, dispone lo siguiente:

Los actores que presten asistencia deberían velar por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial se suministren de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y en particular:

a) Que las prioridades de ayuda se determinen exclusivamente en función de las necesidades;

b) Que se suministren sin discriminación alguna (por ejemplo, por razones de nacionalidad, raza, etnia, creencias religiosas, clase, género, discapacidad, edad u opiniones políticas) a todos los damnificados por un desastre;

c) Que se suministren sin intención de propiciar un punto de vista político o religioso determinado, intervenir en los asuntos internos del Estado afectado u obtener un lucro comercial de la asistencia de beneficencia;

d) Que no se empleen como medio para obtener información sensible de naturaleza política, económica o militar que no guarde relación con las operaciones de socorro en casos de desastre o de asistencia para la recuperación inicial.

23. En la causa *Nicaragua c. Estados Unidos de América*, la Corte Internacional de Justicia se refirió a “los fines consagrados por la práctica de la Cruz Roja” en el contexto de la asistencia humanitaria “para no tener el carácter de una intervención condenable en los asuntos internos” del Estado afectado. La Corte especificó que esos fines incluían “prevenir y aliviar el sufrimiento humano” y “proteger la vida y la salud, además de hacer respetar a toda persona”. Por otra parte, la asistencia humanitaria debía prodigarse “sin discriminación a todos los que lo necesiten”⁶¹.

24. En su comentario sobre los principios de la Cruz Roja, Jean Pictet distingue entre lo que denomina principios sustantivos y principios derivados⁶². Los principios sustantivos son, para Pictet, la humanidad y la imparcialidad, en tanto que la neutralidad es considerada un principio derivado “para plasmar los principios sustantivos en una realidad fáctica”⁶³.

25. Así pues, la respuesta a los desastres en todas las etapas queda condicionada por esos tres principios humanitarios con objeto de mantener la legitimidad y la eficacia de esa respuesta. Para que se comprendan mejor esos principios, especialmente en el contexto de la protección de las personas en casos de desastre, a

⁶⁰ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Anotaciones al proyecto de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, versión de 26 de octubre de 2007, que puede consultarse en <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/guidelines/annotations.pdf>.

⁶¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, fondo, fallo de 27 de junio de 1986, *I.C.J. Reports 1986*, pág. 125, párr. 243.

⁶² Jean Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Viena 1965* (Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1979), págs. 12 y 13; también puede consultarse en <http://www.icrc.org>.

⁶³ *Ibid.*, pág. 13.

continuación se lleva a cabo una explicación de ellos. Para lograr una mayor coherencia general en la presentación de este informe, los principios no se examinan forzosamente en el orden que suele seguirse cuando se mencionan los tres juntos.

A. Neutralidad

26. Para describir el principio de neutralidad, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) dice que “la respuesta humanitaria no ha de entrañar iniciar hostilidades ni tomar parte en controversias de carácter político, religioso o ideológico”⁶⁴. Eso muestra su pertinencia no sólo respecto de situaciones de conflicto armado, sino también respecto de otras situaciones de desastre. Se deja claro que la neutralidad entraña la abstención. La neutralidad entre beligerantes puede entrar en juego cuando se considera que las personas afectadas por un conflicto armado pueden llegar a ser víctimas de otro desastre. El proyecto de artículo 3 provisionalmente aprobado no excluye esa situación (A/CN.4/L.758). En tal caso, los agentes que prestan asistencia han de ser neutrales.

27. Además, la neutralidad no confiere legitimidad a una autoridad ni la priva de ella. La respuesta humanitaria tampoco debe utilizarse para intervenir en los asuntos internos de un Estado. Tal como ha explicado un autor:

Sin embargo, [las medidas humanitarias de socorro] tienen como consecuencia la protección de la vida humana, la protección de las víctimas de los desastres naturales, de las víctimas que no se pueden proteger por sí mismas o de las víctimas que tienen necesidad de una protección especial. Es evidente que el principio de neutralidad no podrá ser interpretado como una medida que no está condicionada por el respeto de los demás principios fundamentales de los derechos humanos. La dependencia de ese principio del respeto de la soberanía de los Estados es indudable⁶⁵.

28. Así pues, las medidas adoptadas en respuesta a los desastres no son actos partidistas ni políticos y tampoco los reemplazan⁶⁶. Por el contrario, la observancia del principio de neutralidad debería facilitar una respuesta adecuada y eficaz. Es un medio para alcanzar un fin: acceder a las personas cuyas necesidades básicas deben atenderse y establecer al mismo tiempo condiciones de seguridad para quienes proporcionan la asistencia de socorro. Paralelamente, obliga a los agentes que prestan la asistencia a hacer todo lo posible para que sus actividades no se utilicen con fines distintos a los de responder al desastre de conformidad con los principios humanitarios. Según expone la doctrina:

Así pues, volviendo a la esencia de la neutralidad y atribuyéndole un alcance que abarque sus posibles repercusiones en tiempo de paz, la neutralidad tal vez

⁶⁴ Resolución IX de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965).

⁶⁵ J. Patrignic, “Protection de la personne humaine au cours des catastrophes naturelles”, *Annales de droit international médical*, núm. 27 (1997), pág. 19.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario: “Guiding principles on the right to humanitarian assistance”, abril de 1993; el párrafo 5 del preámbulo dice lo siguiente: “Subrayando que la asistencia humanitaria, referida tanto a los que la proporcionan como a los que la reciben, siempre debería dispensarse de conformidad con los principios inherentes a todas las actividades humanitarias, a saber, los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, de manera que las consideraciones políticas no prevalezcan sobre tales principios”.

pueda entenderse como la obligación de abstenerse de cualquier acto que, en una situación de conflicto, pudiera interpretarse en el sentido de que favorece los intereses de una de las partes en conflicto o pone en peligro los de la otra⁶⁷.

29. En las situaciones de desastre distintas de un conflicto armado⁶⁸, puede extraerse la conclusión de que quienes responden a los desastres deben abstenerse de realizar cualquier acto que pueda interpretarse como interferencia con los intereses del Estado. Por su parte, el Estado afectado ha de respetar el carácter humanitario de las actividades de respuesta y “abstenerse de supeditarla a condiciones que la despojen de su neutralidad material e ideológica”⁶⁹. Los intereses de los damnificados por los desastres, delimitados en función de sus necesidades y sus derechos, son la máxima preocupación del Estado afectado y de todo agente que preste asistencia.

30. La neutralidad no carece de un sustrato moral ni es impracticable. A este respecto, el principio de la neutralidad constituye el mecanismo operacional para poner en práctica el ideal de humanidad. Por consiguiente, el principio de neutralidad es considerado un principio humanitario esencial por diferentes agentes, incluidos los Estados donantes⁷⁰. Buen ejemplo de ello es el Reglamento del Consejo de la Unión Europea, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria⁷¹. En él se expone el objetivo humanitario y se hace referencia a los principios de no discriminación e imparcialidad. Además, en el Reglamento se señala expresamente que la ayuda humanitaria “en ningún caso estará condicionada o subordinada a consideraciones de naturaleza política”⁷². El principio también se recoge en diferentes resoluciones de la Asamblea General⁷³. En consonancia con el objetivo de este tema, tal como ha sido definido provisionalmente por el Comité de Redacción (véase A/CN.4/L.758), la neutralidad es, por consiguiente, un principio operacional clave para lograr el acceso a los damnificados por los desastres de manera imparcial.

B. Imparcialidad

31. La respuesta a los desastres debe basarse en la satisfacción de las necesidades y el pleno respeto de los derechos de los afectados, otorgando prioridad a los casos de dificultad más urgentes. Suele considerarse que el principio de imparcialidad abarca tres principios diferentes: la no discriminación, la proporcionalidad y la imparcialidad propiamente dicha. Esos tres componentes se examinan someramente a continuación.

⁶⁷ D. Plattner, “ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance”, *International Review of the Red Cross*, núm. 311, 1996, pág. 165.

⁶⁸ Como puso de manifiesto el proyecto de artículos provisionalmente aprobado por el Comité de Redacción, el proyecto de artículo 4 excluye de su ámbito las situaciones de conflicto armado.

⁶⁹ Ruth Abril Stoffels, “Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: achievements and gaps”, *International Review of the Red Cross*, vol. 86, núm. 855, pág. 539.

⁷⁰ P. Walker y D. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World* (Londres y Nueva York, Routledge, 2009), pág. 139.

⁷¹ Reglamento (CE) núm. 1257/96, *Diario Oficial*, L 163.

⁷² *Ibid.*, párrafo 10 del preámbulo.

⁷³ En particular, la resolución 46/182 y las resoluciones posteriores aprobadas en relación con el tema “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas” (véase la nota 53).

32. Los orígenes modernos del principio de no discriminación también se encuentran en el desarrollo del derecho internacional humanitario. El primer Convenio de Ginebra (Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña) de 1864 obedeció a la necesidad de socorrer a los heridos y enfermos de manera no discriminatoria. Se reconocía el principio de que, independientemente de su nacionalidad, todos los heridos y enfermos habían de ser atendidos. A partir de entonces, el principio de no discriminación se desarrolló en el marco del derecho internacional humanitario y posteriormente de las normas de derechos humanos. Dicho principio se hace eco de la igualdad de todos los seres humanos y de la prohibición de hacer distinciones desfavorables entre ellos. Además, se ampliaron las causas de discriminación que quedaban prohibidas, las cuales pasaron a ser no exhaustivas⁷⁴. Esas causas incluyen la no discriminación respecto del origen étnico, el sexo, la nacionalidad, las opiniones políticas, la raza o la religión⁷⁵. Eso no significa que, en determinadas circunstancias y en función de las necesidades especiales de ciertos grupos de víctimas, no se les pueda o no se les deba dispensar un trato preferencial. Pueden exponerse numerosos ejemplos referidos al derecho internacional humanitario y a las normas de derechos humanos, pero resulta ilustrativa la protección especial de que son objeto los niños⁷⁶. Todos los instrumentos de derechos humanos y ciertamente las normas individuales de derechos humanos tienen en cuenta el principio de no discriminación de manera explícita o implícita. Así pues, el principio ha adquirido la condición de disposición fundamental de las normas internacionales de derechos humanos⁷⁷.

33. El principio de no discriminación también se recoge en la Carta de las Naciones Unidas. El Artículo 1, párrafo 3, establece que uno de los propósitos de la Organización es:

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

Se utiliza una redacción similar en el Artículo 55 c) de la Carta.

34. En el contexto de los desastres, algunos convenios incluyen el principio de no discriminación como principio general de la prestación de socorro en casos de

⁷⁴ Es ejemplar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 364/1, 18 de diciembre de 2000), en cuyo artículo 21 se dispone lo siguiente: “Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”.

⁷⁵ Véanse, entre otros, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949; el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷⁶ Véanse, por ejemplo, el artículo 77 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949; el artículo 4, párrafo 3, del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949; y la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989.

⁷⁷ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (Part I), cap. III), párr. 15.

desastre⁷⁸. Paralelamente, la Convención por la que se establece la Unión Internacional de Socorro deja claro que la Unión actúa “en beneficio de toda la población afectada, cualesquiera que sean su nacionalidad y raza e independientemente de toda distinción social, política o religiosa”⁷⁹.

35. El segundo componente del principio de imparcialidad es el principio de proporcionalidad. En el contexto de este principio, se reconoce que la respuesta ha de ser proporcionada al grado de sufrimiento y de urgencia⁸⁰. En otras palabras, las actividades de respuesta han de ser proporcionadas a las necesidades en lo concerniente al alcance y la duración⁸¹. En tanto que la humanidad y la no discriminación entrañan un socorro instantáneo y completo para todo el mundo, el principio de proporcionalidad actúa como un mecanismo distributivo esencial para poner en práctica esos principios cuando tal vez no se disponga de tiempo ni de recursos suficientes. Lamentablemente, esto es más la norma que la excepción en los casos de desastre. Así pues, puede realizarse una distinción basada en el grado de necesidad. El principio en cuestión se manifiesta, por ejemplo, en una resolución aprobada por el Instituto de Derecho Internacional de Brujas de 2003. En su artículo II, párrafo 3, se dispone lo siguiente: “La asistencia humanitaria se ofrecerá y, en caso de ser aceptada, se distribuirá sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos, al tiempo que se tendrán en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables”.

36. El último de los tres elementos constitutivos del principio de imparcialidad se refiere a la obligación de no hacer una distinción subjetiva (por contraposición a las distinciones objetivas a que se refiere el principio de no discriminación) entre personas tomando como base criterios distintos de la necesidad. Se trata de la imparcialidad en sentido estricto. El estudio de la Secretaría ha desarrollado este aspecto (A/CN.4/590, párrs. 14 y 15).

⁷⁸ Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000, artículo 3 c), y Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre Colaboración en Materia de Asistencia y Respuesta de Emergencia en Casos de Desastre Natural o Provocados por el Hombre, 15 de abril de 1998, artículo 3, párrafo 1. Véase también el proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), artículo 5, párrafo 1 c). Véase además el Acuerdo entre la República de China y los Estados Unidos de América relativo a la asistencia de socorro de los Estados Unidos al pueblo chino, de 27 de octubre de 1947, cuyo artículo II d) se refiere al principio de no discriminación y, a este respecto, manifiesta que los suministros no pueden utilizarse para fines distintos de la prestación de socorro durante el tiempo necesario.

⁷⁹ Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 135, pág. 247, artículo 3; aquí también se puede identificar el principio de neutralidad en el sentido de que el único objetivo del socorro es la “población afectada”.

⁸⁰ Pictet, op. cit., pág. 41.

⁸¹ Stoffels, op. cit., pág. 540.

C. Humanidad

37. La humanidad es un principio de larga data en el derecho internacional. Según Grocio, ha estado presente como principio general durante milenios⁸². En su sentido contemporáneo, la humanidad es la piedra angular de la protección de las personas en el derecho internacional, ya que sirve de punto de articulación entre el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos. En este sentido, es un elemento de inspiración necesario para el desarrollo de mecanismos de protección de las personas en casos de desastre.

38. El principio de humanidad pasó a ocupar un lugar central dentro del régimen jurídico internacional con el desarrollo del derecho internacional humanitario. El principio quedó recogido en la Declaración de San Petersburgo de 1868⁸³ y en el preámbulo de la Convención II relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, aprobada por la Primera Conferencia de Paz de La Haya en 1899, de la que derivó la Cláusula Martens⁸⁴. Además, la humanidad es uno de los principios fundamentales del CICR y de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja⁸⁵.

39. El principio de humanidad se manifiesta de la manera más clara en la necesidad de tratar humanamente a los civiles y las personas fuera de combate, establecida por el derecho internacional humanitario. La obligación del trato humano figuraba en el Código Lieber, de 24 de abril de 1863 (artículo 76), y se recoge en el apartado 1) c) del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949⁸⁶. Paralelamente, la obligación está presente en el artículo 12, párrafo 2, del Primer Convenio de Ginebra (fuerzas armadas en campaña)⁸⁷; el artículo 12, párrafo 2, del Segundo Convenio de Ginebra (fuerzas armadas en el mar)⁸⁸; el artículo 13 del Tercer Convenio de Ginebra (prisioneros de guerra)⁸⁹; y el artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 27 del Cuarto Convenio de Ginebra⁹⁰. Además, se reconoce en el artículo 75, párrafo 1, del Protocolo adicional I (protección de las víctimas de los

⁸² Hugo Grocio, *De Jure Belli ac Pacis* (París, 1625; segunda edición: Amsterdam, 1631), libro 3, capítulo 11, párrs. 9 y 10.

⁸³ Declaración por la que se renuncia al empleo en tiempo de guerra de cualquier proyectil cuyo peso sea inferior a 400 gramos, San Petersburgo, 11 de diciembre de 1868 (“habiendo fijado esta Comisión, de común acuerdo, los límites técnicos en que deben detenerse las necesidades de la guerra ante las exigencias de la humanidad”).

⁸⁴ Preámbulo de la Convención II relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, 29 de julio de 1899 (“las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno declarar que en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones y los beligerantes permanecen bajo la garantía y el régimen de los principios del Derecho de Gentes preconizados por los usos establecidos entre las naciones civilizadas, por las leyes de la humanidad y por las exigencias de la conciencia pública”). Véase también el preámbulo de la Convención IV relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, Segunda Conferencia de Paz de La Haya, 18 de octubre de 1907.

⁸⁵ Véase Pictet, op. cit.

⁸⁶ Véase, por ejemplo, el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núm. 970.

⁸⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núm. 970.

⁸⁸ *Ibid.*, núm. 971.

⁸⁹ *Ibid.*, núm. 972.

⁹⁰ *Ibid.*, núm. 973.

conflictos armados internacionales)⁹¹ y el artículo 4, párrafo 1, del Protocolo adicional II (protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional)⁹².

40. El principio del trato humano, establecido por el derecho internacional humanitario en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, es una expresión de los valores generales que orientan el ordenamiento jurídico internacional en su conjunto. El Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia subrayó esa vinculación cuando manifestó lo siguiente en la causa *Aleksovski*:

La lectura del párrafo 1 del artículo 3 común muestra que su objetivo es defender y proteger la dignidad humana inherente al individuo. Establece que ha de dispensarse un trato humano sin discriminación basada en “la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo”. En lugar de definir el trato humano que queda garantizado, los Estados partes optaron por prohibir formas particularmente odiosas de maltrato que son incuestionablemente incompatibles con el trato humano. En el comentario del Cuarto Convenio de Ginebra se explica que las delegaciones en la Conferencia Diplomática de 1949 intentaron aprobar una redacción flexible, pero, al mismo tiempo, suficientemente precisa sin entrar en demasiado detalle. Ello era así porque “cuanto más específica y completa se intente que sea una lista, más restrictiva pasa a ser”. Así pues, aunque hay cuatro apartados en los que se especifican las formas absolutamente prohibidas de trato inhumano, que no admiten excepciones, no se define la garantía general del trato humano, salvo a través del principio rector que subyace en el Convenio, esto es, su objetivo humanitario de proteger al individuo en su calidad de ser humano y, por consiguiente, la obligación de salvaguardar los derechos que dimanar de ello⁹³.

41. La humanidad como principio jurídico no se limita a la obligación del trato humano en un conflicto armado, sino que orienta el ordenamiento jurídico internacional tanto en la guerra como en la paz. La aplicabilidad general del principio de humanidad quedó claramente establecida desde un primer momento por la Corte Internacional de Justicia, que en la causa del *Canal de Corfú* (fondo) manifestó lo siguiente:

Las obligaciones de las autoridades albanesas consistían en notificar, en beneficio de la navegación en general, la existencia de una zona minada en aguas territoriales albanesas y en advertir a los buques de guerra británicos que se aproximaban del inminente peligro al que quedaban expuestos a resultas de la zona minada. Esas obligaciones se basan no en la Convención núm. VIII de La Haya de 1907, que es aplicable en tiempo de guerra, sino en ciertos principios generales y bien reconocidos, a saber, consideraciones elementales de humanidad, aún más exigentes en la paz que en la guerra [...] ⁹⁴.

42. La misma premisa fue confirmada por la Corte Internacional de Justicia en decisiones posteriores. En la causa *Nicaragua c. Estados Unidos de América* (fondo),

⁹¹ *Ibíd.*, vol. 1125, núm. 17512.

⁹² *Ibíd.*, núm. 17513.

⁹³ *The Prosecutor v. Zlatko Aleksovski*, causa núm. IT-95-14/1-T, fallo de 25 de junio de 1999, párr. 49.

⁹⁴ *Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, fallo de 9 de abril de 1949, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 22.

la Corte señaló que el artículo 3 común ponía de manifiesto valores más generales, ya que ese artículo, según las palabras de la Corte,

[...] define ciertas normas aplicables a los conflictos armados de carácter no internacional. No cabe duda de que, en el caso de conflictos armados internacionales, esas normas también constituyen un mínimo denominador común, además de las normas más concretas que también se aplican a los conflictos internacionales; y se trata de normas que, en opinión de la Corte, se hacen eco de lo que en 1949 la Corte denominó “consideraciones elementales de humanidad”⁹⁵.

43. Esas consideraciones elementales de humanidad constituyen el denominador común del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos. Para la Corte Internacional de Justicia, ese denominador común entraña que los derechos humanos son también aplicables en el contexto de un conflicto armado. En su opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, de 1996, la Corte señaló que

[...] la protección del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no cesa en tiempos de guerra, salvo que se aplique el artículo 4 del Pacto, a cuyo tenor pueden dejarse en suspenso determinadas disposiciones en situaciones de emergencia nacional. Sin embargo, el respeto del derecho a la vida no entra dentro de tales disposiciones. En principio, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida se aplica también en las hostilidades. No obstante, el criterio de lo que es una privación arbitraria de la vida viene determinado por la *lex specialis* aplicable, a saber, el derecho aplicable en un conflicto armado y cuya finalidad es regular el desarrollo de las hostilidades. Así pues, para determinar si un caso concreto de muerte por la utilización de cierta arma en tiempo de guerra es una privación arbitraria de la vida contraria al artículo 6 del Pacto, únicamente cabe remitirse a la ley aplicable a los conflictos armados y no puede deducirse de los términos del propio Pacto⁹⁶.

44. Esa opinión ha sido desde entonces un postulado básico del enfoque de la Corte Internacional de Justicia respecto de la protección de las personas con arreglo al derecho internacional. En su opinión consultiva de 2004 sobre el muro, la Corte confirmó que la protección de la humanidad de los individuos inspiraba el ordenamiento jurídico internacional. De hecho, para la Corte,

[...] la protección que ofrecen los convenios y convenciones de derechos humanos no cesa en caso de conflicto armado, salvo en caso de que se apliquen disposiciones de suspensión como las que figuran en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En cuanto a la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, pueden presentarse tres situaciones: algunos derechos pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho internacional humanitario, otros pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho de los derechos humanos, y otros pueden estar contemplados en ambas ramas del derecho internacional. Para responder a la cuestión que se le ha planteado, la Corte

⁹⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (véase la nota 61), pág. 113, párr. 218.

⁹⁶ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, opinión consultiva de 8 de julio de 1996, *I.C.J. Reports 1996*, pág. 240, párr. 25.

tendrá que tomar en consideración ambas ramas del derecho internacional, es decir, el derecho de los derechos humanos y, como *lex specialis*, el derecho internacional humanitario⁹⁷.

45. Ese enfoque no se limita a las opiniones consultivas. La Corte Internacional de Justicia utilizó el mismo razonamiento en 2005 en su fallo sobre el fondo en la causa *República Democrática del Congo c. Uganda*. En ese fallo, la Corte aplicó el principio establecido en su opinión consultiva de 2004 sobre el muro en los términos siguientes:

La Corte recuerda en primer lugar que tuvo la ocasión de ocuparse de las cuestiones de la relación entre el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos y de la aplicabilidad de los instrumentos normativos internacionales de derechos humanos fuera del territorio nacional en su opinión consultiva de 9 de julio de 2004 relativa a las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*.

[...]

Así pues, la Corte llegó a la conclusión de que habían de ser tenidas en cuenta ambas ramas del derecho internacional, a saber, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Además, la Corte determinó que los instrumentos internacionales de derechos humanos eran aplicables “respecto de los actos realizados por un Estado en ejercicio de su competencia fuera de su territorio”, particularmente en los territorios ocupados⁹⁸.

46. El papel central de la humanidad como fundamento esencial de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario también ha sido aceptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso *Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, la Corte Interamericana consideró que “hay efectivamente equivalencia entre el contenido del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y el de las disposiciones de la Convención Americana y de otros instrumentos internacionales acerca de los derechos humanos inderogables (tales como el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes)”⁹⁹. Abundando en ese precedente, en el caso *Masacre de Mapiripán* la Corte Interamericana consideró que la responsabilidad del Estado se basaba en el deber de diligencia expresamente indicado en el artículo 3 de los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo II¹⁰⁰. Paralelamente, en el caso de la *Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, la Corte Interamericana también ordenó la adopción de medidas provisionales sobre la base de las normas de derechos humanos y del

⁹⁷ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva de 9 de julio de 2004, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 178, párr. 106.

⁹⁸ *Armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, fallo de 19 de diciembre de 2005, párr. 216.

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, fallo de 25 de noviembre de 2000, párr. 209.

¹⁰⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la *Masacre de Mapiripán v. Colombia*, fallo de 15 de septiembre de 2005, párr. 114.

derecho internacional humanitario, después de determinar que existía un conflicto armado en el Estado¹⁰¹.

47. Habida cuenta de los precedentes mencionados, el Relator Especial considera que el enfoque sugerido por la Corte Internacional de Justicia y otros tribunales internacionales también es aplicable a la protección de las personas en casos de desastre. La humanidad es un principio establecido en el derecho internacional, aplicable tanto a los conflictos armados como a las situaciones de paz, y podría ser de utilidad para orientar la labor que se está llevando a cabo. Resulta esencial para el derecho internacional humanitario y justifica la aplicación de las normas de derechos humanos en los conflictos armados. No obstante, el Relator Especial observa también que, en lo concerniente a la protección de las personas en los casos de desastre, la Comisión ha establecido claras orientaciones en el sentido de que el conflicto armado ha de quedar excluido de la materia abarcada por la labor que se está realizando (A/CN.4/615, párr. 6). Así pues, después de haberse observado que la humanidad puede servir de principio rector y siguiendo las indicaciones de la Comisión, es importante destacar el papel de ese principio en un contexto distinto del de un conflicto armado, que constituye ciertamente la piedra angular de la protección de las personas con arreglo al derecho internacional.

48. El punto de partida para la protección de las personas en casos de desastre se formula en el proyecto de artículo 3 provisionalmente aprobado (“Definición de desastre”) (A/CN.4/L.758). La pérdida generalizada de vidas, los grandes sufrimientos y penurias de carácter humano o los daños materiales o ambientales en gran escala (en relación con las personas afectadas) justifican que la Comisión haya incluido este tema en su programa de trabajo (véase A/CN.4/598, seccs. I y II). Varios instrumentos pertinentes para el contexto particular de la respuesta humanitaria comparten la idea de que:

es preciso aliviar el sufrimiento humano dondequiera que ocurra, con especial atención a los sectores más vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y las personas mayores. Deben respetarse y protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas¹⁰².

49. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha definido la humanidad como un esfuerzo destinado a “prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias [...] a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana”¹⁰³. El hecho de que ese principio ya parezca tener en cuenta necesidades y derechos también puede estar implícito en el comentario de Pictet de que el principio se hace extensivo a “la vida, la libertad y la felicidad [de la persona]; en otras palabras, a todo lo que constituye su existencia”¹⁰⁴. Así pues, el principio de humanidad no sólo abarca una pretensión

¹⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, resolución dictada en el caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia, 2 de febrero de 2006, párr. 6.

¹⁰² Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja. (Véase J. M. Ebersole, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, núm. 1); véanse también la nota 209 *infra* y las referencias que figuran en el documento A/CN.4/590, párr. 12.

¹⁰³ Resolución IX de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965).

¹⁰⁴ Pictet, *op. cit.*, pág. 26.

material o física, sino que también se extiende a los derechos¹⁰⁵. De conformidad con el objeto consignado en el proyecto de artículo 2 provisionalmente aprobado (A/CN.4/L.758), la respuesta a las tres etapas de un desastre se concentra en las “necesidades esenciales” de las personas afectadas por desastres “con pleno respeto a sus derechos”. Ambos aspectos se recogen en varios documentos¹⁰⁶. Pictet ha atribuido tres elementos al principio de humanidad: prevenir y mitigar los sufrimientos, proteger la vida y la salud y garantizar el respeto del individuo¹⁰⁷. Así pues, la protección sirve para afianzar la dignidad humana¹⁰⁸. En cierto sentido, la incorporación del principio de humanidad a uno de los proyectos de artículo que deben aprobarse en relación con el tema respalda la idea fundamental de la Cláusula Martens¹⁰⁹. El concepto de humanidad o, mejor dicho, su reconocimiento como objetivo y principio del derecho internacional figura en numerosos convenios¹¹⁰, resoluciones de la Asamblea General¹¹¹ y en la práctica de las cortes y los tribunales¹¹². Por consiguiente, el principio de humanidad sirve de recordatorio permanente de la finalidad del tema que se examina.

¹⁰⁵ Ello ha dado lugar a que un experto en la materia llegara a la conclusión de que “si no se reconoce el elemento de humanitarismo de todos los tipos de derechos, los reduccionistas del ámbito humanitario realmente restringirán al mínimo los derechos de aquellos a quienes intentan ayudar”; véase Slim, op. cit., pág. 345.

¹⁰⁶ Por ejemplo, la resolución S-11/1 del Consejo de Derechos Humanos, en cuyo párrafo 13 del preámbulo se indica en la parte pertinente que, “tras la cesación de las hostilidades, la prioridad, *por lo que hace a los derechos humanos*, sigue siendo la prestación de asistencia para el socorro y la rehabilitación de las personas afectadas por el conflicto” (sin cursiva en el original) y en cuyo párrafo 14 del preámbulo se enumeran ejemplos de asistencia humanitaria (agua potable, saneamiento, alimentos y servicios de asistencia médica y de salud) en respuesta a las necesidades de los desplazados internos. Es interesante destacar que el Consejo de Derechos Humanos calificó esos tipos de asistencia únicamente de “asistencia humanitaria básica” (sin cursiva en el original). Véase también *The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, publicado por la Conferencia Mundial de la Religión para la Paz, febrero de 1994.

¹⁰⁷ Pictet, op. cit., págs. 21 a 27.

¹⁰⁸ Thürer explica así el principio de humanidad: “El principio de humanidad se asienta sobre la idea de la dignidad humana, vinculándola con el derecho constitucional de los Estados modernos, basado en el imperio de la ley, y con las normas internacionales de derechos humanos” (D. Thürer, “Dunant’s pyramid: thoughts on the ‘humanitarian space’”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 89, núm. 865 (2007), pág. 56; véase la sección III *infra*).

¹⁰⁹ La Cláusula Martens aparece incluida de la manera siguiente en el preámbulo de la Convención de La Haya II relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, de 1899: “En espera de que un Código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno hacer constar que en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, los pueblos y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

¹¹⁰ En particular, los tratados sobre derechos humanos y derecho humanitario.

¹¹¹ En particular, la resolución 46/182 de la Asamblea General y las resoluciones posteriores aprobadas en relación con el tema “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”; véase A/CN.4/590, párrs. 10 a 15, y notas 36 y 53 *supra*.

¹¹² Véanse, por ejemplo, las causas relativas al *Canal de Corfú (Reino Unido c. Albania)*, fondo, fallo de 9 de abril de 1949, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 11, en el que la Corte destacó “consideraciones elementales de humanidad”; y a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*, fondo, fallo de 27 de junio de

50. Habida cuenta de lo que antecede, el Relator Especial propone el siguiente proyecto de artículo 6 relativo a los principios humanitarios en la respuesta a los desastres.

Proyecto de artículo 6
Principios humanitarios en la respuesta a los desastres

La respuesta a los desastres tendrá lugar de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.

III. Dignidad humana

51. El principio de humanidad en el derecho internacional humanitario está estrechamente vinculado al concepto de dignidad. El principio humanitario de humanidad aparece frecuentemente bajo la denominación de “dignidad”; así, el artículo 3, párrafo 1) c), común a los Convenios de Ginebra de 1949 prohíbe “los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes”; el artículo 75 del Protocolo I prohíbe “los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”; el artículo 85 del Protocolo I prohíbe “las prácticas del apartheid y demás prácticas inhumanas y degradantes, basadas en la discriminación racial, que entrañen un ultraje contra la dignidad personal”; y el artículo 4 del Protocolo II prohíbe “los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”.

52. Se considera que la dignidad es la base primordial de la legislación sobre derechos humanos¹¹³ desde que el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas reconociera lo siguiente:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos

[...]

a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.

Por su parte, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 declara la siguiente:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

[...]

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y

1986, *I.C.J. Reports 1986*, pág. 113, párr. 218; y Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, causa *Aleksovski*, fallo de 25 de junio de 1999, párr. 218 (véase párr. 40 *supra*).

¹¹³ Véase, por ejemplo, L. Henkin, “International human rights as ‘Rights’” en *Human Rights*, J. R. Pennock y J. W. Chapman, eds. (1982), pág. 269.

mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad [...].

53. Desde esos tempranos orígenes, la dignidad ha estado presente como inspiración de todos los grandes instrumentos universales de derechos humanos. Así, los artículos 1, 22 y 23, párrafo 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se refieren a la dignidad. De modo similar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se refieren en sus preámbulos a la dignidad como fuente de inspiración de los derechos recogidos en esos instrumentos¹¹⁴. Lo mismo cabe decir de los preámbulos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹¹⁵, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹¹⁶ y la Convención sobre los Derechos del Niño¹¹⁷.

54. La dignidad no sólo está presente en los preámbulos de los instrumentos universales de derechos humanos. Así, el concepto se incluye en los artículos 28, 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en el artículo 19 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas¹¹⁸, entre otros instrumentos. Constituye un concepto esencial y un principio general en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad¹¹⁹, así como la base de los aspectos operacionales de la Convención¹²⁰.

55. La dignidad aparece incluida en los preámbulos de la mayoría de los instrumentos regionales de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²¹; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas; la versión revisada de la Carta Árabe de Derechos Humanos, de 2004¹²²; el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo al establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el Protocolo núm. 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

56. La dignidad humana también ha inspirado las opiniones de muchos miembros de la Corte Internacional de Justicia. En su opinión separada en relación con la

¹¹⁴ Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo, y Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 660, núm. 9464.

¹¹⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, núm. 20378.

¹¹⁶ *Ibíd.*, vol. 1465, núm. 24841.

¹¹⁷ *Ibíd.*, vol. 1577, núm. 27531.

¹¹⁸ Resolución 61/177 de la Asamblea General, anexo.

¹¹⁹ Resolución 61/106 de la Asamblea General, anexo I, artículo 3 (en el que se establece como principio general la “dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas”) y artículo 1 (su objetivo es promover el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente)

¹²⁰ Resolución 61/106 de la Asamblea General, anexo I, artículos 16, 24 y 25.

¹²¹ Organización de los Estados Americanos, *Serie sobre tratados*, núm. 36.

¹²² Traducción al inglés de Mohammed Amin Al-Midani y Mathilde Cabanettes, *Boston University International Law Journal*, vol. 24, núm. 2 (otoño 2006), pág. 147.

causa relativa al *África Sudoccidental*, de 1971, el Vicepresidente Ammoun manifestó que:

No es una simple casualidad que en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos aparezca formulado el siguiente principio o axioma primordial: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. De este principio dimana la mayoría de los derechos y libertades.

Más adelante decía lo siguiente:

Tal como se evidencia en los textos de sus numerosas resoluciones, lo que hizo que las Naciones Unidas se decidieran a penalizar la conducta de Sudáfrica fue no tanto el incumplimiento respecto de los informes y peticiones cuanto la violación manifiesta de los principios más esenciales de humanidad, protegidos por el derecho internacional: la igualdad, denegada por el *apartheid*; la libertad, que encuentra su expresión en el derecho de los pueblos a la libre determinación; y la dignidad de la persona, que ha sufrido un profundo menoscabo a causa de las medidas aplicadas a las personas no blancas¹²³.

El Magistrado Tanaka, que discrepaba del fallo dictado en 1966 en la causa relativa al *África Sudoccidental*, también invocó el principio de la dignidad humana¹²⁴. Del mismo modo, al abordar la cuestión de la sucesión en la Convención sobre el genocidio en el marco de la decisión sobre las objeciones preliminares en la causa relativa al genocidio (*Bosnia y Herzegovina c. Yugoslavia*), el Magistrado Weeramantry destacó que la dignidad de la persona constituía “una de las principales preocupaciones del ordenamiento jurídico internacional contemporáneo”¹²⁵ y afirmó que “los tratados sobre derechos humanos y cuestiones humanitarias no entrañan una pérdida de la soberanía ni la autonomía del nuevo Estado, sino que sencillamente están en consonancia con los principios generales de protección que dimanarían de la dignidad inherente a todo ser humano, la cual constituye la base sobre la que se asienta la Carta de las Naciones Unidas”¹²⁶. La dignidad de la persona también se destaca como preocupación principal en las

¹²³ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)* (opinión separada del Vicepresidente Ammoun).

¹²⁴ *South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, fallo de 18 de julio de 1966, *I.C.J. Reports 1966*. Véase la opinión disidente del Magistrado Tanaka en las páginas 308 y 312 (“todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen las mismas oportunidades independientemente de la religión, la raza, el idioma, el sexo, el grupo social, etc. Como personas, tienen la dignidad para ser tratados como tales. Ese es el principio de igualdad, que constituye uno de los derechos humanos y libertades fundamentales de carácter universal para toda la humanidad [...] El demandado, que probablemente es consciente de que esa dureza no tiene justificación, intenta explicarla como un sacrificio necesario que ha de hacerse a título individual para el mantenimiento de la paz social. No obstante, es injusto exigir un sacrificio en beneficio de la paz social cuando ese sacrificio es de tal envergadura que constituye una humillación de la dignidad de la persona”).

¹²⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)*, excepciones preliminares, *I.C.J. Reports 1996*, págs. 595 y 641 (opinión separada del Magistrado Weeramantry).

¹²⁶ *Ibid.*, pág. 645.

opiniones separadas y disidentes de algunas otras causas sustanciadas ante la Corte¹²⁷.

57. El concepto de dignidad también ha sido aplicado profusamente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, en *Tyrer c. el Reino Unido*, se consideró que cierta forma de castigo corporal era contraria a la dignidad humana¹²⁸ y, desde entonces, en otros fallos se ha hecho referencia expresa a la misma idea¹²⁹. Incluso al reflexionar sobre el derecho a la vida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó lo siguiente:

La propia esencia del Convenio es el respeto de la dignidad humana y de la libertad humana. Sin negar en modo alguno el principio de la inviolabilidad de la vida que se protege en el Convenio, el Tribunal considera que es en el artículo 8 donde cobra importancia el concepto de la calidad de la vida. En una época de incesantes avances médicos que se conjugan con un aumento de las expectativas de vida, muchas personas consideran que no deberían verse obligadas a malvivir en la vejez o en estados de avanzada decrepitud física o mental que entran en conflicto con ideas muy arraigadas de individualidad e identidad personal¹³⁰.

58. La dignidad humana también ocupa un lugar destacado en las constituciones de muchos países¹³¹. Por ejemplo, en la Constitución de Alemania se afirma que “la dignidad del hombre será inviolable. Todas las autoridades del Estado tendrán el deber de respetarla y protegerla”¹³²; además, la Constitución de Sudáfrica señala que la nación se fundamenta en la dignidad humana y “afirma los valores democráticos de la dignidad, la igualdad y la libertad humanas”¹³³. Muchas constituciones recogen principios similares¹³⁴. Incluso cuando el valor de la dignidad no se expresa en los

¹²⁷ Véanse, por ejemplo, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva de 9 de julio de 2004, *I.C.J. Reports 2004*, págs. 136 y 255 (opinión separada del Magistrado Elaraby); *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, opinión consultiva de 8 de julio de 1996, *I.C.J. Reports 1996*, págs. 226 y 433 (opinión disidente del Magistrado Weeramantry, quien afirmaba que el empleo de armas nucleares era ilegal en cualquier circunstancia porque “contradice el principio fundamental de la dignidad y el valor de la persona”); compárese con *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, fallo de 31 de marzo de 2004, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 32 (se recogía la afirmación de México de que sus nacionales habían sido objeto de “acciones penales carentes de la imparcialidad y de la dignidad a que tiene derecho toda persona”). Véase, en general, Christopher McCrudden, “Human dignity and judicial interpretation of human rights”, *European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 4, págs. 682 y 683.

¹²⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Tyrer v. United Kingdom*, 2 E.H.R.R. 1.

¹²⁹ Véanse, entre otros, *Bock v. Germany* (1990), 12 E.H.R.R. 247; *S.W. v. United Kingdom* y *C.R. v. United Kingdom* (1995) 21 E.H.R.R. 363; *Ribitsch v. Austria* (1995) 21 E.H.R.R. 573; y *Goodwin v. United Kingdom* (2002) 35 E.H.R.R. 447.

¹³⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Pretty v. United Kingdom* (2002), 24 E.H.R.R., pág. 423, párr. 65.

¹³¹ Véase, en general, Arthur Chaskalson, “Human Dignity as a Constitutional Value”, en *The Concept of Dignity in Human Rights Discourse 133* (David Kretzmer y Eckhard Klein (eds.), 2002).

¹³² Constitución de Alemania, art. 1 1).

¹³³ Constitución de Sudáfrica, arts. 1, 7 y 10.

¹³⁴ Véanse, por ejemplo, Leyes fundamentales de Israel, Dignidad y libertad humanas, párr. 1 (“El objetivo de estas Leyes fundamentales es proteger la dignidad y la libertad humanas”); Constitución del Brasil, art. 1 III); Constitución de Hungría, art. 54 1) (“En la República de Hungría toda persona tiene el derecho inherente a la vida y la dignidad humana. A nadie se le

documentos fundamentales de derechos humanos del país, el concepto suele recogerse en su jurisprudencia constitucional¹³⁵.

59. El concepto de dignidad humana también ocupa un lugar preeminente en muchos instrumentos preparados por la comunidad internacional para orientar las operaciones de socorro humanitario. En los Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja se dispone que: “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir la asistencia humanitaria necesaria para mantener su vida y su dignidad”¹³⁶. En su resolución sobre la asistencia humanitaria aprobada en Brujas (Bélgica), en 2003, el Instituto de Derecho Internacional destacó que: “El hecho de dejar a las víctimas de los desastres sin asistencia humanitaria constituye una amenaza para la vida humana y una ofensa a la dignidad humana y, por consiguiente, una violación de los derechos humanos fundamentales”. Además, en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, el concepto de dignidad orienta las disposiciones relativas al desplazamiento, los derechos fundamentales y el regreso y el reasentamiento (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo). Las Directrices recientemente aprobadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también obligan a los agentes encargados de prestar asistencia a “respetar en todo momento la dignidad humana de las personas afectadas por desastres”¹³⁷.

60. En su quinto informe sobre la expulsión de los extranjeros, presentado a la Comisión en su último período de sesiones, el Relator Especial, Sr. Maurice Kamto, examinó el concepto de dignidad y propuso un proyecto de artículo, posteriormente revisado, sobre la obligación de respetar la dignidad de las personas que son objeto de expulsión (A/CN.4/611, art. 10, y A/CN.4/617, art. 9). La Comisión aún no ha adoptado una posición sobre esa propuesta.

61. El Relator Especial considera que la dignidad ilustra una evolución que va más allá de la mera comprensión contractual de la protección de las personas con arreglo al derecho internacional para sugerir la existencia de una verdadera comunidad

denegarán arbitrariamente tales derechos”); Constitución de Nigeria, arts. 17 y 34; Constitución de China, art. 38 (“La dignidad personal de los ciudadanos de la República Popular China es inviolable”); Constitución de Colombia, art. 1 (en el que se declara que el Estado se funda en el respeto de la dignidad humana); Constitución de Tailandia, cap. 1, párr. 4. Véase también la Proclamación Constitucional de Egipto (“Considerando que la humanidad y la dignidad del hombre son antorchas que guían y dirigen la ingente evolución de la humanidad hacia sus ideales supremos”); Constitución de la India, preámbulo (“garantizando la dignidad del individuo”).

¹³⁵ Este es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos; véase, por ejemplo, *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551 (2005) (donde se desestima 384 U.S. 436 (1966), destacando la vinculación entre la dignidad humana y el principio de la no obligación de declarar contra sí mismo). Paralelamente, en el Canadá los magistrados del Tribunal Supremo suelen invocar el principio cuando se ocupan de importantes privaciones de derechos; véase, por ejemplo, *Kindler v. Canada* (1992) 6 CRR 193 (opinión disidente del Magistrado Cory).

¹³⁶ Ebersole (véase nota 119). Véanse también Rohan J. Hardcastle y Adrian T. L. Chua, “Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 325 (diciembre de 1998) (se expresa en términos similares); Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria, principio 3 a), aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (1993).

¹³⁷ Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, adoptados por la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, resolución 4.

internacional, basada en el respeto de la dignidad de los seres humanos¹³⁸. Como es natural, ese concepto inspira también la protección de las personas en casos de desastre y debería orientar la labor que la Comisión está realizando al respecto.

62. Habida cuenta de lo que antecede, el Relator Especial propone el siguiente proyecto artículo sobre la dignidad humana:

Proyecto de artículo 7

Dignidad humana

A los efectos del presente proyecto de artículos, los Estados, las organizaciones internacionales competentes y otros agentes pertinentes respetarán y protegerán la dignidad humana.

IV. Responsabilidad del Estado afectado

63. Dado que la Comisión ha determinado que el ser humano, como titular de derechos y como persona con necesidades esenciales, ocupa un lugar preeminente dentro de la labor que se realiza sobre este tema (véase el proyecto de artículo 2), el Relator Especial examinará ahora el papel y la responsabilidad del Estado afectado respecto de las personas que se encuentren en su territorio. El análisis destacará que es el Estado territorial (esto es, el Estado afectado) y no un tercer Estado u organización quien tiene la responsabilidad primordial de proteger a las víctimas de los desastres en su territorio. Al hacerlo, el Relator Especial examinará una preocupación capital manifestada ya por varios miembros de la Comisión¹³⁹.

A. Soberanía y no intervención

64. Al determinar el papel y la responsabilidad del Estado afectado, hay que tener presentes los principios de la soberanía del Estado y de la no intervención. Aunque ambos principios están bien arraigados en el derecho internacional, su reformulación es conveniente a los efectos del presente informe.

65. El principio de la soberanía del Estado encuentra sus raíces en el concepto fundamental de la igualdad soberana, que Emerich de Vattel ilustró afirmando que las naciones eran “libres, independientes e iguales” y que “un enano es tan hombre como un gigante; una pequeña república no es un Estado menos soberano que un reino sumamente poderoso”¹⁴⁰. Esta idea abre paso a los conceptos más concretos de independencia y soberanía territorial, a cuyo tenor un Estado puede ejercer sus funciones en su propio territorio con exclusión de todos los demás¹⁴¹. Entendida así, la soberanía se considera un principio fundamental del orden internacional¹⁴², y su

¹³⁸ Véase Bruno Simma, “From bilateralism to community interest in international law” *Recueil des Cours*, vol. 4, núm. VI (1994), pág. 217.

¹³⁹ Véase, por ejemplo, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/61/10)*.

¹⁴⁰ Emerich de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, traducido al inglés por Charles G. Fenwick (Washington, D.C., Carnegie Institution, 1916).

¹⁴¹ Corte Permanente de Arbitraje, *Island of Palmas case, Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, pág. 838.

¹⁴² Causa del *Canal de Corfú* (véase nota 94), pág. 4.

existencia y su validez han sido reconocidas por los Estados en numerosos instrumentos internacionales.

66. Basta con mencionar la Carta de las Naciones Unidas, en la que se consagra el principio de la igualdad soberana de los Estados en los términos siguientes:

Artículo 2

Para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.

67. Posteriormente, los Miembros de las Naciones Unidas han reiterado la importancia de ese principio. En la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 1970), los Estados Miembros reafirmaron “la importancia básica de la igualdad soberana y [subrayaron] que los propósitos de Naciones Unidas sólo podrán realizarse si los Estados disfrutaban de igualdad soberana y cumplen plenamente las exigencias de este principio en sus relaciones internacionales”. Además, en la parte operativa de esa Declaración se proclamaba que “todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional”.

68. Los tribunales internacionales han reconocido ampliamente que la soberanía del Estado es un principio fundamental del derecho internacional. En 1928, Max Huber destacó que “el derecho internacional ha establecido este principio de la competencia exclusiva del Estado respecto de su propio territorio como punto de partida para abordar la mayoría de las cuestiones que afectan a las relaciones internacionales”¹⁴³. En 1949, la Corte Internacional de Justicia afirmó que “entre Estados independientes, el respeto de la soberanía territorial es un fundamento esencial de las relaciones internacionales”¹⁴⁴. Esas afirmaciones tienden a caracterizar la soberanía como un principio general del derecho. Posteriormente, la Corte Internacional de Justicia dejó claro que la soberanía del Estado también formaba parte del derecho internacional consuetudinario¹⁴⁵.

69. Los conceptos de igualdad soberana y de soberanía territorial se invocan frecuentemente en el contexto de la respuesta a los desastres. En los principios rectores que figuran en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, la más importante sobre el tema, la Asamblea afirmó lo siguiente:

Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con

¹⁴³ *Caso de la Isla de Palmas* (véase la nota 141).

¹⁴⁴ *Causa del Canal de Corfú* (véase la nota 94), pág. 35.

¹⁴⁵ *Causa relativa a las Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (véase la nota 61), pág. 111, párr. 212 (se indica que el concepto de soberanía “se extiende a las aguas interiores y al mar territorial de todo Estado y al espacio aéreo por encima de su territorio”).

el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado.

En el marco de los esfuerzos realizados para redactar tratados multilaterales sobre el tema de la respuesta a los desastres se ha invocado la soberanía como principio capital¹⁴⁶. Paralelamente, en el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil se dispone lo siguiente: “Todos los ofrecimientos de asistencia respetarán la soberanía, la independencia y la integridad territorial del Estado beneficiario [...]”¹⁴⁷. El acuerdo recientemente concertado por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) también contiene una disposición de esa índole¹⁴⁸.

70. Asimismo, es de destacar que la Comisión de Derecho Internacional, en el marco de su labor sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, ha señalado en términos generales la relación entre la soberanía y la obligación de cooperación entre los Estados. La Comisión consideró que la igualdad soberana de los Estados configuraba el modo en que éstos habían de cooperar para alcanzar fines comunes y destacó que “los Estados del curso de agua cooperarán sobre la base de la igualdad soberana, la integridad territorial y el beneficio recíproco [...]”¹⁴⁹. Esa disposición indica el camino que hay que seguir al examinar la relación entre la soberanía y el proyecto de artículo 5 provisionalmente aprobado por el Comité de Redacción (véase A/CN.4/L.758).

71. En relación con el principio de la soberanía del Estado, el principio de la no intervención sirve para garantizar que se mantiene la igualdad soberana de los Estados¹⁵⁰. En ese sentido, la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párrafo 7) dispone lo siguiente:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio

¹⁴⁶ Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2) (“Respeto de la soberanía del Estado receptor y no interferencia en sus asuntos internos”); véase también la Convención por la que se establece la Unión Internacional de Socorro, art. 4 (“las medidas [...] en un país quedan supeditadas al consentimiento de su gobierno”).

¹⁴⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2172, núm. 38131. No obstante, es de destacar que no hay referencias directas a la soberanía en varios tratados principales, como el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe (ibíd., vol. 2296, núm. 40906) y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica (ibíd., vol. 1457, núm. 24643).

¹⁴⁸ Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005 (“Al aplicar el presente Acuerdo, se respetarán la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de las Partes de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Amistad y Cooperación en el Asia Sudoriental”).

¹⁴⁹ Proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/49/10)*); véase también la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, art. 8 (resolución 51/229 de la Asamblea General, anexo).

¹⁵⁰ Causa relativa a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (véase la nota 61), pág. 202.

no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

72. En una referencia directa a la intervención por los Estados en los asuntos internos de otros Estados, la Asamblea General ha subrayado que:

[...] el estricto cumplimiento por los Estados de la obligación de no intervenir en los asuntos internos de cualquier otro Estado es condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta, entraña la creación de situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales¹⁵¹.

Además, tal como indicó la Asamblea en su resolución 2131 (XX), de 1965, la no intervención supone que “ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”.

73. Ese principio también ha sido reconocido como norma del derecho internacional consuetudinario por la Corte Internacional de Justicia, que en la causa *Nicaragua c. Estados Unidos de América* manifestó que “aunque los ejemplos de incumplimiento de ese principio no son infrecuentes, la Corte considera que es parte integrante del derecho internacional consuetudinario”¹⁵². La Corte, en la causa del *Canal de Corfú*, de 1949, había dejado entrever esta conclusión¹⁵³.

74. Sobre la base de los principios firmemente arraigados del derecho internacional que acaban de mencionarse, no cabe duda de que un Estado afectado por un desastre tiene libertad para adoptar las medidas que estime convenientes para garantizar la protección de las personas que se encuentren en su territorio. Además, como consecuencia de ello ningún otro Estado puede intervenir legalmente en el proceso de respuesta a un desastre de manera unilateral, sino que los terceros Estados han de intentar cooperar con el Estado afectado de conformidad con el artículo 5 provisionalmente aprobado por el Comité de Redacción (véase A/CN.4/L.758).

75. Los principios correlativos de la soberanía y la no intervención presuponen una determinada esfera nacional o un dominio reservado, en el que un Estado puede ejercer su autoridad exclusiva. Esa autoridad soberana es un atributo esencial de la condición de Estado, pero no es absoluta en modo alguno. Por lo que respecta a la vida, la salud y la integridad física de la persona, hay esferas del derecho, como las normas mínimas internacionales, el derecho humanitario y las normas de derechos humanos, que demuestran que los principios de la soberanía y la no intervención constituyen un punto de partida para el análisis y no una conclusión. Además, como han afirmado algunos juristas, el propio concepto de soberanía impone obligaciones a los Estados. Ya en 1949, el Magistrado Alejandro Álvarez, de la Corte Internacional de Justicia, explicaba que:

¹⁵¹ 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, preámbulo (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo).

¹⁵² Causa relativa a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (véase la nota 61), pág. 106, párr. 202.

¹⁵³ Causa del *Canal de Corfú* (véase la nota 94), pág. 35.

Por soberanía entendemos todo el conjunto de derechos y atributos que un Estado posee en su territorio con exclusión de todos los demás Estados y también en sus relaciones con otros Estados [...] La soberanía confiere derechos a los Estados y les impone obligaciones¹⁵⁴.

B. Responsabilidad primordial del Estado afectado

76. En el derecho internacional se reconoce desde hace largo tiempo que el gobierno de un Estado es el que está en mejores condiciones para calibrar la gravedad de las situaciones de emergencia y poner en práctica políticas de respuesta. Como ejemplo, cabe señalar el “margen de apreciación” atribuido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a las autoridades nacionales para determinar la existencia de una “emergencia pública”. Muy recientemente, en 2009, el Tribunal consideró que “las autoridades nacionales están en principio en mejores condiciones que un juez internacional para pronunciarse” sobre la existencia de esa emergencia¹⁵⁵. El derecho que regula los conflictos armados internos ofrece otro ejemplo que es tal vez más directamente pertinente para el tema objeto de examen. En el Protocolo adicional II, que regula las situaciones de conflicto armado de carácter no internacional, se recoge “el principio de que los Estados son primordialmente responsables de organizar el socorro” y de que “las sociedades de socorro, como la Cruz Roja y la Media Luna Roja, desempeñan un papel auxiliar”¹⁵⁶. Esa idea constituye un útil punto de partida en el contexto del presente tema. Por lo que se refiere a los desastres, los principios de la soberanía y de la no intervención encuentran su expresión en el reconocimiento de que el Estado afectado por el desastre tiene una responsabilidad primordial a los efectos de la protección de las personas en su territorio¹⁵⁷.

77. La Asamblea General ha reafirmado en numerosas ocasiones la primacía del Estado afectado en la respuesta a los desastres¹⁵⁸. En los principios rectores que figuran en el anexo de la resolución 46/182, la Asamblea afirmó que:

Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la

¹⁵⁴ Causa del *Canal de Corfú* (véase la nota 94), opinión separada del Magistrado Álvarez, pág. 43.

¹⁵⁵ *A. and Others v. the United Kingdom*, [GC], núm. 3455/05, ECHR 2009.

¹⁵⁶ Yves Sandoz y otros, eds., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, párr. 4871 (Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987). Esta sección del comentario se refiere al artículo 18 1) del Protocolo adicional II, en el que se dispone que las sociedades de socorro *podrán ofrecer* sus servicios a los gobiernos nacionales, lo que equivale a decir que los gobiernos tienen derecho a rehusarlos (véase el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, art. 18 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, núm. 17513)). No obstante, el Protocolo prevé que, en ciertas situaciones, las actividades de socorro *deben* tener lugar (véase Sandoz, párr. 4885).

¹⁵⁷ Esto también se conoce como el principio de la “función subsidiaria”. Véanse las observaciones de la delegación de Francia en la Asamblea General en relación con la resolución 46/182. (A/46/PV.39, pág. 72).

¹⁵⁸ Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 38/202, párr. 4; 43/131, párr. 2; y 45/100, párr. 2 (en las que se afirma “la soberanía de los Estados y el papel principal que les corresponde en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos”).

iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.

Más recientemente, la Asamblea reafirmó este principio en su resolución 63/141 relativa a la cooperación internacional para la asistencia humanitaria¹⁵⁹ y en la resolución 64/251 aprobada en 2010 a raíz del terremoto de Haití.

78. Hay dos consecuencias generales que dimanar de la primacía del Estado afectado en la respuesta a los desastres. En primer lugar, se reconoce que el Estado afectado tiene en última instancia la responsabilidad de proteger a las víctimas de los desastres en su territorio y que desempeña una función primordial por lo que respecta a facilitar, coordinar y supervisar las operaciones de socorro en su territorio. La otra conclusión general es que las operaciones internacionales de socorro requieren el consentimiento del Estado afectado¹⁶⁰. En el resto de la presente sección se examinará cada elemento más en detalle.

1. Dirección, control, coordinación y supervisión

79. Una articulación característica del papel primario del Estado afectado figura en el proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia (art. 3, párr. 2). En el proyecto de convención se dispone que:

El Estado de recepción tendrá, dentro de su territorio, la responsabilidad de facilitar la coordinación de las operaciones para atender a la situación generada por el desastre.

Así pues, el proyecto de convención destaca el papel facilitador del Estado que recibe la ayuda de emergencia. La disposición pertinente no destaca que ese papel sea primario ni señala claramente que el Estado afectado tiene la obligación primordial de proporcionar asistencia humanitaria y proteger a las personas en su territorio. Además, no se ocupa directamente del papel del Estado de iniciar, supervisar, organizar y controlar las operaciones, aunque en el proyecto de tratado, leído en su conjunto, se deja claro que esos aspectos de la respuesta a los desastres son primordialmente una prerrogativa del Estado afectado¹⁶¹.

80. Los instrumentos multilaterales posteriores modifican la fórmula articulada por el proyecto de convención y se concentran en el papel supervisor del Estado afectado. Por ejemplo, la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica¹⁶² dispone lo siguiente:

¹⁵⁹ Preámbulo (“Poniendo de relieve 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”).

¹⁶⁰ Así lo expuso también la Asamblea General en el párrafo 3 de los principios rectores que figuran en el anexo de la resolución 46/182 (“la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado”).

¹⁶¹ Obsérvese que en el proyecto de convención se hace hincapié en el “respeto de la soberanía del Estado receptor y la no interferencia en sus asuntos internos” (art. 3, párr. 1 a)). Además, el ámbito de aplicación de la convención indica que el tratado se habría aplicado únicamente cuando hubiesen dado comienzo las operaciones de asistencia y no en la fase inicial (art. 4).

¹⁶² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, núm. 2643, art. 3 a).

[...] la dirección, el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia será responsabilidad, dentro de su territorio, del Estado solicitante.

Formulaciones similares figuran en el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe¹⁶³, la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre¹⁶⁴ y la Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales¹⁶⁵. En las disposiciones de esos instrumentos queda claro el papel único y soberano del Estado a los efectos de controlar la asistencia en casos de desastre en su territorio. El Estado no sólo sirve de cauce para la cooperación y la coordinación internacionales, sino que también ejerce un control final sobre el modo en que se llevan a cabo las operaciones de socorro.

81. En un sinnúmero de acuerdos bilaterales, concertados durante el mismo período que los convenios que se acaban de mencionar, se describe también el papel del Estado afectado por un desastre natural o causado por el hombre. Habida cuenta de su carácter bilateral, tales tratados se centran casi exclusivamente en los aspectos operacionales de socorro en casos de desastre y apenas mencionan los principios más amplios de la soberanía y la no intervención. En una disposición característica de tales tratados se señala lo siguiente:

El órgano de coordinación del Estado solicitante será responsable de la dirección de las operaciones. Establecerá directrices y posibles límites en relación con las operaciones asignadas a los equipos de emergencia del otro Estado, aunque sin intervenir en las medidas operacionales¹⁶⁶.

En un tratado similar concertado entre los Estados nórdicos se dispone lo siguiente en la parte pertinente: “Las autoridades del Estado solicitante de la asistencia serán plenamente responsables de dirigir las operaciones en el lugar del accidente”¹⁶⁷. En los tratados bilaterales sobre respuesta a los desastres se sigue destacando que la responsabilidad respecto de la coordinación y la dirección operacionales recae en el Estado que solicita la asistencia¹⁶⁸.

82. El Convenio de Tampere, que abarca la prestación de asistencia en materia de telecomunicaciones, adopta una redacción similar a la de la Convención sobre

¹⁶³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2256, núm. 40212, art. 16, párr. 1 (“la dirección, el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia proporcionada a un Estado solicitante serán responsabilidad dentro de su territorio del Estado solicitante”).

¹⁶⁴ Art. IV a), puede consultarse en www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-54.html.

¹⁶⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2105, núm. 36605, anexo X.

¹⁶⁶ Acuerdo sobre cooperación en materia de preparación y prevención respecto de los desastres y asistencia recíproca en los casos de desastre, España y Argentina, art. XI (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1689, núm. 29123).

¹⁶⁷ Acuerdo sobre cooperación a través de las fronteras estatales para impedir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en el caso de accidentes, art. 3, párr. 2, concertado entre los países nórdicos (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1777, núm. 31001).

¹⁶⁸ Véanse, por ejemplo, el Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural provocado por la actividad humana, Francia e Italia, art. 7 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1962, núm. 33532); el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Lituania y el Gobierno de la República de Belarús relativo a la cooperación en la esfera de la prevención y la eliminación de las consecuencias de las catástrofes, los desastres naturales y los accidentes graves, art. 5 (ibíd., vol. 2339, núm. 41934); y el Tratado entre la República Federal de Alemania y la República Checa relativo a la asistencia recíproca en casos de desastre o accidentes graves, art. 8 (ibíd., vol. 2292, núm. 40860).

asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica y otras convenciones contemporáneas, si bien lo hace mediante la inclusión de una cláusula “sin perjuicio”. El Convenio dice lo siguiente:

Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará el derecho de los Estados Partes a dirigir, controlar, coordinar y supervisar, al amparo de su legislación nacional, la asistencia de telecomunicaciones proporcionada de acuerdo con el presente Convenio dentro de su territorio.

Esta redacción es importante porque indica que el derecho de un Estado afectado a supervisar la respuesta a los desastres en su territorio es un derecho preexistente, inherente a los principios generales de la soberanía y la no intervención o al derecho internacional consuetudinario, y que el tratado no necesita reconocer expresamente este derecho a los Estados partes. La segunda innovación de las disposiciones de Tampere es la referencia al derecho nacional, lo que indica que un Estado afectado ejerce debidamente un control sobre las operaciones de socorro cuando procede de conformidad con sus propias leyes.

83. El Acuerdo sobre gestión de desastres y respuesta de emergencia de la ASEAN constituye una articulación sin precedentes del papel primordial del Estado afectado. El Acuerdo invoca los principios de la soberanía y la no intervención, la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Amistad y Cooperación en el Asia Sudoriental, al tiempo que dispone que “cada parte afectada tendrá la responsabilidad primordial de responder a los desastres que ocurran dentro de su territorio”. Sin embargo, el tratado también contiene, en su artículo 3, párrafo 2, una disposición similar a la del Convenio de Tampere sobre accidentes nucleares, a cuyo tenor:

El Estado solicitante o de recepción ejercerá la dirección, el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia dentro de su territorio.

84. La responsabilidad primordial del Estado afectado también desempeña un papel fundamental en muchos proyectos de principios y directrices preparados por agentes humanitarios y expertos independientes. Algunos instrumentos preparados por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja examinan el principio de la responsabilidad primordial de manera muy parecida al de los tratados mencionados. En el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento y las organizaciones no gubernamentales se señala que “la planificación y coordinación globales de las actividades de socorro son en última instancia responsabilidad del gobierno de acogida”¹⁶⁹. Más recientemente, en el artículo 3, párrafo 1, 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 se señala que “a los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primordial de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio”¹⁷⁰. En su artículo 3, párrafo 3, las Directrices precisan este principio en términos similares a los del Acuerdo de la ASEAN y otros acuerdos:

Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional.

¹⁶⁹ Véase la nota 57.

¹⁷⁰ Véase la nota 59.

Esas disposiciones constituyen una sólida prueba de que la responsabilidad primordial del Estado afectado es un principio que han hecho suyo tanto los Estados como los agentes humanitarios.

85. Hay otros instrumentos internacionales que también destacan que el Estado tiene la responsabilidad primordial de proporcionar socorro y protección. Por ejemplo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja destaca lo siguiente en sus Principios y Normas para el Socorro en Casos de Desastre¹⁷¹:

La responsabilidad de la prevención de los desastres, la asistencia a las víctimas y la reconstrucción incumbe, en primer lugar, a los poderes públicos. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ofrecerá dinámica asistencia a las víctimas de catástrofes por conducto de la Sociedad Nacional conforme a un espíritu de cooperación con las autoridades públicas.

Esa disposición se centra claramente en los elementos humanitarios de la responsabilidad del Estado, por contraposición a las preocupaciones operacionales examinadas anteriormente. No obstante, las disposiciones de este tipo también determinan claramente que en general se espera que el Estado afectado y no un tercero inicie y mantenga operaciones de socorro después de un desastre y que toda asistencia procedente de los agentes no gubernamentales o internacionales debe considerarse complementaria de los esfuerzos que realiza el Estado.

86. Hay otros instrumentos que adoptan un enfoque similar al de los Principios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por ejemplo, en los Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja¹⁷² se afirma que:

La responsabilidad primaria respecto de la protección y el bienestar de la población civil recae en el gobierno del Estado o las autoridades que controlan el territorio en el que se encuentran las personas en peligro.

En los Criterios también se señala que los grupos insurgentes y las milicias deberían tener las mismas obligaciones que los gobiernos a este respecto. Al igual que los Principios de la Cruz Roja, los Criterios subrayan la función del Estado respecto a la prestación de asistencia humanitaria, aunque, en tanto que la Cruz Roja se centra en prevenir y responder a un desastre, los Criterios hacen hincapié en la protección y la dignidad de las personas afectadas.

87. El enfoque que acaba de exponerse se recoge también en los Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria, formulados en 1993 por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, en los que se subraya que la

¹⁷¹ Principios y Normas de la Cruz Roja y Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre, preparados por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en consulta con el Comité Internacional de la Cruz Roja, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 310 (febrero de 1996), anexo IV, principio 3.1.

¹⁷² Véase la nota 119. El Equipo de tareas sobre cuestiones éticas y jurídicas de la asistencia humanitaria, que redactó los Criterios en 1993, se constituyó como parte de la Conferencia Mundial de la Religión para la Paz. Los Criterios se distribuyeron entre los agentes humanitarios y los Estados y en general fueron bien acogidos. Por “emergencia compleja” se entiende “una crisis humanitaria que puede entrañar un conflicto armado y que puede ser exacerbada por desastres naturales”.

“responsabilidad primordial de proteger y prestar asistencia a las víctimas de las emergencias” recae en el Estado territorial. Del mismo modo, los Principios Rectores de los desplazamientos internos¹⁷³ hacen hincapié en la prestación de asistencia:

Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primordiales de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

88. Los instrumentos recientes sobre la respuesta a los desastres tienden a fusionar el enfoque operacional de los instrumentos convencionales y la esencia humanitaria de los Criterios de Mohonk y documentos similares. La Carta Humanitaria del Proyecto Esfera¹⁷⁴, publicada por primera vez en 2000, hace lo propio al dar a entender que la primacía del Estado afectado dimana no sólo de los clásicos principios de la soberanía y la no intervención, consagrados en Westfalia, sino también del derecho de todos los pueblos a la dignidad y a la libre determinación:

Reconocemos que las necesidades básicas de las personas afectadas por calamidades o conflictos armados se satisfacen ante todo por los propios esfuerzos de los interesados, y reconocemos que incumben al Estado la función y la responsabilidad primarias de proporcionar asistencia cuando la población no está en condiciones de hacer frente a la situación.

El enfoque del Proyecto Esfera recuerda que la iniciación y la supervisión a nivel local de la asistencia en casos de desastre están estrechamente vinculadas con la autonomía y la dignidad de la población afectada.

89. La resolución sobre asistencia humanitaria, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en Brujas (Bélgica) en 2003, ofrece una combinación más clara de los aspectos humanitarios y operacionales de este principio. Según el Instituto:

El Estado afectado tiene la obligación de atender a las víctimas del desastre en su territorio y, por consiguiente, tiene una responsabilidad primordial respecto de la organización, la previsión y la distribución de la asistencia humanitaria. Como consecuencia de ello, tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para impedir la apropiación indebida de la asistencia humanitaria y otros abusos.

Así pues, esa disposición del Instituto vincula la responsabilidad primordial del Estado afectado al derecho de todos los pueblos a la asistencia humanitaria en casos

¹⁷³ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, principio 3, párr. 1. Véase también el principio 25 (“La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales”).

¹⁷⁴ Proyecto Esfera, *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria* (2ª ed., 2004). El Proyecto explica que se basa en el derecho vigente de la manera siguiente:

La piedra angular del manual es la Carta Humanitaria, que se basa en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos, el derecho sobre refugiados y el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG). La Carta enuncia los principios centrales por los que se rige la acción humanitaria y reafirma el derecho de las poblaciones afectadas por los desastres, sean naturales o causados por el hombre (incluidos los conflictos armados), a recibir protección y asistencia. También reafirma el derecho de las personas afectadas por los desastres a vivir con dignidad.

de desastre. Otros instrumentos se han centrado más bien en el principio de la cooperación internacional¹⁷⁵. La resolución de Brujas es útil porque se centra en el papel del Estado como organizador y facilitador y en las responsabilidades del Estado por lo que respecta a la prestación efectiva de asistencia. Ese enfoque puede constituir un útil punto de partida para la labor de la Comisión.

2. Consentimiento

90. Al formular un proyecto de artículo sobre la responsabilidad primordial del Estado afectado, el Relator Especial también considera necesario ocuparse del requisito de que la ayuda humanitaria únicamente puede proporcionarse con el consentimiento del Estado afectado. Hasta ahora, el debate se ha centrado en lo que cabe denominar aspectos “internos” de las responsabilidades del Estado, destacando el papel de éste en la gestión, organización y prestación de socorro dentro de su territorio. Por otra parte, el requisito del consentimiento es de carácter primordialmente “externo” y rige las relaciones del Estado afectado con otros agentes internacionales a raíz de un desastre.

91. El requisito del consentimiento desempeñó una función capital en el primer tratado importante sobre socorro en casos de desastre. En la Convención por la que se establece la Unión Internacional de Socorro¹⁷⁶, de 1929, se disponía lo siguiente:

La actuación que realice la Unión Internacional de Socorro en cualquier país está supeditada al consentimiento del gobierno de dicho país.

Esa disposición, aunque ya no está en vigor, constituye un útil punto de partida para el examen de la cuestión. Las palabras “está supeditada al” entrañan que el consentimiento del Estado sigue siendo necesario mientras dure la operación de socorro. En otras palabras, se requiere la autorización del Estado afectado para iniciar la asistencia internacional y, si el Estado afectado retira su consentimiento en algún momento, habrán de cesar las operaciones de socorro. Si bien esa disposición quedaba limitada a las medidas adoptadas por la Unión Internacional de Socorro, los instrumentos posteriores dejaron claro que el consentimiento era necesario para todas las actividades internacionales de socorro.

92. El requisito del consentimiento también aparece en disposiciones análogas de tratados relativos al derecho de los conflictos armados. En el contexto de los conflictos armados internacionales, el Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra afirma, por ejemplo, que las actividades de socorro “se llevarán a cabo, con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas” cuando la población civil esté insuficientemente abastecida¹⁷⁷. El Protocolo adicional II, que regula los conflictos no internacionales, dispone que, cuando la población esté padeciendo “privaciones

¹⁷⁵ Véase el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2) (“Teniendo en cuenta la importancia de la cooperación y la asociación internacionales, recae principalmente en cada Estado la responsabilidad de perseguir su propio desarrollo sostenible y de adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastre, en particular para la protección de la población que se halla en su territorio, la infraestructura y otros bienes nacionales contra el impacto de los desastres”).

¹⁷⁶ Véase la nota 79.

¹⁷⁷ Véase la nota 91.

extremadas”, las acciones de socorro “se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada”¹⁷⁸.

93. El requisito del consentimiento está presente en varios tratados multilaterales que regulan el socorro en casos de desastre. Por ejemplo, en el Convenio de Tampere (art. 4, párr. 5) se dispone lo siguiente:

Los Estados Partes no proporcionarán ninguna asistencia de telecomunicaciones en aplicación del presente Convenio sin el consentimiento del Estado Parte solicitante, el cual conservará la facultad de rechazar total o parcialmente la asistencia de telecomunicaciones ofrecida por otro Estado Parte en cumplimiento del presente Convenio, de conformidad con su propia legislación y política nacional.

Al igual que la Convención por la que se establece la Unión Internacional de Socorro, el Convenio de Tampere no establece que se requiera siempre el consentimiento para la realización de actividades de socorro en casos de desastre, sino que la asistencia no puede proporcionarse de conformidad con el Convenio sin la autorización del Estado de recepción. La segunda oración, relativa al derecho del Estado a rechazar la asistencia, resulta útil, si bien su redacción tal vez haya de ser examinada en un informe posterior del Relator Especial que se ocupe directamente del ofrecimiento y la aceptación del socorro.

94. El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil contiene una versión más restrictiva del requisito del consentimiento que la articulada en el Convenio de Tampere. El Convenio marco¹⁷⁹, en su artículo 3 a), dispone lo siguiente:

Únicamente se materializará la asistencia solicitada por el Estado beneficiario o por el Estado que preste apoyo y aceptada por el Estado beneficiario.

Esa disposición tiene por objeto regular todas las medidas mediante una unidad de respuesta o prevención en casos de desastre perteneciente a un Estado en beneficio de otro (véase el artículo 1 d)). Así pues, la disposición indica que, entre los Estados partes en el Convenio, no puede tener lugar ninguna asistencia internacional sin el consentimiento del Estado territorial. El Acuerdo de la ASEAN sobre gestión de desastres contiene una exposición similar (art. 3, párr. 1), a cuyo tenor “la asistencia o los ofrecimientos de asistencia del exterior únicamente se materializarán previa petición o con el consentimiento de la Parte afectada”.

95. Otros convenios multilaterales no contienen referencias expresas a la norma del consentimiento, ya que su objetivo es regular sólo la prestación de asistencia que es expresamente aceptada por el Estado de recepción. Ese es el caso de la Convención sobre accidentes nucleares, que prevé (art. 2) que la solicitud de asistencia contenga información detallada y sea examinada de buena fe por los demás Estados partes. La Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre limita expresamente su alcance a las situaciones en que “un Estado Parte preste asistencia en respuesta a una solicitud de otro Estado Parte, salvo que lo acuerden de otra manera” (art. 1).

96. Habida cuenta de lo que antecede, el Relator Especial opina que la responsabilidad primordial del Estado afectado, manifestada mediante su control

¹⁷⁸ Véase la nota 92.

¹⁷⁹ Véase la nota 147.

operacional de socorro en casos de desastre y mediante el requisito del consentimiento, constituye una norma general que rige la asistencia humanitaria. Por ello, puede proponerse el siguiente proyecto de artículo:

Proyecto de artículo 8
Responsabilidad primordial del Estado afectado

1. El Estado afectado tiene la responsabilidad primordial respecto de la protección de las personas y la prestación de asistencia humanitaria en su territorio. El Estado mantiene el derecho, con arreglo a su legislación nacional, a dirigir, controlar, coordinar y supervisar esa asistencia dentro de su territorio.

2. La asistencia externa sólo podrá proporcionarse con el consentimiento del Estado afectado.

97. La primera oración de este artículo describe la responsabilidad primordial del Estado de una manera que remite al tema que preside la labor de la Comisión, que es la protección de la persona a título individual. Se hace eco de lo que se dispone en la resolución de Brujas del Instituto de Derecho Internacional y la resolución 46/182 de la Asamblea General en el sentido de que el Estado afectado tiene la responsabilidad primordial de “ocuparse” de las víctimas en su territorio, pero opta por la palabra “protección” como referencia al proyecto de artículo 1 provisionalmente aprobado por el Comité de Redacción. Además, la protección se destaca en los Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria de 1993. La referencia a la prestación de asistencia humanitaria recuerda los principios de la Cruz Roja sobre socorro en casos de desastre, la resolución de Brujas y otros instrumentos examinados anteriormente, al tiempo que sirve para destacar que este artículo se centra primordialmente en la iniciación y la gestión de las operaciones de socorro.

98. La segunda oración del párrafo 1 destaca los aspectos operacionales de la autoridad del Estado respecto de las operaciones de asistencia. Las palabras “dirigir, controlar, coordinar y supervisar” figuran en numerosos instrumentos internacionales¹⁸⁰, y juntas constituyen una idea bien asentada del papel primordial del Estado en las actividades de socorro en casos de desastre. El Relator Especial opina que esos cuatro verbos son adecuados por mor de su alcance general y que abarcan las palabras más concretas utilizadas en otros instrumentos, como “facilitar”, “vigilar” y “regular”¹⁸¹. En la resolución 46/182 de la Asamblea General se señala que el Estado afectado también tiene una responsabilidad primordial en la iniciación de la asistencia; este aspecto de la responsabilidad del Estado se recoge en el párrafo 2 del proyecto de artículo. Además, en el proyecto de artículo se incluyen las palabras “con arreglo a su legislación nacional”, procedentes del Convenio de Tampere. Esta redacción sirve para subrayar que el medio apropiado

¹⁸⁰ Por ejemplo, la Convención sobre accidentes nucleares (art. 3 a)); el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe (art. 16); la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre (art. IV); el Convenio de Tampere, (art. 4, párr. 8); y el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión de desastres (art. 3, párr. 2).

¹⁸¹ Por ejemplo, la resolución de Brujas del Instituto de Derecho Internacional (art. III, párr. 1) (“organización, suministro y distribución”); y las Directrices de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (véase la nota 66), art. 3, párr. 3 (“coordinar, regular y supervisar”).

para que el Estado afectado ejerza su control operacional es su propio ordenamiento jurídico.

99. Examinado de manera global, el párrafo 1 se hace eco del aspecto “interno” de la soberanía y la responsabilidad primordial del Estado afectado. Esa disposición destaca las funciones del Estado en su calidad de suministrador de asistencia humanitaria y de director de las operaciones de socorro. El Relator Especial opina que esas dos funciones deben incluirse en la misma disposición porque se refuerzan entre sí. Como se infiere de la directriz de la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera, el control nacional respecto de los programas de gestión y rehabilitación en casos de desastre constituye un importante elemento del derecho colectivo a la libre determinación, así como de la dignidad individual en que se basa la labor sobre el presente tema.

100. El párrafo 2 se refiere al aspecto “externo” de la responsabilidad primordial del Estado, a saber, el requisito del consentimiento. Esa disposición toma su estructura básica de la resolución 46/182 de la Asamblea General, aunque establece una obligación clara, mientras que la Asamblea decía que la asistencia debería proporcionarse con el consentimiento del Estado. Las palabras “asistencia externa” están tomadas del Acuerdo de la ASEAN e indican que esta disposición no tiene por objeto regular la relación del Estado con los agentes humanitarios establecidos dentro de sus fronteras.

101. Como sucedió con las demás disposiciones generales presentadas por el Relator Especial, gran parte de la labor ulterior sobre ese tema entrañará redactar disposiciones concretas que definan o precisen el papel primordial del Estado afectado. Por ejemplo, muchos tratados bilaterales exigen que el Estado de acogida proporcione directrices detalladas a los agentes extranjeros, especificando las tareas que está dispuesto a asignar a esas partes¹⁸². Otros contienen directrices concretas acerca de la relación entre el órgano de supervisión del Estado afectado y el personal extranjero que presta asistencia¹⁸³. Esas y otras cuestiones conexas serán examinadas en futuros informes.

¹⁸² Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Letonia y el Gobierno de la República de Lituania sobre el apoyo mutuo en caso de desastres naturales y otros accidentes en gran escala (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2267, núm. 40379).

¹⁸³ Véase, por ejemplo, el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe.