

**Asamblea General**

Distr. general
28 de abril de 2016
Español
Original: español/inglés

Comisión de Derecho Internacional**68º período de sesiones**

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

Protección de las personas en casos de desastre**Nuevos comentarios y observaciones recibidos
de los Gobiernos****Adición****Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción.	4
II. Comentarios y observaciones recibidos de los Gobiernos	4
A. Comentarios y observaciones generales	4
Estados Unidos de América	4
B. Comentarios específicos sobre los proyectos de artículo	5
1. Proyecto de artículo 1 [1] – Ámbito de aplicación	5
Estados Unidos de América.	5
2. Proyecto de artículo 2 [2] – Objeto.	6
Estados Unidos de América.	6
3. Proyecto de artículo 3 [3] – Definición de desastre.	6
México	6
Estados Unidos de América.	7
4. Proyecto de artículo 4 – Términos empleados	9
México	9
Estados Unidos de América.	9



5.	Proyecto de artículo 5 [7] – Dignidad humana	10
	Estados Unidos de América.....	10
6.	Proyecto de artículo 6 [8] – Derechos humanos	11
	México	11
	Estados Unidos de América.....	11
7.	Proyecto de artículo 7 [6] – Principios humanitarios	11
	Estados Unidos de América.....	11
8.	Proyecto de artículo 8 [5] – Deber de cooperar	12
	Estados Unidos de América.....	12
9.	Proyecto de artículo 9 [5 bis] – Formas de cooperación	13
	México	13
	Estados Unidos de América.....	13
10.	Proyecto de artículo 10 [5 ter] – Cooperación para reducir el riesgo de desastres. .	13
	Estados Unidos de América.....	13
11.	Proyecto de artículo 11 [16] – Deber de reducir el riesgo de desastres	13
	Estados Unidos de América.....	13
12.	Proyecto de artículo 12 [9] – Papel del Estado afectado	15
	México	15
	Estados Unidos de América.....	15
13.	Proyecto de artículo 13 [10] – Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa.	15
	México	15
	Estados Unidos de América.....	16
14.	Proyecto de artículo 14 [11] – Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa	17
	México	17
	Estados Unidos de América.....	17
15.	Proyecto de artículo 15 [13] – Condiciones de prestación de la asistencia externa.	19
	Estados Unidos de América.....	19
16.	Proyecto de artículo 16 [12] – Ofrecimientos de asistencia externa	19
	Estados Unidos de América.....	19
17.	Proyecto de artículo 17 [14] – Facilitación de la asistencia externa	20
	México	20

Estados Unidos de América.	20
18. Proyecto de artículo 18 – Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro.	21
México	21
Estados Unidos de América.	21
19. Proyecto de artículo 19 [15] – Terminación de la asistencia externa.	21
México	21
Estados Unidos de América.	21
20. Proyecto de artículo 20 – Relación con normas especiales u otras normas del derecho internacional.	22
Estados Unidos de América.	22
21. Proyecto de artículo 21 [4] – Relación con el derecho internacional humanitario. .	22
México	22
Estados Unidos de América.	23

I. Introducción

Se recibieron dos nuevas respuestas por escrito, de México (24 de marzo de 2016) y de los Estados Unidos de América (13 de abril de 2016), en las que se incluían comentarios y observaciones acerca del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional en su 66º período de sesiones (2014).

II. Comentarios y observaciones recibidos de los Gobiernos

A. Comentarios y observaciones generales

Estados Unidos de América

Si bien los Estados Unidos de América tienen algunas inquietudes concretas en relación con el proyecto de artículos, descritas de forma más detallada a continuación, respaldan firmemente los esfuerzos realizados por la Comisión para mejorar la protección de las personas afectadas por desastres.

En primer lugar, los Estados Unidos de América siguen preocupados porque varios de los proyectos de artículo (incluida la descripción que se hace de ellos en los comentarios) parecen formular nuevos “derechos” y “deberes” jurídicos o tergiversar las obligaciones vigentes de los Estados. En algunos casos, los proyectos de artículo y los comentarios parecen intentos de desarrollar progresivamente el derecho, aunque no se reconozca explícitamente ese propósito. Los Estados Unidos de América reafirman su opinión de que el mejor aporte que puede hacer la Comisión para dar más protección a las personas afectadas por desastres es brindar orientaciones jurídicas de carácter práctico, basadas en el derecho internacional en vigor, a los países que necesitan o brindan asistencia en casos de desastre. Por ejemplo, para los países podría ser interesante conocer formas de incorporar los principios jurídicos internacionales a su legislación nacional sobre la respuesta en casos de desastre o a los acuerdos o arreglos bilaterales y regionales para la asistencia humanitaria en casos de desastre. En consecuencia, los Estados Unidos de América recomiendan que la Comisión considere la posibilidad de convertir este proyecto de artículos en un formato más apropiado para tal fin, como principios o directrices. De rechazarse esa sugerencia, recomiendan entonces que en los comentarios se reconozca que algunos de los proyectos de artículo reflejan propuestas para el desarrollo progresivo del derecho y que, tomados en conjunto, no deben considerarse codificación del derecho vigente.

En segundo lugar, más allá de que el contenido se presente como normas o como directrices, los Estados Unidos de América observan con preocupación que algunos de los proyectos de artículo, según su redacción actual, podrían impedir la prestación eficaz de asistencia a las personas afectadas por desastres. Tal como se explica en detalle más adelante, el proyecto de artículo 14 [11] exige el consentimiento del Estado afectado como condición para la prestación de asistencia externa y no contempla la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, algunos tipos de asistencia sean aceptables aunque no se disponga de dicho consentimiento. Por otra parte, no queda claro si puede brindarse asistencia externa cuando el consentimiento se deniega de forma arbitraria. En el proyecto de artículo

16 [12] se establece una distinción poco útil y práctica entre los Estados, las Naciones Unidas y las “otras organizaciones intergubernamentales competentes”, que tienen “derecho” a ofrecer asistencia, y las “organizaciones no gubernamentales pertinentes”, que “pueden” ofrecer asistencia. Además, con miras a evitar la confusión entre los agentes que responden ante una crisis, convendría aclarar algunos de los proyectos de artículo, enumerados más adelante. Los Estados Unidos de América alentarían a la Comisión a reconsiderar algunos proyectos de artículo concretos, que se señalan a continuación, habida cuenta de la finalidad declarada del documento.

En tercer lugar, como se describe de forma detallada más adelante en relación con el proyecto de artículo 3 [3], los Estados Unidos de América tienen preguntas e inquietudes en cuanto a la definición de “desastre” y la consideran excesivamente amplia. En particular, la definición de desastre debería excluir claramente los acontecimientos que se producen sistemáticamente en los conflictos armados. Asimismo, en lo referente a los conflictos armados, los Estados Unidos de América consideran que el proyecto de artículo 21 [4] y su comentario no son suficientes para salvar las divergencias entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario. Preferirían sin lugar a dudas que “desastre” se definiera de tal modo que no incluyera las consecuencias de los conflictos armados. Entonces, la Comisión podría explicar, ya sea en el comentario o en un apartado de la definición, que un desastre puede coincidir en el tiempo y en el espacio con acontecimientos que forman parte de un conflicto armado y que, en ese caso —los “desastres complejos” que parecen preocupar a la Comisión—, el proyecto de artículos se aplica a las respuestas ante el “desastre”, mientras que el derecho internacional humanitario se aplica al desarrollo del conflicto armado, incluida la protección de las víctimas de la guerra y la ocupación beligerante.

B. Comentarios específicos sobre los proyectos de artículo

1. Proyecto de artículo 1 [1] – Ámbito de aplicación

Estados Unidos de América

Con respecto al párrafo 2) del comentario, los Estados Unidos de América reiteran su preocupación por la idea de establecer nuevos “derechos” y “deberes” de los Estados. En concreto, no está de acuerdo con la sugerencia de que tales “deberes” se apliquen no solo a las personas que se encuentren en el territorio de los Estados, sino también a todas las que estén “bajo su jurisdicción o control”. Aunque, en efecto, en algunas disposiciones específicas de ciertos tratados se imponen obligaciones a los Estados partes fuera de sus respectivos territorios, por lo general eso no ocurre en el derecho internacional.

Además, en la medida en que el proyecto de artículos aborda las obligaciones de “las organizaciones internacionales y otras entidades”, debería reflejar que ese tipo de organizaciones y entidades pueden estar sujetas a otras obligaciones jurídicas, que además pueden diferir de las obligaciones de los Estados.

2. Proyecto de artículo 2 [2] – Objeto

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América apoyan firmemente el objeto señalado en el proyecto de artículo 2 [2]. Sin embargo, como se explica en las presentes observaciones, le preocupan que algunos proyectos de artículo, en su redacción actual, puedan ser incompatibles con él.

En el párrafo 9) del comentario se afirma equivocadamente que “algunos de los derechos pertinentes son derechos económicos y sociales, que los Estados están obligados a garantizar progresivamente”. Si bien los Estados Unidos de América están de acuerdo en que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹ tienen la obligación de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados que no son partes en el Pacto no la tienen. Además, como cuestión técnica, en el comentario se tergiversa la obligación descrita en artículo 2, párrafo 1, del Pacto. Los Estados Unidos de América sugieren introducir las modificaciones siguientes:

“Algunos de los derechos pertinentes son derechos económicos y sociales, que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a ~~garantizar~~ hacer efectivos progresivamente.”

En el párrafo 10) del comentario se hace referencia equivocadamente al derecho a la vida y, en concreto, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6, párrafo 1², como ejemplo de derecho humano aplicable en el contexto de los desastres y en la respuesta a estos. Esta disposición prohíbe la privación arbitraria de la vida a través de la acción del Estado y exige que se proteja ese derecho por ley. No existen motivos para considerar que de esta disposición se desprende la obligación internacional de un Estado de hacer frente al peligro o la amenaza a la vida causados por un desastre o un acontecimiento calamitoso que afecte a ese Estado. La responsabilidad de esa índole deriva de la responsabilidad soberana de los Gobiernos frente a su población y ciudadanía. Los Estados Unidos de América instan a suprimir la última oración del párrafo 10), así como toda referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dado que no tienen cabida en este contexto.

3. Proyecto de artículo 3 [3] – Definición de desastre

México

En la definición del término “desastre” no se incluye ninguna limitación respecto del origen del acontecimiento, sea natural u ocasionado por el hombre. Esto resulta pertinente, ya que en el texto se reconoce que existen desastres que pueden ser ocasionados por el hombre³. Sin embargo, debería aclararse que los

¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, pág. 3.

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, pág. 171.

³ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Öneryıldız v. Turkey*, demanda núm. 48939/99, sentencia de 30 de noviembre de 2004, párrs. 9 a 43; véase también Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas* (asunto “Chernobyl”), asunto núm. C-70/88, 22 de mayo de 1990, párrs. 937 a 943.

conflictos armados no entran en dicha categoría, de conformidad con el proyecto de artículo 21 [4].

Estados Unidos de América

A los Estados Unidos de América les preocupa seriamente la definición de “desastre” propuesta por la Comisión en el proyecto de artículo 3 [3]. En primer lugar, los Estados Unidos de América ponen en tela de juicio la decisión de definir el desastre en cuanto “acontecimiento”, en vez de describirlo como las consecuencias de un acontecimiento combinadas con condiciones sociales de vulnerabilidad. Como se señala en el comentario, la mayoría de los instrumentos no vinculantes que tratan específicamente de desastres se centran en los tipos de peligros y las condiciones sociales de vulnerabilidad que alteran el funcionamiento normal de una comunidad o sociedad. Además, desde la primera lectura del proyecto de artículos, los Estados aprobaron el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030⁴, de carácter no vinculante y centrado también en los peligros, la vulnerabilidad y los riesgos, y la Comisión debería tenerlo en cuenta, ya que fue ampliamente negociado. El comentario sugiere que, a juicio de la Comisión, la definición de “desastre” que figura en el proyecto de artículos era más concisa y precisa que la incluida en los marcos no vinculantes, y los Estados Unidos de América agradecerían que se diera una explicación más detallada de por qué la Comisión opina tal cosa. Además, los Estados Unidos de América sugieren que la Comisión examine la relación entre esa definición y los proyectos de artículo 10 [5 ter] y 11 [16], que giran en torno a las medidas desplegadas por los Estados para reducir el riesgo de desastres. De hecho, la definición de desastre como acontecimiento podría quitar importancia a la necesidad de combatir la exposición y la vulnerabilidad.

En segundo lugar, independientemente de si la definición se refiere a riesgos o a acontecimientos, debería aclararse para que excluya acontecimientos como las situaciones de conflicto armado u otras crisis políticas y económicas. Es de gran utilidad que en el párrafo 1) del comentario se explique que la Comisión no tiene la intención de incluir las “crisis políticas y económicas” en la definición de desastre. No obstante, en el texto del proyecto de artículo 3 [3] no se excluyen de forma explícita las crisis políticas o económicas, y muchas de esas crisis parecen satisfacer la definición de desastre incluida en el proyecto de artículo. Por ejemplo, el colapso de la bolsa, una crisis deflacionaria o una oleada de delincuencia podrían ser situaciones “calamitosas” y ocasionar “grandes sufrimientos y angustia a seres humanos” que “perturb[en] [...] gravemente el funcionamiento de la sociedad”.

En particular, los conflictos armados prácticamente siempre producen “una serie de acontecimientos calamitosos que ocasion[an] pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, [y] daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”. En respuesta a las trágicas consecuencias de los conflictos armados, a lo largo de los siglos se ha ido desarrollando el derecho internacional humanitario como conjunto de principios y normas para afrontar las consecuencias humanitarias de los conflictos armados. Las normas del derecho internacional humanitario se han formulado principalmente en términos negativos, ya que limitan de manera selectiva los medios y métodos con que una parte puede dañar a su adversario.

⁴ Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II.

El presente proyecto de artículos es digno de admiración por cuanto procura hacer frente a las consecuencias humanitarias de los desastres naturales y de determinados desastres de otro tipo causados por el hombre y que no están relacionados con los conflictos, como los accidentes ambientales (por ejemplo, derrames químicos o roturas de presas). Sin embargo, la definición propuesta es tan amplia que abarca casi cualquier acontecimiento perturbador considerable. En particular, el proyecto de artículos resulta extremadamente problemático cuando se aplica a las situaciones de conflicto armado, en la medida en que puede ser incompatible con el derecho internacional humanitario.

Por ejemplo, en virtud del proyecto de artículo 5 [7], los Estados (entre otros agentes) tendrían la obligación no solo de respetar sino también de proteger “la dignidad inherente a la persona humana”. Como se señala en el comentario del proyecto de artículo 5 [7], esta obligación, que según la Comisión se deriva del derecho internacional de los derechos humanos, indicaría “una obligación negativa de abstenerse de atentar contra la dignidad inherente a la persona humana, y una obligación positiva de adoptar medidas para proteger esa dignidad”. Al aplicarse, esta norma podría entrar en profunda contradicción con el equilibrio reflejado en las normas del derecho internacional humanitario. El derecho internacional humanitario brinda cierta protección a los civiles, en función de las circunstancias, pero reconoce que los civiles pueden resultar muertos o heridos casualmente (sin ser el blanco específico) en el transcurso de los combates.

Del mismo modo, podría considerarse que, cuando se aplica a los acontecimientos que forman parte de un conflicto armado, el deber enunciado en el proyecto de artículo 11 [16] de reducir el riesgo de “desastres” impone responsabilidades a las partes en el conflicto que van más allá de las establecidas en el derecho internacional humanitario (que exige, por ejemplo, que las partes tomen precauciones viables en las operaciones de ataque y defensa). La posibilidad de que esto ocurra queda patente cuando, en el comentario, la Comisión afirma que lo establecido en el proyecto de artículo 11 [16] constituye una “obligación jurídica internacional de actuar en la manera descrita”.

Los Estados Unidos de América consideran que la Comisión debería mantener el proyecto de artículo 21 [4], en el que se deja en claro la intención de no revisar las normas del derecho internacional humanitario, y excluir las consecuencias de los conflictos armados del alcance de la definición de “desastre”. La Comisión podría señalar, ya sea en los comentarios o en un apartado de la definición, que un desastre puede coincidir en el tiempo y en el espacio con acontecimientos que forman parte de un conflicto armado y que, en ese caso, los proyectos de artículo se aplican a las respuestas ante el “desastre”, mientras que el derecho internacional humanitario se aplica al desarrollo del conflicto armado. Los Estados Unidos de América instarían a la Comisión a considerar la posibilidad de adoptar este criterio simplificado, que evitaría la necesidad de realizar múltiples evaluaciones sobre la aplicabilidad del derecho internacional humanitario. Asimismo, recomiendan excluir de forma explícita de la definición de “desastre”, como mínimo, los acontecimientos que se producen sistemáticamente durante los conflictos armados. Tal vez la Comisión desee examinar también la posibilidad de excluir expresamente de dicha definición las crisis políticas y económicas.

[Véanse también más abajo los comentarios relativos al proyecto de artículo 21 [4]].

4. Proyecto de artículo 4 – Términos empleados

México

Se acoge con beneplácito la inclusión de los proyectos de artículo 4, 14 [11], 17 [14], 18 y 19 [15], ya que reflejan las inquietudes presentadas por diversas delegaciones.

Estados Unidos de América

Con respecto al proyecto de artículo 4, apartado a), a los Estados Unidos de América les preocupa que se incluya la expresión “o bajo [su] jurisdicción o [...] control” en la definición de “Estado afectado”. Los Estados Unidos de América opinan que esta norma amplía demasiado el margen para la aplicación del presente proyecto de artículos y siembra la confusión con respecto a la aplicación de otros proyectos de artículos. Con arreglo a esa definición, un Estado podría convertirse en “Estado afectado” si “las personas, los bienes o el medio ambiente” que meramente se encuentran bajo su “jurisdicción” o “control” —forma de influencia que dista mucho de la soberanía territorial— resultaran afectados por un desastre. Ese Estado, como Estado afectado, tendría entonces, entre otras cosas, el consiguiente deber de buscar asistencia externa (proyecto de artículo 13 [10]), de ejercer “el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de[1] socorro y [la] asistencia [en casos de desastre]” (proyecto de artículo 12 [9]) y de facilitar la asistencia externa a través de una serie de medidas jurídicas (proyecto de artículo 17 [14]), así como el derecho a requerir el consentimiento para la prestación de todo tipo de asistencia (proyecto de artículo 14 [11]).

Todos los deberes y derechos mencionados pueden entrar en conflicto con las prerrogativas del Estado que tiene soberanía sobre el territorio donde se produce el desastre. Esta tensión se plantea en el propio enunciado del proyecto de artículo. En concreto, en el proyecto de artículo 12 [9], párrafo 1, se afirma que el Estado afectado —incluso si ese Estado está “afectado” por el mero hecho de tener “jurisdicción” o “control” sobre las personas o los bienes, y no por ejercer ningún grado de soberanía territorial— tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio “en virtud de su soberanía”. En efecto, en el comentario del proyecto de artículo 4 la Comisión señala que, con arreglo a estas definiciones, podría haber múltiples “Estados afectados” y que, en ausencia de un acuerdo especial entre ellos, los proyectos de artículo “no ofrec[en] una solución definitiva sobre cuál de los Estados afectados deb[er]ía dar su consentimiento” de conformidad con el proyecto de artículo 14 [11]. Los Estados Unidos de América consideran que se trata de una situación sumamente insatisfactoria, pues da lugar a confusiones o desacuerdos entre los “Estados afectados” que podrían retrasar una respuesta eficaz.

En cuanto al proyecto de artículo 4, apartados b) y c), los Estados Unidos de América sugieren suprimir la expresión “a su solicitud o con su consentimiento”. Ese fragmento de la definición no es necesario, dado que las solicitudes de asistencia y el consentimiento para recibirla se abordan con más detalle en otros proyectos de artículo.

En el proyecto de artículo 4, apartado e), podría interpretarse que la expresión “enviado por”, utilizada en la definición de “personal de socorro”, excluye al personal local contratado por el “Estado u otro actor que presta asistencia”. Los

Estados Unidos de América consideran que el proyecto de artículo 18 (protección del personal, el equipo y los bienes de socorro) debería aplicarse a los trabajadores de socorro locales y no solo los trabajadores internacionales. Por lo tanto, sugieren sustituir el texto de la definición por “enviado o contratado localmente por”.

El párrafo 12) del comentario dice que los proyectos de artículo no abarcan las actividades de las organizaciones no gubernamentales nacionales. Los Estados Unidos de América consideran que esas organizaciones deberían atenerse a las mismas normas que las organizaciones de asistencia externa y recibir el mismo trato que estas. Habida cuenta de la función que desempeñan las organizaciones nacionales, como las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la preparación y la respuesta en casos de desastre, los Estados Unidos de América recomiendan examinar la posibilidad de incluirlas debidamente en el proyecto de artículos. Por ejemplo, si se revisara el comentario, se esperaría que los Estados cooperaran con las organizaciones no gubernamentales nacionales pertinentes y buscar su asistencia (proyectos de artículo 8 [5] y 13 [10]).

5. Proyecto de artículo 5 [7] – Dignidad humana

Estados Unidos de América

Si bien los Estados Unidos de América están de acuerdo en que el respeto de la dignidad humana debe ser un componente clave de la preparación y la respuesta en casos de desastre, no comparte la idea de que los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales pertinentes tengan la obligación jurídica general de “respetar[r] y protege[r] la dignidad inherente a la persona humana”. En el párrafo 1) del comentario se afirma que este principio deriva de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En muchos de esos instrumentos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se reconoce la dignidad inherente a la persona humana y se sostiene que los derechos definidos en el instrumento dimanar de ella. No obstante, esos instrumentos no imponen ninguna obligación especial ni diferenciada de proteger la “dignidad”. En la medida en que este proyecto de artículo tiene por objeto hacer referencia a las obligaciones específicas de los Estados que son partes en tratados de proteger los derechos derivados del principio de la dignidad humana, la protección de los derechos humanos ya se aborda en el proyecto de artículo 6 [8]. En consecuencia, los Estados Unidos de América recomiendan sustituir la fórmula “respetarán y protegerán” por “deberían respetar y proteger”.

Los Estados Unidos de América no están de acuerdo, como cuestión jurídica, con la afirmación expresada en el párrafo 6) del comentario de que “el deber de protección” requiere que los Estados aprueben legislación que prohíba actividades de terceros en circunstancias que puedan constituir una violación del principio del respeto a la dignidad humana, a pesar de que esta declaración refleja un objetivo político digno. En el comentario no se determina la fuente de ese deber, y todas las fuentes de ese párrafo son directrices y principios no vinculantes. En la medida en que se intenta desarrollar progresivamente el derecho, debería determinarse claramente como tal y debería indicarse la base jurídica para dicho desarrollo.

Véanse también las observaciones generales formuladas con respecto al proyecto de artículo 3 [3] sobre la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario.

6. Proyecto de artículo 6 [8] – Derechos humanos

México

Se estima pertinente añadir una referencia a la facultad de los Estados, establecida en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, de suspender ciertos derechos en ciertas circunstancias, por ejemplo, en situaciones que amenazan la seguridad del Estado⁵, lo que puede suceder en casos de desastre en el contexto del presente proyecto de artículos⁶. En este sentido, México aprecia que, en su comentario del proyecto de artículo en cuestión, la Comisión reconozca la posibilidad de suspender las obligaciones; sin embargo, tal posibilidad no resulta evidente en la redacción actual del proyecto de artículos.

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América están de acuerdo en que los Estados deberían promover y proteger los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio, incluidos quienes se vean afectados por desastres, de conformidad con las obligaciones que les competen en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados Unidos de América aprecian que en el comentario, párrafo 4), se explique que cada Estado tiene distintas obligaciones jurídicas a ese respecto.

Véanse también las observaciones generales formuladas con respecto al proyecto de artículo 3 [3] sobre la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario.

7. Proyecto de artículo 7 [6] – Principios humanitarios

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América aprecian enormemente que se incluyan los principios humanitarios en el proyecto de artículos, pues son de gran importancia para las respuestas humanitarias. No obstante, sugerirían reemplazar la expresión “con arreglo a” por “en consonancia con”, que sería más exacta, habida cuenta del carácter no vinculante de los principios.

Los Estados Unidos de América también agradecen que el proyecto de artículo 7 [6] refleje la importancia de la no discriminación en las labores de respuesta a los desastres y la posterior recuperación. Proponen incluir de forma explícita la discapacidad en la segunda oración del párrafo 6) del comentario y añadir una referencia a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷ en la nota de pie de página. También sugerirían que, en lo que respecta a “las necesidades de los especialmente vulnerables”, en el comentario se pusiera de relieve la necesidad de reducir al mínimo los riesgos de perjuicio, explotación y abuso para las poblaciones afectadas por desastres y de hacer frente a sus repercusiones. Por ejemplo, con frecuencia el riesgo de explotación y abuso es

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, pág. 3, art. 4; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1144, pág. 144, art. 27; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 15.

⁶ Este fue el caso en el Ecuador, donde se declaró el estado de emergencia tras la explosión del volcán Cotopaxi.

⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, pág. 3.

mayor inmediatamente después de un desastre, en especial la trata de niños y de niñas adolescentes.

8. Proyecto de artículo 8 [5] – Deber de cooperar

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América reiteran sus observaciones generales sobre la formulación de lo que parecen ser nuevos “derechos” y “deberes” de los Estados. Aunque reconocen los principios de cooperación entre los Estados consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y 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 Unidas⁸, no están de acuerdo con que estos impongan la obligación jurídica específica de cooperar con la gran variedad de organizaciones mencionadas en ese párrafo. Sin duda, la cooperación con organizaciones externas es deseable y a menudo puede ser beneficiosa, pero la organización con la que más convenga cooperar variará en función de las circunstancias particulares del Estado afectado y del desastre en cuestión. Por lo tanto, los Estados Unidos de América recomiendan sustituir la palabra “cooperarán” por la frase “deberían cooperar”.

En cuanto al párrafo 2) del comentario, los Estados Unidos de América reconocen que la cooperación internacional puede adquirir un significado especial en relación con ciertas obligaciones en materia de derechos humanos, pero al mismo tiempo consideran que el comentario debería reflejar que cada Estado ha asumido obligaciones diferentes. En consecuencia, proponen introducir las siguientes aclaraciones: “La cooperación puede adquirir un significado especial en relación con las ~~normas~~ obligaciones internacionales de derechos humanos contraídas por los Estados partes en determinados tratados”.

Además, el párrafo 2) del comentario debería seguir más de cerca el artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que simplemente reafirma las obligaciones internacionales vigentes. Por lo tanto, los Estados Unidos de América sugieren introducir la siguiente adición, basada en el artículo 11 de la Convención: “La cooperación internacional adquirió especial relevancia en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006, en la que se establece que los Estados partes ‘adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad, que es aplicable, entre otros casos en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales’”.

Véanse también las observaciones generales formuladas con respecto al proyecto de artículo 3 [3] sobre la relación entre el proyecto de artículos y el derecho internacional humanitario.

⁸ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General.

9. Proyecto de artículo 9 [5 bis] – Formas de cooperación

México

Dado el amplio alcance del proyecto de artículos y tomando en consideración la gran variedad de fenómenos cubiertos por este, la redacción de este proyecto de artículo no debería parecer exhaustiva y limitar por ello las formas de cooperación que podrían brindarse en el marco del proyecto.

Estados Unidos de América

[Véanse más abajo los comentarios relativos al proyecto de artículo 10 [5 ter]].

10. Proyecto de artículo 10 [5 ter] – Cooperación para reducir el riesgo de desastres

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América reiteran sus observaciones generales en relación con el intento de formular nuevos “derechos” y “deberes” en el proyecto de artículos, así como sus comentarios relativos al proyecto de artículo 11 [16].

En consecuencia, los Estados Unidos de América sugieren sustituir la palabra “incluirá” por la frase “debería incluir”. Asimismo, ponen en tela de juicio la necesidad de que ese texto constituya un artículo por sí solo. Recomendarían revisar el proyecto de artículo 8 [5] con miras a aclarar que la cooperación abarca las iniciativas destinadas a reducir los daños de los desastres, o revisar el proyecto de artículo 9 [5 bis] a fin de incluir la reducción del riesgo de desastres como una de las formas de cooperación. En caso de que se mantenga como artículo independiente, los Estados Unidos de América recomiendan añadir al final la expresión “según proceda”, que es coherente con la frase utilizada en el proyecto de artículo 8 [5] respecto de la cooperación. Como se señala en los marcos no vinculantes en vigor relativos a la reducción del riesgo de desastres, todos los Estados tienen la responsabilidad primordial de adoptar medidas para reducir los daños causados por los desastres en su propio territorio. Otros Estados pueden prestar asistencia en dichos esfuerzos, según proceda.

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

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América reconocen la importancia de que cada Estado adopte medidas con objeto de prevenir y mitigar los desastres que podrían afectar a su población, así como prepararse para ellos. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, tienen algunas inquietudes en lo que respecta al intento de establecer nuevos “derechos” y “deberes” en el proyecto de artículos. No concuerdan con la afirmación realizada en el párrafo 9) del comentario de que, conforme al derecho internacional, todo Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias y apropiadas con objeto de prevenir y mitigar los desastres, así como prepararse para ellos.

En el párrafo 4) del comentario se sugiere que la Comisión se basó en los principios generales de soberanía del Estado y no intervención para formular esta obligación muy concreta, pero no se proporciona ninguna explicación de cómo fue el proceso ni de cuáles serían los principios que podrían limitar las obligaciones que tienen los Estados como consecuencia de su soberanía. En el comentario se sugiere

además que el derecho internacional de los derechos humanos apoya el establecimiento de una nueva obligación para los Estados con respecto a la reducción del riesgo de desastres. Los Estados Unidos de América manifiestan su firme desacuerdo con la afirmación que se realiza en el comentario de que los Estados tienen la obligación efectiva de adoptar las “medidas necesarias y apropiadas” con objeto de evitar las violaciones de los derechos humanos, “independientemente de la procedencia de la amenaza”. El derecho internacional de los derechos humanos se aplica a los Estados y regula su conducta con respecto a los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio. No impone a los Estados la obligación general de proteger a las personas de los agentes privados o las fuerzas de la naturaleza. El derecho a la vida, enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3, y explicado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6, no impone obligación ni deber alguno a un Estado afectado por un desastre en lo relativo a la protección de las personas frente a los efectos de ese desastre ni lo obliga a buscar asistencia de otros Estados u organizaciones en este sentido.

En el comentario se sugiere que la práctica de los Estados respalda esta nueva norma. La voluminosa información recopilada por la Comisión en que se describen las iniciativas nacionales e internacionales orientadas a reducir el riesgo de desastres es admirable y valiosa, pero los Estados Unidos de América no creen que establezca una práctica generalizada de los Estados que se origine en un sentido de la obligación jurídica; más bien, las leyes nacionales se adoptan por motivos nacionales y los instrumentos internacionales aplicables por lo general no son jurídicamente vinculantes. Cabe destacar, por ejemplo, que ninguno de los dos marcos internacionales más importantes en materia de reducción del riesgo de desastres, a saber, el Marco de Hyogo⁹ y el Marco de Sendai, aprobado recientemente, es vinculante. Por consiguiente, no hay razón para concluir que se trate de una norma del derecho internacional consuetudinario.

Además, como se explica en las observaciones formuladas por los Estados Unidos de América sobre el proyecto de artículo 3 [3], los criterios actuales de reducción del riesgo de desastres se centran en reducir al mínimo los daños causados por los desastres, y el hecho de que los desastres se definan como “acontecimientos” no refleja adecuadamente este criterio. Si se mantiene la definición actual de desastre, los Estados Unidos de América recomendarían revisar el texto de este proyecto de artículo para que se centrara en la reducción de los daños. En consecuencia, recomiendan modificar el título de este proyecto de artículo de modo que diga “Responsabilidad de reducir el riesgo de desastres”, y el párrafo 1 para que diga “Cada Estado debería reducir su vulnerabilidad al riesgo de desastres [...]”. De lo contrario, habría que señalar en el comentario que este proyecto de artículo refleja un desarrollo progresivo del derecho en lo que respecta a las obligaciones de los Estados.

En el párrafo 17) del comentario se señala que los tres tipos de medidas enumeradas en el párrafo 2 del proyecto de artículo no son exhaustivos. Los Estados Unidos de América consideran que la disposición podría reforzarse haciendo referencia a las medidas que no solo detectan y comunican los riesgos, sino también reducen en la

⁹ Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres, aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005 (A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2).

práctica el riesgo de perder vidas humanas a causa de acontecimientos futuros. Para lograr una reducción significativa de los riesgos, deberían adoptarse medidas efectivas para hacer frente a los riesgos estimados, como actualizar los códigos de edificación, acondicionar las estructuras para que resistan vientos y terremotos o elevar los hogares de las llanuras inundables o reubicarlos en otras zonas.

Por último, los Estados Unidos de América quisieran recalcar que establecer la obligación jurídica de reducir el riesgo de desastres resulta especialmente problemático debido a la definición amplia de “desastres”, analizada en las observaciones generales sobre el proyecto de artículo 3 [3]. Si se considerara que los “desastres” incluyen los conflictos armados u otras crisis políticas o económicas graves, este proyecto de artículo reflejaría la obligación jurídica de adoptar medidas para reducir el riesgo de desastres que excederían sobremanera las que deberían adoptarse con respecto a los desastres naturales o ciertos desastres causados por el hombre (por ejemplo, derrames químicos o roturas de presas). Por ejemplo, se podría plantear la duda de si los Estados tienen la obligación de tomar medidas diplomáticas para reducir la probabilidad de un estallido de hostilidades o medidas de política fiscal para reducir el riesgo de una catástrofe económica, pero es muy difícil evaluar objetivamente la eficacia o idoneidad de esas medidas.

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

México

México reconoce que en este proyecto de artículo se ve reflejada la obligación primaria que tienen los Estados de proteger a las personas y proveer asistencia humanitaria en casos de desastres¹⁰; sin embargo, sugiere agregar la expresión “en la medida de sus capacidades”, ya que en la situación hipotética de que un Estado afectado carezca de la capacidad para hacerlo, no sería responsable de incumplir dicha norma, atendiendo al principio *ad impossibilia nemo tenetur*.

Estados Unidos de América

Como ocurre con el proyecto de artículo 11 [16], en el comentario no se explica cómo se ha inferido, a partir del principio general de la soberanía del Estado, la obligación muy concreta señalada en el proyecto de artículo 12 [9], párrafo 1, ni cuáles son los principios que podrían limitar las obligaciones que tienen los Estados como consecuencia de su soberanía. Los Estados Unidos de América recomiendan revisar este párrafo a fin de suprimir la frase “en virtud de su soberanía” y sustituir la expresión “tiene el deber de” por la palabra “debería”. De lo contrario, habría que aclarar que este proyecto de artículo refleja un desarrollo progresivo del derecho.

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

México

México no tiene inconveniente con establecer el derecho que tienen los Estados afectados a buscar asistencia de otros Estados, de la Organización de las Naciones Unidas, de otras organizaciones intergubernamentales competentes y de

¹⁰ Véase el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, Vientián, 26 de julio de 2005; A/CN.4/696; E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

organizaciones no gubernamentales competentes. Sin embargo, en aras del principio de soberanía estatal mediante el cual se establece el derecho exclusivo a llevar a cabo las actividades del Estado siempre que se respete la obligación de proteger, dentro del territorio, los derechos de otros Estados¹¹, sugiere que se eliminen los términos “tiene el deber de” y se sustituyan por el de “podrá”, con el fin de que los Estados, en cumplimiento de su obligación primaria de proteger a las personas y proveer asistencia humanitaria en casos de desastres¹², ejerzan su papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la prestación de socorro y asistencia en su territorio, tal como se señala en el artículo 3.

Estados Unidos de América

Como ocurre con los proyectos de artículos 11 [16] y 12 [9], a los Estados Unidos de América les preocupa que se establezca el “deber” concreto de buscar asistencia de otras entidades determinadas sobre la base del principio general de la soberanía. En la medida en que con el comentario se pretende sugerir que el derecho internacional de los derechos humanos establece la obligación general de proteger a las personas de agentes no estatales y fuerzas naturales, los Estados Unidos de América no están de acuerdo y recomiendan revisar este párrafo de modo que se cambie la frase “tiene el deber de” por la palabra “debería”. En este caso, están a favor de que en el comentario se aclare que un desastre no exime a un Estado de las obligaciones de derechos humanos que ha asumido, que podrían incluir, en determinadas circunstancias, solicitar asistencia en caso de producirse un desastre que supere su capacidad nacional de respuesta. De lo contrario, habría que aclarar que este proyecto de artículo refleja un desarrollo progresivo del derecho.

Por las razones que los Estados Unidos de América señalaron con respecto al proyecto de artículo 2 [2] (y el párrafo 10) del comentario), el párrafo 4) del comentario incluye incorrectamente el derecho a la vida entre los derechos humanos que se ven directamente implicados en el contexto de un desastre. El derecho a la vida, enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3, y explicado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6, no impone obligación ni deber alguno a un Estado afectado por un desastre en lo relativo a la protección de las personas frente a los efectos de ese desastre ni lo obliga a buscar asistencia de otros Estados u organizaciones en este sentido. Todas las referencias al derecho a la vida deberían eliminarse de este párrafo, incluida la oración que señala que este derecho es inderogable con arreglo a lo dispuesto en el Pacto. En realidad, el hecho de que el Comité de Derechos Humanos haya indicado, en su Observación General núm. 29, que una “catástrofe natural” puede, en determinadas circunstancias, constituir una “situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación” y, tras una proclamación oficial, justifique la adopción de ciertas disposiciones estatales que suspendan algunas de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del Pacto (excepto su obligación de no privar a nadie del derecho a la vida), no tiene ninguna incidencia a la hora de determinar si un Estado afectado tiene el deber ante su población de hacer frente a los efectos del desastre o de buscar asistencia de otros Estados a tal fin.

¹¹ *Island of Palmas case* (Países Bajos, Estados Unidos de América), laudo de 4 de abril de 1928, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, pág. 839 (Max Huber).

¹² Véase el Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, Vientián, 26 de julio de 2005; A/CN.4/696; E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

En el párrafo 4) del comentario también se citan de forma imprecisa varios de los derechos económicos, sociales y culturales que se describen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Estados Unidos de América recomiendan que el comentario se ajuste al lenguaje utilizado en el Pacto y a la interpretación que da la comunidad internacional al derecho al agua potable y el saneamiento, como sigue:

“en el contexto de los desastres hay directamente involucrados una serie de derechos humanos, como el derecho a ~~la~~ un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de ~~a~~ la salud física y mental, y a servicios médicos, el derecho al ~~abastecimiento de~~ agua potable, ~~el derecho a vivienda, vestido y el saneamiento [...].”~~

Más adelante en el mismo párrafo, se deberían realizar las modificaciones siguientes:

“Así pues, la Comisión observa que las ‘medidas apropiadas’ que debe adoptar un Estado ~~incluyen~~ pueden incluir buscar asistencia internacional cuando las condiciones en ese Estado sean tales que no pueda hacerse efectivo progresivamente el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida ~~la~~ una alimentación adecuada, y el Estado afectado tenga la obligación internacional de asegurar de forma progresiva el goce de ese derecho.”

Véanse también las observaciones formuladas con respecto al proyecto de artículo 4 sobre la definición de “Estado afectado”.

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

México

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 4].

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América consideran que el proyecto de artículo 14 [11] no proporciona una declaración adecuada de la *lex lata*. En particular, los Estados Unidos de América no concuerdan con la afirmación sin reservas de que “la prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado”. Sería necesario examinar, teniendo en cuenta todos los hechos y circunstancias, si la prestación de asistencia para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres violaría la integridad territorial del Estado afectado o el principio de no intervención. Por ejemplo, cabe imaginar una situación en que el Gobierno de un Estado se desintegre por completo y no sea posible encontrar autoridades que estén en condiciones de otorgar el consentimiento. Otro caso podría ser cuando se aplica una resolución del Consejo de Seguridad.

El proyecto de artículo revela algunas de las limitaciones que supone formular los proyectos de artículo en cuanto “derechos” y “deberes”, en especial cuando las afirmaciones no reflejan adecuadamente el derecho internacional vigente. Ello podría crear confusión sobre cuáles son las vías legales que pueden seguir los Estados que intentan proporcionar asistencia humanitaria a las personas afectadas por los desastres. Los Estados Unidos de América sugieren ajustar el texto de este

proyecto de artículo a lo dispuesto en la resolución 46/182 de la Asamblea General, la cual señala que “la asistencia humanitaria [debería] proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado”. Asimismo, y en consonancia con la observación general de que todos estos proyectos de artículo deberían formularse como directrices, los Estados Unidos de América recomiendan cambiar la frase “no se denegará” por “no debería denegarse” y la palabra “comunicará” por “debería comunicar” en los párrafos 2 y 3 del proyecto de artículo, respectivamente. Cabe señalar una vez más que, por los motivos indicados en las observaciones sobre el proyecto de artículo 2 [2] (párrafo 10) del comentario y el proyecto de artículo 13 [10] (párrafo 4) del comentario), el párrafo 4) del comentario relativo al proyecto de artículo 14 [11] fundamenta incorrectamente el deber de otorgar el consentimiento para la asistencia externa en el derecho a la vida, enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6, y sugiere que la denegación del consentimiento para la asistencia en el contexto de un desastre podría constituir una vulneración del derecho a la vida. Esta afirmación se basa exclusivamente en una proposición no vinculante, presentada por el Comité de Derechos Humanos en 1982 en su Observación General núm. 6, en la que se señalaba que la protección del derecho a la vida, “inherente a la persona humana”, exige que los Estados adopten medidas positivas y en que, a modo de ejemplo, el Comité consideró “que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”. Los Estados Unidos de América consideran que, por más que se trate de medidas y obligaciones deseables, y de aspiraciones que comparten con toda seguridad, el Pacto no establece la obligación de adoptar ese tipo de medidas positivas. Los Estados Unidos de América recomiendan enérgicamente que se suprima toda afirmación basada en el derecho a la vida, en particular en el párrafo 4) del comentario relativo al proyecto de artículo, puesto que no se aplica al contexto de los desastres. Si bien la referencia a las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas citadas no serviría de fundamento jurídico para reconocer un deber en este sentido, los Estados Unidos de América no se oponen a la declaración fáctica expresada en relación con las consecuencias que entraña dejar a las víctimas de desastres naturales sin asistencia humanitaria.

En el párrafo 7) del comentario se ofrecen especificaciones importantes sobre el significado del término “arbitrariamente” a las que, como mínimo, habría que hacer referencia en el proyecto de artículo. Los Estados Unidos de América recomiendan modificar el texto del proyecto de artículo 14 [11], párrafo 2, de modo que diga lo siguiente:

“De conformidad con las normas del derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado, y conforme al presente proyecto de artículos, el consentimiento para la asistencia externa no debería denegarse arbitrariamente.”

Los Estados Unidos de América también recomiendan que en el comentario se estudie la relación entre los párrafos del proyecto de artículo 14 [11]. Por ejemplo, no está claro si la denegación arbitraria del consentimiento señalada en el párrafo 2 afectaría la necesidad de contar con el consentimiento expuesta en el párrafo 1, ni si las situaciones extremas descritas en el párrafo 10) del comentario, en virtud de las cuales un Estado podría quedar eximido de la obligación de comunicar sus

decisiones sobre los ofrecimientos de asistencia, prevista en el párrafo 3 del proyecto de artículo, también podrían ser pertinentes para evaluar el consentimiento o la denegación del consentimiento de un Estado señalados en los párrafos 1 y 2.

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

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América reiteran su opinión de que el proyecto de artículos tendría más utilidad si se formulara como conjunto de principios o directrices no vinculantes. En consecuencia, sugieren revisar el texto del proyecto de artículo 15 [13] de modo que diga lo siguiente:

“Dichas condiciones deberán ajustarse ~~al presente proyecto de artículos~~, a las normas del derecho internacional aplicables y al derecho interno del Estado afectado, y deben ser compatibles con el presente proyecto de artículos. Las condiciones ~~deberán~~ deberían tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia.”

16. Proyecto de artículo 16 [12] – Ofrecimientos de asistencia externa

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América aprecian que en el comentario se haya reconocido que los ofrecimientos de asistencia son “esencialmente voluntarios y no deben interpretarse como un reconocimiento de la existencia de una obligación jurídica de prestar asistencia”. También valora la confirmación de que los ofrecimientos de asistencia que se hagan conforme al presente proyecto de artículos no pueden ser de carácter discriminatorio ni considerarse una injerencia en los asuntos internos del Estado afectado.

Sin embargo, los Estados Unidos de América consideran que habría que analizar más a fondo la distinción trazada en este proyecto de artículo entre las prerrogativas respectivas de los actores que presten asistencia. En el proyecto de artículo 16 [12] se establece que los Estados, las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales competentes tienen “derecho” a ofrecer asistencia, mientras que las organizaciones no gubernamentales pertinentes también “pueden” ofrecer asistencia. En el comentario se sugiere que se utilizó una formulación diferente por motivos de énfasis, para subrayar que los Estados, las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales no solo tienen derecho a ofrecer asistencia, sino que también se los alienta a que lo hagan, mientras que las organizaciones no gubernamentales presentan diferencias en cuanto a su naturaleza y condición jurídica. Los Estados Unidos de América sugieren suprimir esta distinción de forma que se contemple que los Estados, las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales “pueden” ofrecer asistencia al Estado afectado, de conformidad con el derecho internacional y la legislación nacional aplicable. Si bien no cabe ninguna duda de que los Estados, las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales tienen una naturaleza y una condición jurídica diferentes a las de las organizaciones no gubernamentales, esto no afecta la capacidad de estas últimas para ofrecer asistencia a un Estado afectado, de conformidad con la legislación aplicable.

Los Estados Unidos de América también consideran que, como sucede con los Estados, las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales competentes, debería alentarse a las organizaciones no gubernamentales a ofrecer asistencia a los Estados afectados, de conformidad con la legislación aplicable. Además, los Estados y las organizaciones intergubernamentales pertinentes pueden optar por apoyar los esfuerzos de socorro humanitario emprendidos en un Estado afectado realizando donaciones o contribuciones a las organizaciones no gubernamentales pertinentes, y los Estados Unidos de América no querían desalentar involuntariamente tales métodos de apoyo por sugerir que las organizaciones no gubernamentales deben recibir un tratamiento diferente por parte de los Estados afectados.

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

México

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 4].

Estados Unidos de América

En consonancia con sus comentarios generales, los Estados Unidos de América consideran que el proyecto de artículo sería más beneficioso si se formulara como principio rector y no como obligación. En consecuencia, recomiendan cambiar las frases “tomará” y “se asegurará” por “debería tomar” y “debería asegurarse”, respectivamente, en ambos párrafos de este proyecto de artículo. Si se decide mantener la obligación, debería señalarse claramente que se trata de un desarrollo progresivo del derecho.

Además, para guardar la coherencia con otros proyectos de artículo, los Estados Unidos de América recomiendan revisar la primera cláusula del proyecto de artículo 17 [14] de modo que diga lo siguiente: “las medidas necesarias y apropiadas [...]”. Si bien puede ser necesario adoptar ciertas medidas, con arreglo al derecho interno del Estado afectado, para facilitar la prestación de asistencia, esas medidas también deben ser apropiadas teniendo en cuenta las circunstancias singulares de cada desastre.

Los Estados Unidos de América aprecian que en el proyecto de artículo se destaque la importancia de que un Estado afectado adopte las medidas necesarias, con arreglo a su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa en relación con el personal, el equipo y los bienes de socorro, en particular con respecto a la reglamentación aduanera, los aranceles y la imposición fiscal, entre otras cosas. Esas medidas pueden ayudar a superar obstáculos importantes y evitables para la asistencia efectiva. De hecho, debido a que los Estados Unidos de América están de acuerdo con la idea de que para un Estado afectado suele ser beneficioso tomar medidas para declarar libres de aranceles e impuestos los bienes y el equipo de asistencia externa relacionada con desastres, a fin de reducir los costos y evitar demoras en la entrega de los bienes, sugieren que en el párrafo 5) del comentario se recomiende que los Estados prevean la exención de estos impuestos y aranceles, en lugar de sugerir que la relajación como alternativa. De manera similar, el proyecto de artículo contiene una lista ilustrativa de medidas para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa. Los Estados Unidos de América sugieren añadir a esa lista medidas que prevean el retiro y la salida eficientes y apropiados del personal, el equipo y los bienes de socorro

una vez que se termine de prestar asistencia externa. Los Estados y otros actores que prestan asistencia tal vez estén más dispuestos a ofrecer dicha asistencia si tienen la seguridad de que, una vez que concluya la labor, podrán retirar a su personal, sus bienes y su equipo sin obstáculos innecesarios.

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

México

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 4].

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América apoyan firmemente las iniciativas orientadas a aumentar la seguridad del personal de asistencia humanitaria, así como las actividades encaminadas a promover la prestación eficaz y oportuna de esta asistencia. Además, están de acuerdo con que los Estados deberían proporcionar al personal, el equipo y los bienes de socorro por lo menos la misma protección que brindarían a todas las demás personas y bienes que han aceptado en su territorio, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho nacional e internacional.

Sin embargo, como en otros casos, a los Estados Unidos de América les preocupa el hecho de que este principio se plantee como una obligación jurídica particular con respecto al personal, el equipo y los bienes de socorro, sin que se explique claramente cuál es el origen de esa obligación en el derecho internacional. Por lo tanto, recomiendan cambiar la palabra “deberá” por “debería”. Si se decide mantener la formulación que refleja una obligación jurídica, debería señalarse claramente que se trata de un desarrollo progresivo del derecho.

Además, los Estados Unidos de América sugieren dar más coherencia al texto de los proyectos de artículo 17 [14] y 18 mediante la inclusión de una referencia explícita al derecho interno en el proyecto de artículo 18:

“las medidas apropiadas, con arreglo a su derecho interno, para asegurar [...]”

A los Estados Unidos de América les complace que en el párrafo 8) del comentario se aborde la necesidad de evaluar los problemas de seguridad, teniendo en cuenta la prestación efectiva de asistencia, aunque convendría que se especificara con mayor claridad lo que se consideran “obstáculos excesivos y desproporcionados” a las actividades de socorro.

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

México

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 4].

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América aprecian que en el párrafo 5) del comentario se aclare que “las decisiones relativas a la terminación de la asistencia deben tomarse teniendo en cuenta las necesidades de las personas afectadas por desastres”. Lo ideal sería que en el comentario se recomendara específicamente que los actores

consultaran con las poblaciones afectadas para evaluar si sus necesidades se han visto satisfechas, en lugar de que lo determinen los distintos actores y Estados.

En consonancia con nuestros comentarios sobre otros proyectos de artículo que, en su redacción actual, reflejan una obligación, los Estados Unidos de América sugieren cambiar las palabras “consultarán” y “suministrarán” por “deberían consultar” y “deberían suministrar”, respectivamente, en las dos oraciones del proyecto de artículo 19 [15].

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

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América recomiendan convertir este proyecto de artículos en una declaración no vinculante de principios o directrices. En esa línea, están a favor de que se incluya este proyecto de artículo para aclarar que los principios no van en perjuicio de los derechos y las obligaciones existentes que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional; sin embargo, los Estados Unidos de América recomiendan suprimir la frase “normas especiales u otras”.

Si este proyecto de artículos se mantiene en la forma actual, los Estados Unidos de América agradecerían que se especificara más el propósito de este proyecto de artículo y se utilizara un lenguaje más preciso. Como se señala en el comentario, la doctrina de la *lex specialis* ya define qué normas deben aplicarse en los casos en que haya superposición, y no queda claro qué añade a ese principio este proyecto de artículo, tal como está redactado actualmente.

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

México

México estima imperante la inclusión de este proyecto de artículo ya que excluye la aplicación del proyecto de artículos en casos donde únicamente ocurre un conflicto armado. Sin embargo, considera importante complementar este proyecto de artículo con una disposición que regule los supuestos en los que exista un conflicto armado y, de manera simultánea, un desastre.

México sugiere que, atendiendo al principio *lex specialis*¹³, se permita la aplicación del proyecto de artículo en situaciones de conflicto armado en la medida en que no existan normas aplicables al caso concreto derivadas del derecho internacional humanitarios o que no se contrapongan a sus fines o a su observancia.

Estados Unidos de América

[Véase más arriba el comentario relativo al proyecto de artículo 3 [3]].

Los Estados Unidos de América reconocen que la Comisión ha lidiado con la relación entre el proyecto de artículos y las normas de derecho internacional

¹³ Véase el artículo 55 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Véase también la resolución 56/83 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001, anexo.

humanitario, y valora la inclusión del proyecto de artículo 21 [4], cuyo propósito es preservar la función del derecho internacional humanitario al declarar que el proyecto de artículos “no se aplicará a situaciones en que sean aplicables las normas del derecho internacional humanitario”. Sin embargo, los Estados Unidos de América consideran que el proyecto de artículo 21 [4] por sí solo no protege suficientemente la integridad del derecho internacional humanitario y sería difícil de aplicar en la práctica. La formulación del proyecto de artículo 21 [4] es útil en la medida en que se refiere de manera general a “situaciones” a las que se aplican las normas relativas a los conflictos armados, y sugiere que en los casos en que el derecho internacional humanitario se aplica de forma general a una situación (por ejemplo, a una “situación” de conflicto armado), no se aplica el proyecto de artículos. No obstante, en el comentario se sugiere un enfoque diferente, puesto que se explica que el proyecto de artículos “puede aplicarse [...] a situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos en que las normas vigentes [...] del derecho humanitario internacional [...] no sean aplicables”. La formulación sencilla del proyecto de artículo 21 [4] parece contemplar que el proyecto de artículos no sería aplicable en tales situaciones.

Por consiguiente, para eliminar toda confusión, los Estados Unidos de América sugieren que la última oración del párrafo 3) del comentario del proyecto de artículo 21 [4] se modifique de modo que diga lo siguiente: “Si bien el proyecto de artículos no regula las consecuencias de un conflicto armado, puede aplicarse no obstante en relación con los desastres que coincidan con situaciones de conflicto armado en aquellos aspectos de las actividades que no se rigen por el derecho humanitario internacional”.

Además, los Estados Unidos de América recomiendan modificar el proyecto de artículo 21 [4] de modo que se elimine la referencia exclusiva a las “normas” del derecho internacional humanitario. Por un lado, la referencia actual a las “normas” podría ocasionar que el proyecto de artículo se aplicara de una manera más amplia de la prevista. Como señalaron la Corte Internacional de Justicia y la Comisión en el comentario del proyecto de artículo, ciertas normas de derecho internacional humanitario (como las garantías fundamentales consagradas en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 sobre el trato humano que se debe dar a las personas detenidas) reflejan “consideraciones elementales de humanidad” que también pueden aplicarse fuera del contexto de los conflictos armados. Puesto que podría decirse que el hecho de que se aplique una norma específica del derecho internacional humanitario no significa necesariamente que se aplica el derecho internacional humanitario, la referencia a la aplicabilidad de las “normas del derecho internacional humanitario” podría malinterpretarse y sugerir una exclusión más amplia de la prevista.

Asimismo, la referencia actual a las “normas del derecho internacional humanitario” también podría interpretarse erróneamente y ocasionar que el proyecto de artículo 21 [4] se aplicara de una manera más restrictiva de la prevista. Como se señaló anteriormente, a menudo el derecho internacional humanitario se considera una serie de normas negativas, es decir, prohibitivas o restrictivas, sin normas que indiquen que los Estados pueden actuar. En tales situaciones, aunque no se aplique una “norma” específica del derecho internacional humanitario, los principios del derecho internacional humanitario constituyen una guía general de conducta. En opinión de los Estados Unidos de América, el proyecto de artículos no debería aplicarse a situaciones en que se aplique el derecho internacional humanitario,

incluidos sus principios, pero los Estados no han aceptado una norma restrictiva o prohibitiva, con miras a preservar su flexibilidad en el desarrollo de conflictos armados justificados por una necesidad militar. En vista de lo que antecede, los Estados Unidos de América recomiendan modificar el proyecto de artículo 21 [4] de modo que diga lo siguiente:

“El presente proyecto de artículos no se aplicará a las actividades que se rigen por el derecho internacional humanitario, incluidos sus principios y normas.”
