

Capítulo XI

Protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados

A. Introducción

186. En su 65º período de sesiones (2013), la Comisión decidió incluir el tema "Protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados" en su programa de trabajo y nombrar Relatora Especial a la Sra. Marie G. Jacobsson⁸³¹.

B. Examen del tema en el actual período de sesiones

187. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el informe preliminar de la Relatora Especial (A/CN.4/674 y Corr.1), que examinó en sus sesiones 3227ª a 3331ª, celebradas del 18 al 25 de julio de 2014.

1. Presentación del informe preliminar por la Relatora Especial

188. El informe preliminar presentaba una sinopsis introductoria de la fase I del tema, a saber, las normas y los principios ambientales aplicables a un posible conflicto armado ("obligaciones en tiempo de paz"). No trataba directamente de las medidas que debían adoptarse durante un conflicto armado o después de este (fases II y III, respectivamente). Para la elaboración del informe, la Relatora Especial tuvo en cuenta las opiniones expresadas durante las consultas officiosas celebradas por la Comisión en 2013, las opiniones expresadas por los Estados en la Sexta Comisión de la Asamblea General, así como la información presentada por escrito por los Estados en respuesta a la solicitud formulada por la Comisión en su informe de 2013.

189. La Relatora Especial señaló que en el informe se examinaban, en primer lugar, algunos aspectos relativos al alcance y la metodología, y después se determinaban las obligaciones jurídicas existentes y los principios derivados del derecho internacional del medio ambiente que podrían orientar las medidas adoptadas en tiempo de paz para reducir los efectos perjudiciales para el medio ambiente de un conflicto armado. La Relatora Especial estimó que era prematuro tratar de evaluar la medida en que esas obligaciones existentes en tiempo de paz seguían aplicándose durante un conflicto armado o después de este. En el informe se observaba que, si bien algunas obligaciones, como el principio de precaución y el deber de llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental, encontraban obligaciones comparables en el marco del derecho internacional humanitario, esas normas distaban de ser idénticas a las obligaciones previstas en tiempo de paz. En el próximo informe se examinarían en detalle las obligaciones de la fase II.

190. En el informe también se abordaba el uso de determinados términos, así como la pertinencia del derecho internacional de los derechos humanos en este tema. La Relatora Especial señaló que se proponían proyectos de definición de los términos "conflicto armado" y "medio ambiente" para facilitar el debate, si bien no se preveía remitirlos al Comité de Redacción en el actual período de sesiones.

⁸³¹ La decisión se adoptó en la 3171ª sesión de la Comisión, el 28 de mayo de 2013. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/68/10)*, párr. 167. Para una sinopsis del tema, véase *ibid.*, *sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/66/10)*, anexo E.

191. La Relatora Especial concluyó con la descripción del futuro programa de trabajo propuesto y observó que el marco temporal previsto para la labor era de tres años. El informe del próximo año sobre el derecho aplicable durante los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales, contendrá un análisis de las normas existentes relativas a los conflictos armados que guarden relación con el tema, así como de su vinculación con las obligaciones en tiempo de paz. Ese informe también incluirá propuestas de directrices, conclusiones o recomendaciones sobre, entre otras cuestiones, los principios generales, las medidas de prevención y ejemplos de normas de derecho internacional que podrían seguir aplicándose durante los conflictos armados. El informe posterior, en 2016, se centrará en las medidas que se aplican con posterioridad a un conflicto y probablemente contendrá un número reducido de directrices, conclusiones o recomendaciones sobre, entre otras cuestiones, cooperación, intercambio de información y mejores prácticas, así como sobre medidas de reparación. La Relatora Especial señaló que seguiría siendo de utilidad tanto la facilitación de información por parte de los Estados con la legislación nacional pertinente como la continuación de las consultas con otras entidades internacionales y regionales.

2. Resumen del debate

a) Observaciones generales

192. Hubo un amplio reconocimiento de la importancia del tema y su finalidad general. En general, los miembros coincidieron en que la labor debía centrarse en aclarar las normas y los principios del derecho internacional ambiental aplicables en relación con los conflictos armados. Varios miembros compartieron la opinión de la Relatora Especial de que la Comisión no debía modificar el derecho de los conflictos armados. Por otra parte, algunos miembros estimaron que, en vista de que el derecho de los conflictos armados se ocupaba mínimamente del medio ambiente, podría estar justificada una profundización en las obligaciones ambientales en las situaciones de conflicto armado. Se sugirió que la entidad jurídica que había que proteger en relación con este tema era el medio ambiente y que la labor sobre la cuestión debía intentar sistematizar las normas aplicables en las tres fases. También se hizo hincapié en que la Comisión no debía abordar las cuestiones básicas relativas al derecho internacional ambiental o al derecho internacional de los derechos humanos como parte del tema.

b) Alcance y metodología

193. El enfoque temporal de tres fases adoptado por la Relatora Especial tuvo una aceptación general, y algunos miembros indicaron que facilitaría la labor. Se observó que la distinción temporal permitiría a la Comisión centrarse en las medidas de preparación y prevención en la fase I y en las medidas de reparación y reconstrucción en la fase III. Sin embargo, otros miembros se mostraron preocupados por un seguimiento excesivamente riguroso del enfoque temporal y señalaron que la propia Relatora Especial había dejado claro en su informe que no era posible hacer una diferenciación estricta entre las fases. En primer lugar, varios miembros señalaron que no resultaba claro cómo se reflejarían las fases temporales en un resultado final coherente. Varios miembros opinaron que, al elaborar directrices o conclusiones, resultaría difícil y desaconsejable mantener una estricta diferenciación entre las fases, puesto que muchas normas pertinentes eran aplicables durante las tres fases.

194. Algunos miembros señalaron que resultaría útil adoptar un enfoque temático de la labor en lugar de uno estrictamente temporal. Se recomendó proceder al estudio del tema examinando: a) si hay principios o normas de derecho internacional general o ambiental aplicables a la protección del medio ambiente en el contexto de los conflictos armados; b) qué normas o principios se pueden adaptar a la protección del medio ambiente en

relación con los conflictos armados; y c) cuáles son las consecuencias jurídicas del perjuicio causado por los ataques graves contra el medio ambiente cometidos durante un conflicto armado.

195. El peso que debía darse a la fase II, a saber, las obligaciones relativas a la protección del medio ambiente durante un conflicto armado, fue objeto de considerable debate. Varios miembros opinaron que la fase II debía ocupar el lugar central del proyecto, puesto que el examen de las otras dos fases estaba inherentemente vinculado a las obligaciones que surgen durante los conflictos armados. Según esos miembros, el derecho de los conflictos armados pertinente para la protección del medio ambiente era limitado y no reflejaba la realidad actual de los conflictos armados y el riesgo que suponen para el medio ambiente. Otros miembros subrayaron que, tal y como había propuesto la Relatora Especial, la Comisión no debía centrar su labor en la fase II, puesto que el derecho de los conflictos armados era *lex specialis* e incluía normas relativas a la protección del medio ambiente.

196. También hubo un considerable debate sobre las limitaciones del alcance. Algunos miembros estimaron que debía excluirse del tema la cuestión de las armas, tal y como había propuesto la Relatora Especial, mientras que otros adujeron que el tratamiento integral del tema conllevaría necesariamente tener en cuenta las armas. Varios miembros opinaron que se podían tratar las clases o tipos generales de armas, según fuera necesario. Se sugirió que podría aclararse que la labor sobre el tema se realizaba sin perjuicio de las normas existentes sobre determinadas armas específicas.

197. Varios miembros coincidieron en que las cuestiones relativas a los desplazados internos y los refugiados debían tratarse con cautela. Se hizo hincapié en que no debían obviarse por completo esas cuestiones, en particular en la medida en que la dimensión de los derechos humanos forma parte de la labor. Según otra opinión expresada, cabía preguntarse si esas cuestiones eran directamente pertinentes para el tema. Algunos miembros también se mostraron partidarios de la propuesta de excluir el patrimonio cultural, si bien otros miembros estimaron que la cuestión tenía importantes vínculos con el medio ambiente y que existían defectos y lagunas en el derecho existente que debían resolverse.

198. En relación con la presión del medio ambiente como causa de los conflictos armados, algunos miembros coincidieron en que debía excluirse, si bien según otra opinión expresada la cuestión resultaba de importancia y pertinencia capital y no debía obviarse.

199. Por último, se plantearon preguntas sobre la propuesta de incluir los conflictos armados no internacionales. Si bien dicha propuesta tuvo una gran acogida, algunos miembros señalaron que la inclusión de esos conflictos exigiría estudiar si los actores no estatales estaban sujetos al derecho de los conflictos armados, así como a las obligaciones identificadas que surgieran en las fases I y III.

c) Términos empleados

200. La propuesta de elaborar definiciones prácticas para guiar los debates contó con un amplio apoyo. Con ese espíritu, se intercambiaron puntos de vista generales sobre las posibles definiciones de "conflicto armado" y "medio ambiente" presentadas en el informe. No se decidió, no obstante, si en el resultado final de la labor se incluirían definiciones.

201. La principal cuestión debatida en relación con la definición de conflicto armado fue la propuesta de incluir los conflictos entre "grupos armados organizados o entre esos grupos dentro de un Estado"⁸³². Varios miembros respaldaron esa propuesta. Otros consideraron

⁸³² Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, caso N° IT-94-1-A72, *Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a "Dule"*, Sala de Apelaciones, decisión sobre la apelación de la defensa contra la decisión interlocutoria relativa a la competencia, 2 de octubre de 1995, párr. 70.

que la definición debía exigir un grado mínimo de intensidad y organización entre las partes en un conflicto armado. Se recomendó que la definición dejara claro que no abarcaba las situaciones de "disturbios o tensiones internos, tales como motines, actos aislados y esporádicos de violencia"⁸³³. No obstante, a juicio de algunos otros miembros, sería demasiado restrictivo exigir que los conflictos armados solo puedan tener lugar entre grupos armados que demuestren un nivel mínimo de organización. También se debatió sobre las consecuencias jurídicas de los daños causados al medio ambiente en un conflicto entre actores no estatales.

202. A fin de elaborar una definición práctica de "medio ambiente", se señaló que la Comisión tendría que determinar en primer lugar si el medio ambiente tiene entidad jurídica. Algunos miembros recordaron que las definiciones del término que figuraban en el informe, por ejemplo la definición aprobada por la Comisión en los Principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, no son definiciones internacionalmente aceptadas. Por ello, varios miembros opinaron que la definición práctica debía adaptarse a la finalidad específica de la labor, a saber, la protección del medio ambiente en los conflictos armados.

203. También se solicitó que se aclarara el uso de los términos "principio" y "concepto" en el informe. Se indicó que, si un "principio" era en realidad una norma jurídica, así debía constar, puesto que el término "concepto" no parece referirse a una norma jurídica, sino a una proposición de naturaleza política.

d) Fuentes y otros materiales de consulta

204. Se agradeció la información facilitada en el informe sobre la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales y la labor anterior de la Comisión. Varios miembros señalaron que, para la labor sobre el tema, sería fundamental disponer de más información y aportaciones de los Estados. En concreto, se apuntó que resultaría especialmente valiosa la práctica de los Estados que hubieran participado o se hubieran visto afectados recientemente por algún conflicto armado. Coincidiendo con la Relatora Especial, una serie de miembros observaron que, a pesar de su interés y utilidad, la práctica de los Estados que figuraba en el informe podía no ser representativa en general de la práctica de los Estados en todo el mundo. Se planteó que, si bien algunos Estados podían tener una política de proteger el medio ambiente siempre que fuera posible, resultaba dudoso que las fuerzas militares de muchos otros Estados se rigieran por las leyes ambientales nacionales en caso de conflicto armado, entre otros motivos porque había numerosas excepciones por razones de seguridad nacional.

205. También se hizo una petición general para recabar más información sobre la práctica de las organizaciones internacionales y regionales en este ámbito, en particular en lo concerniente a las operaciones de mantenimiento de la paz y la protección de la población civil. En el mismo sentido, se estimaron útiles las mejores prácticas de las entidades internacionales que operan en este campo, como el Comité Internacional de la Cruz Roja. Por ello, se acogieron positivamente las consultas actuales de la Relatora Especial con esas entidades.

⁸³³ Véase el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2187, N° 38544), art. 8, párr. 2 f); y 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 (Protocolo II), 8 de junio de 1977 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, N° 17513), art. 1 2).

e) Principios y obligaciones ambientales

206. Se agradeció la información sobre los principios ambientales que figuraba en el informe, si bien la posición general de los miembros fue que hacía falta seguir analizando la particular relación de esos principios con los conflictos armados. Algunos miembros recalcaron que la Comisión no debía intentar, como parte del tema, decidir si el "desarrollo sostenible" o el "principio de prevención" eran principios generales o normas de derecho internacional. La opinión mayoritaria fue que el tema debía centrarse directamente en la aplicabilidad de dichos principios en relación con los conflictos armados.

207. Algunos miembros opinaron que se debían estudiar en mayor medida los tratados internacionales sobre el medio ambiente. En vista de que la mayoría de estos no hacía mención alguna a su aplicabilidad en relación con los conflictos armados y de que algunos tratados indicaban expresamente que no eran de aplicación en caso de conflicto armado, era necesario seguir examinando la vigencia de los principios ambientales en el contexto de los conflictos armados. Algunos miembros también recordaron en este sentido que los Artículos sobre los Efectos de los Conflictos Armados en los Tratados aprobados por la Comisión no suponían que se siguieran aplicando los tratados de protección del medio ambiente, sino que concluían que determinados tratados no se suspendían ni daban por terminados *ipso facto* durante los conflictos armados. También se recordó que el artículo 10 de dichos Artículos disponía que la terminación o la suspensión de un tratado no afecta a las obligaciones enunciadas en dicho tratado que también se apliquen con independencia de este.

208. Además del debate general sobre la necesidad de determinar las obligaciones en tiempo de paz pertinentes para los conflictos armados, se debatió en torno a los principios ambientales específicos presentados en el informe. Algunos miembros solicitaron que se aclarara el contenido y la vigencia del principio de precaución en relación con los conflictos armados. Según otra opinión expresada, en la medida en que regía un principio de precaución con arreglo al derecho internacional general, su vigencia en el contexto de los conflictos armados conllevaba el deber de las autoridades de no atacar objetivos civiles y de emplear los medios y métodos de guerra prestando la debida atención a la protección y la preservación del medio natural. Algunos miembros defendieron que el derecho de los conflictos armados era *lex specialis* y que, por ende, las obligaciones relativas a la precaución eran las que dimanaban de dicho derecho.

209. Se puso en tela de juicio la pertinencia para los conflictos armados de otros principios concretos enunciados en el informe. Varios miembros no consideraban que el desarrollo sostenible fuera pertinente para el tema. También se expresaron dudas similares en relación con el principio de que "quien contamina paga" y el deber de llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental. Sin embargo, algunos miembros defendieron seguir examinando las evaluaciones del impacto ambiental. También se apoyó la elaboración de directrices que obligaran a los Estados a preparar evaluaciones del impacto ambiental en el marco de la planificación militar, y se observó que la Corte Internacional de Justicia había concluido que dichas evaluaciones eran obligatorias con arreglo al derecho internacional general para las actividades industriales en un contexto transfronterizo⁸³⁴.

f) Derechos humanos y derechos de los indígenas

210. Se expresaron diversas opiniones sobre la inclusión de los derechos humanos en el tema. Algunos miembros estimaron que el derecho internacional de los derechos humanos tenía una utilidad limitada para el tema, puesto que era de una naturaleza suficientemente

⁸³⁴ Véase *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, fallo, *I.C.J. Reports 2010*, págs. 14 y ss., en especial pág. 83, párr. 204.

diferente al derecho internacional ambiental. Otros miembros recomendaron que los derechos humanos siguieran formando parte de la labor. En particular, señalaron la jurisprudencia regional en materia de derechos humanos que había determinado los derechos humanos aplicables en tiempo de conflicto armado, así como la jurisprudencia sobre el derecho colectivo a un entorno general satisfactorio incluido en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981⁸³⁵. Se indicó que resultaría útil iniciar un análisis sustantivo que determinara con precisión qué derechos humanos están vinculados con el medio ambiente y cuáles de estos son de aplicación en relación con los conflictos armados.

211. También hubo opiniones discrepantes en torno a la conveniencia de dar a los derechos de los pueblos indígenas un tratamiento propio dentro del tema. Mientras que algunos miembros expresaron sus reservas al respecto, otros respaldaron la idea e indicaron que los pueblos indígenas gozaban de una relación especial con el medio ambiente.

g) Programa de trabajo futuro

212. Hubo una aceptación general de la propuesta de la Relatora Especial de que su segundo informe seguiría examinando aspectos de la fase I y abordaría la fase II, en particular analizando en qué medida los principios ambientales concretos son aplicables en relación con los conflictos armados.

213. En cuanto al resultado de la labor, varios miembros se mostraron partidarios de elaborar directrices prácticas no vinculantes, si bien podría resultar difícil concluir la labor en 2016. Otros miembros consideraron que había que seguir debatiendo cuál debería ser el resultado de la labor.

3. Observaciones finales de la Relatora Especial

214. La Relatora Especial recordó que la finalidad de su informe preliminar era recabar opiniones sobre las obligaciones en tiempo de paz, en particular las obligaciones en materia de medio ambiente y derechos humanos, antes de proceder a preparar su segundo informe y a elaborar directrices, conclusiones o recomendaciones referentes a las fases I y II.

215. En lo que al alcance y la metodología se refiere, los miembros habían expresado cierto nivel de flexibilidad respecto del alcance de la labor, si bien había habido igualmente considerable debate sobre las limitaciones del alcance propuestas. En vista de que varios miembros no querían excluir cuestiones generales relativas a las armas, la Relatora Especial reiteró que no debía abordarse el efecto de determinadas armas como cuestión independiente, dado que el derecho de los conflictos armados se ocupa de todas las armas tomando como base el mismo fundamento jurídico. La Relatora Especial acogió con agrado la posibilidad de incluir una cláusula "sin perjuicio".

216. También se observó la divergencia de opiniones respecto del tratamiento del patrimonio cultural. La Relatora Especial recordó que el medio ambiente y el patrimonio cultural estaban unidos por una compleja relación, en particular en lo concerniente a los aspectos estéticos o característicos del paisaje. También recordó que había una laguna en la protección de los bienes culturales y el patrimonio cultural en relación con los conflictos armados que debía resolverse. En vista de la complejidad de esas cuestiones, en el segundo informe se presentaría un análisis más detallado de los aspectos pertinentes.

217. Una clara mayoría de los miembros había expresado su apoyo al enfoque temporal de tres fases. Si bien algunos miembros habían propuesto un enfoque temático, la Relatora Especial recordó que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuyo

⁸³⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1520, N° 26363, art. 24.

informe de 2009 se ocupaba específicamente de este tema⁸³⁶, había adoptado un enfoque temático, que resultó ser un método de trabajo complicado a los fines del presente tema, y que dificultaría especialmente la elaboración de directrices operativas.

218. La Relatora Especial aclaró que su insistencia en que la Comisión no revisara el derecho vigente de los tratados sobre conflictos armados no debía interpretarse como una intención de obviar la fase II. Recordó que el segundo informe abordaría la protección del medio ambiente durante los conflictos armados, en particular aquellas normas del derecho de los conflictos armados que pudieran contribuir a proteger el medio ambiente durante los conflictos, así como aquellas normas que pudieran crear obligaciones antes de un conflicto.

219. Tuvo lugar un útil debate sobre los términos "conflicto armado" y "medio ambiente", pero pareció coincidirse en general en que no era urgente abordar las cuestiones relativas a los términos empleados.

220. En cuanto a la existencia de evidencias de práctica de los Estados, la Relatora Especial reafirmó la necesidad de determinar si los Estados cuentan con leyes y normativas vigentes para proteger el medio ambiente en relación con los conflictos armados. A ese respecto, la Relatora Especial reiteró que sería útil que la Comisión solicitara, una vez más, a los Estados ejemplos de casos en que el derecho internacional ambiental, incluidos los tratados regionales y bilaterales, hubiera seguido aplicándose en tiempos de conflicto armado internacional o no internacional.

221. La Relatora Especial se mostró completamente de acuerdo con los miembros que señalaron que era necesario seguir examinando los vínculos entre los principios ambientales, el derecho de los derechos humanos y los conflictos armados. También suscribió la opinión de que el desarrollo sostenible apenas era pertinente para el tema, aunque dijo que, el año anterior, algunos miembros habían pedido que se incluyera en él. Asimismo, observó que desde hacía tiempo existía una conexión política entre la guerra y el desarrollo sostenible, que se reflejaba en el Principio 24 de la Declaración de Río⁸³⁷. También señaló a la atención de la Comisión la extensa labor del Experto independiente de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente⁸³⁸.

222. En lo que al resultado de la labor se refiere, se había expresado inquietud por los actores de que se ocuparían las directrices, conclusiones o recomendaciones. Tal y como se había afirmado en el debate, era prematuro abordar en profundidad esta cuestión. Ahora bien, la Relatora Especial reconoció que el alcance de la protección y los actores estudiados variarían probablemente en cada una de las fases.

⁸³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, "Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis", noviembre de 2009, http://www.un.org/zh/events/environmentconflictday/pdfs/int_law.pdf.

⁸³⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río), 1992, *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), pág. 874.

⁸³⁸ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/IEEnvironment/Pages/IEEnvironmentIndex.aspx>.