

EL IMPACTO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA¹

*María Cristina Rodríguez de Taborda**

1. Inseguridad alimentaria: causa y consecuencia de los conflictos armados

Garantizar la seguridad humana supone proveer al respeto de la vida, la libertad, la salud, el medio ambiente y, por supuesto, la convivencia pacífica. Numerosa normativa internacional se ocupa de reglar estos aspectos, tanto en la esfera universal como regional. En lo que hace a la seguridad alimentaria en particular los aspectos a considerar y mecanismos elegidos son múltiples. Algunos de ellos de carácter preventivo, como lo son aquellos relativos al cambio climático, los recursos genéticos, las medidas sanitarias, la transferencia de tecnología, el desarrollo económico-social equilibrado, la consolidación de genuinas democracias y el comercio internacional. Otros están enfocados a situaciones de emergencia, como las catástrofes naturales y los conflictos armados.

Si bien no existe una única causa que coloque a una población ante la falta de alimentos, generalmente cuestiones de política doméstica o internacional están en su base, debilitando el principio de debida diligencia exigido en la adopción de medidas gubernamentales que garanticen la provisión y el acceso a los alimentos. En efecto, a veces se garantiza la seguridad nacional sobre la base de la inseguridad alimentaria de un pueblo por la desviación de recursos económicos en la compra de armamento (p.ej. las hambrunas en Corea del Norte y su programa de desarrollo nuclear), otras veces las políticas públicas no prevén la realización de obras que atemperen perjuicios en zonas agrícolas inundables por estar focalizadas en conflictos territoriales con países vecinos (p. ej. en Pakistán) o definen áreas de desarrollo sacrificando la producción de alimentos (p.ej. el plan de industrialización de China durante la Guerra Fría). Incluso, intervenciones armadas o sanciones económicas condicionan el acceso a los alimentos (p. ej. el programa para Irak petróleo por alimentos a partir de 1999) o el conflicto es el atajo elegido para hacerse de recursos naturales estratégicos disturbando el normal abastecimiento de productos de primera necesidad (p. ej. invasión a Irak en 2003).

También la falta de respeto de los derechos humanos puede ocasionar conflictos armados internos, como sucedió en Túnez y Egipto en 2011, donde los primeros disturbios tuvieron por finalidad reclamar por la carestía de los alimentos y la desocupación. A menudo los enfrentamientos entre fuerzas regulares y no regulares provocan reacciones violentas por parte de grupos poblacionales que manifiestan su

¹ Artículo recibido el 25 de octubre de 2013 y aprobado para su publicación el 12 de diciembre de 2013.

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del IDARN.

descontento por la alteración en la producción de alimentos de subsistencia a consecuencia de la ocupación militar de los territorios donde habitan (v.g. pueblos indígenas en Colombia²). Curiosamente también existen ingredientes socioculturales que originan guerras internas, como en Uganda, donde grupos étnicos enemigos se roban ganado como práctica de iniciación a la madurez en los hombres, o inician hostilidades en ambientes considerados mágicos o donde creen que el espíritu de sus antepasados les otorgará la victoria.

El impacto de los conflictos armados sobre el entorno humano son indubitables, al punto que fue tema de consideración durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada durante junio de 1992. Uno de los principios de la Declaración de Río establece: “La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario” (principio 24). Años más tarde esta regla sería citada por la CIJ en su opinión consultiva sobre la *legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares* (1996).

También la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) -organismo especializado de las Naciones que trabaja para mejorar la producción y distribución de alimentos- ha puesto de relieve que los conflictos armados generan inseguridad alimentaria, pues agravan la pobreza y el hambre, impiden que los niños asistan a la escuela, incrementan las responsabilidades y la carga de trabajo de las mujeres, aumentan la mortalidad de madres y niños, contribuyen a la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades y obstaculizan las medidas de prevención y tratamiento; afectan al medio ambiente y limitan el acceso al agua potable y al saneamiento, y obligan a las personas a desplazarse a alojamientos superpoblados y poco salubres; menoscaban la gestión pública, agotan los recursos nacionales y hacen que aumente la deuda nacional, con lo que ponen en peligro los esfuerzos por conseguir cualquiera de los ocho Objetivos del Milenio. Indica, además, que la prevención y resolución de conflictos violentos es condición previa para alcanzar los Objetivos del Milenio, en particular erradicar la pobreza extrema y el hambre (Objetivo n° 1) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Objetivo n° 7)³.

2. El derecho internacional frente a los conflictos armados

De manera amplia los conflictos armados suelen ser clasificados en internacionales y no internacionales atendiendo a su extensión geográfica y a sus participantes. Puede decirse que ambos están alcanzados por alguna norma internacional, ya sea relativa a los derechos humanos, a los conflictos armados, al medio ambiente o a la responsabilidad penal del individuo. Algunas de ellas son generales y

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Situación Colombia. Indígenas*. Año 2012.

³ FAO. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 31° período de sesiones, 23-26 de mayo de 2005. *El vínculo entre los conflictos y el desarrollo: un reto para el proceso de los ODM. Documento de antecedentes preparado en relación con la esfera prioritaria para la acción interdisciplinaria (EPAI) en materia de prevención y mitigación de las catástrofes y preparación para afrontarlas, y socorros y rehabilitación después de las emergencias*.

(disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/j5292s.pdf>)

ambiguas y difícilmente puede sostenerse que la cláusula Martens⁴ -referencia obligada en muchos estudios sobre el derecho internacional humanitario- sirva para garantizar efectivamente la seguridad alimentaria a la finalización del conflicto armado.

Esta cláusula fue incorporada a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 en las disposiciones relativas a la denuncia de los mismos y en el artículo 1 del Protocolo I de 1977, relativo a los conflictos internacionales, con la siguiente redacción: “En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública”. También consta en el Preámbulo del Protocolo II, relativo a los conflictos armados no internacionales. Fue resaltada por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre la *legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares* de 1996 cuando indicó que su “existencia y aplicabilidad no pueden ponerse en duda”, habiendo demostrado “ser un medio eficaz de hacer frente a la rápida evolución de la tecnología nuclear”⁵.

Fuera de la contradicción entre estas locuciones y la conclusión a la que arriba el tribunal, nuestras dudas respecto de la utilidad de la cláusula Martens se apoya en dos razonamientos interrelacionados. El primero tiene que ver con los pormenores interpretativos respecto de los conceptos “principios de humanidad” y “dictados de la conciencia pública”⁶ en conexión con la permisiva idea de “ventaja militar concreta y directa”, en particular si se advierte un retroceso con el artículo 8.2 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, pues ya no bastan los daños excesivos contemplados en el Protocolo I (art. 85.3 b) sino que deben ser “manifiestamente” excesivos en relación a la ventaja militar concreta y directa “de conjunto”. El segundo razonamiento recae en la expresión “usos establecidos” porque, si aquellos países que poseen armamento convencional o nuclear con capacidad de producir graves daños ambientales son objetores persistentes a cualquier costumbre que prohíba el empleo de toda arma de destrucción masiva o con efectos indiscriminados, difícilmente puedan reconocer su responsabilidad internacional por haber creado condiciones de inseguridad alimentaria⁷.

Por otro lado, tampoco puede decirse que el derecho internacional humanitario convencional sea plenamente satisfactorio toda vez que sus normas son elaboradas

⁴ La Cláusula Martens fue incluida por primera vez en el II Convenio de La Haya de 1899 relativo a las leyes y costumbres de la guerra.

⁵ CIJ. Opinión consultiva sobre la *legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares* de 8 de julio de 1996, párrafos 78 y 87

⁶ En su voto razonado en el caso de la *masacre Plan de Sánchez* (2004) el juez Cançado Trindade sostiene que el principio de humanidad puede ser entendido de modos distintos: 1) como principio subyacente a la prohibición del trato inhumano, establecida por el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949; 2) invocado por referencia a la humanidad como un todo, en relación con materias de interés común, general y directo de ésta; y, 3) para calificar una determinada calidad de comportamiento humano (*humaneness*). Agrega que la cláusula Martens sostiene la aplicabilidad continuada de los principios del derecho de gentes, las leyes de humanidad y las exigencias de la conciencia pública, independientemente del surgimiento de nuevas situaciones, y que la referida cláusula (perteneciente al propio derecho internacional general) impide el *non liquet* ejerciendo un rol importante en la hermenéutica de la normativa humanitaria. Sin dar mayores precisiones afirma que las “leyes de humanidad” y las “exigencias de la conciencia pública” por ella invocadas recaen en el dominio del *jus cogens*.

⁷ Estados Unidos, que no ha ratificado el Protocolo I de 1977, afirmó que la prohibición de hacer padecer hambre como medio de combate debe respetarse y, a su debido tiempo, reconocerse como derecho consuetudinario (ANNA SEGALL. *Sanciones económicas: límites jurídicos y políticos*. Revista Internacional de la Cruz Roja, n° 151, 1999, p. 228).

mirando al pasado sin anticipar suficientemente el futuro. Baste para ello advertir la cantidad de acuerdos que han venido a suplir las lagunas de los convenios de La Haya y Ginebra (v.g. protocolos adicionales y acuerdos sobre armamento).

a) *Derechos humanos*

En materia del derecho internacional de los derechos humanos tanto el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* como el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* fijan que no puede privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia (art.1). Tal prohibición abarca tanto al territorio nacional como aquél donde el Estado ejerce su control efectivo por diversos motivos (ocupación militar ilícita, cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, intervención humanitaria). También se aplica esta interdicción en el supuesto de conflictos armados no internacionales en los que parte del territorio esté controlado por un grupo beligerante, siendo necesario analizar cualquier eximición de responsabilidad internacional del Estado partiendo de un criterio limitado, ya que no podrá exonerarse si no ha empleado todos sus esfuerzos para que ello no ocurra.

Respecto al segundo Pacto citado es ilustrativa la opinión consultiva de la CIJ respecto de *Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupados* (2004). En ella observó que los territorios ocupados por Israel han estado sujetos durante más de treinta y siete años a su jurisdicción territorial en calidad de Potencia ocupante y que, en el ejercicio de las facultades de que dispone sobre esta base, está obligado por las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸. Para llegar a esta conclusión no sólo analizó normativa internacional sino que tomó nota de los informes que señalaban que la construcción del muro había repercutido en la producción agrícola, estimándose que alrededor de diez mil hectáreas de las más fértiles de Cisjordania fueron confiscadas por la fuerza de ocupación israelí, y había ocasionado inseguridad alimentaria en la región⁹.

En lo que atañe al *derecho internacional humanitario* puede decirse que desde la antigüedad ocasionar hambrunas ha sido un método empleado sobre la sociedad considerada enemiga. Uno de los ejemplos más trágicos ha sido el genocidio armenio de 1915, pues uno de los métodos de exterminio fue obligarlos a marchar por el desierto sirio sin agua ni alimentos. Actualmente la prohibición de utilizar el hambre como método de guerra o combate está contenida en disposiciones aplicables independientemente del tipo de conflicto armado (p. ej. la confiscación de alimentos destinados a refugiados y la destrucción de cosechas por fuerzas armadas salvadoreñas en 1982; saqueos y destrucción de cosechas en Líbano en 1986; el sitio a Sarajevo desde 1992 a 1996, período durante el cual la ONU proveyó de alimentos mediante aviones). Ellas prohíben atacar, destruir, quitar o transformar en no utilizables bienes que son indispensables para la supervivencia de la población, tales como alimentos, área agrícolas para la producción de alimentos, obras de riego, cultivos, ganado,

⁸ CIJ. Opinión consultiva sobre las *consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupados* de 9 de julio de 2004, párrafo 106 y ss.

⁹ *Ibid.*, párrafo 133.

instalaciones de agua potable y suministros, cuando el claro propósito es causar el hambre (art. 54 del Protocolo I y art. 14 del Protocolo II)¹⁰.

Como el *Estatuto de Roma* de la Corte Penal Internacional remite al derecho internacional humanitario el provocar intencionalmente la falta o ausencia de alimentos constituye un crimen de derecho internacional, sea como modo de hacer la guerra (crimen de guerra) o como medio de exterminio de un grupo humano (genocidio). A ello se agrega que el Protocolo I estipula que la ayuda humanitaria (alimentos y medicinas) debe ser aceptada por un Estado cuando su población no la recibe en forma adecuada y es ofrecida de manera imparcial, por lo que toda negativa arbitraria podría devenir crimen de guerra (arts. 55 y 59 del Convenio IV de Ginebra, 70 del Protocolo I y 18 del Protocolo II).

En el ámbito jurisprudencial podemos citar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto *Plan de Sánchez*, donde reveló que durante el conflicto armado interno en Guatemala las masacres y operaciones de “tierra arrasada” por parte de las fuerzas armadas significaron el exterminio de comunidades mayas, así como de sus viviendas, ganado, cosechas y otros elementos de supervivencia, por lo que consideró que se había trasgredido el derecho a la vida y a la identidad étnica y cultural¹¹.

Por vía del principio de distinción entre objetivos militares y bienes civiles la interdicción se extiende aún cuando el propósito no sea generar hambre. Inclusive a aquellos bienes que sean necesarios para la subsistencia de las fuerzas armadas de la parte adversa en el conflicto y sea previsible que la población civil resulte “tan” desprovista de víveres y agua que se vea reducida a padecer hambre u obligada a desplazarse.

El ataque, destrucción e inutilización cubre muchas posibilidades, inclusive la destrucción de cultivos y bosques con defoliantes. Así, por ejemplo, el artículo 147 del IV Convenio de Ginebra de 1949 considera infracción grave la destrucción o apropiación de bienes no justificados por necesidades militares y realizadas a gran escala de modo ilícito y arbitrario. Igualmente el Protocolo III sobre armas incendiarias a la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales excesivamente dañinas o de efectos indiscriminados* de 1980, que sólo permite emplearlas cuando estos elementos naturales sirvan para cubrir, ocultar o camuflar a combatientes u otros objetivos militares, o sean en sí mismos objetivos militares. El problema que estas acciones suscitan es el de los llamados “efectos colaterales” sobre otros bienes civiles que no son objetivo militar, debiendo tenerse

¹⁰ El artículo 54.2 del Protocolo I de 1977, aplicable en los conflictos armados internacionales, prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil y, entre otros, particularmente las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego. En el caso de los conflictos armados no internacionales es aplicable el artículo 14 del Protocolo II de 1977, que enumera de manera no taxativa como bienes protegidos: los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.

¹¹ Corte IDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Sentencia de 29 de abril de 2004(Fondo)*, párrafo 42.7. Durante el conflicto armado en Guatemala suscitado entre 1962 y 1996, cuyo período más violento fue entre 1978 y 1983 miembros del pueblo indígena maya fueron identificados como enemigos internos, por considerar que constituían o podrían constituir la base social de la guerrilla. En 1982 las acciones se aplicaron sobre la aldea Plan de Sánchez.

presente el principio de proporcionalidad ya que los modos y los medios de hacer la guerra no son ilimitados.

No obstante, cabe precisar que la protección de tales bienes es bastante precaria, pues para tipificar la destrucción como una infracción grave no sólo debe reunir determinadas características (a gran escala, ilícita y arbitraria, no justificada por necesidades militares) sino que su valoración está temporalmente limitada al desarrollo de las hostilidades, tal como lo demuestran los casos juzgados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. En el caso *Blaskic*, interpretó el concepto de “destrucción a gran escala” y consideró como crimen tanto la perpetración de un acto criminal de grandes proporciones contra un grupo de civiles como la repetida y continua comisión de actos inhumanos vinculados entre sí¹². En el asunto *Galić* debió entender en los ilícitos cometidos contra la población civil a quienes no se les permitió acceder a la ayuda humanitaria mediante “actos de terror”¹³. También se trató en *Perisic* por la situación de varias ciudades, entre ellas Srebrenica¹⁴, y en *Milosevic* en concurrencia con otros graves ilícitos durante un conflicto armado¹⁵.

Como puede apreciarse el derecho internacional humanitario, convencional o consuetudinario, no contempla más que hechos ocurridos durante el conflicto sin abundar en las consecuencias sobre ciertos bienes civiles a corto y largo plazo y reflejan estándares mínimos. Ciertamente hay prohibiciones y una obligación de previsión en las reglas internacionales, esta última demasiado acotada, pero ninguna tiene que ver con los ciclos biológicos que rigen la producción de alimentos, por lo que la satisfacción de las necesidades de la población afectada normalmente se logra a través de ayuda internacional, caso contrario su supervivencia no es factible.

b) Medio ambiente

El derecho internacional persigue la protección del medio ambiente tanto en tiempo de paz como de conflictos armados, compromiso reconocido como intergeneracional y no limitado al propio territorio del Estado. Además, no sólo está prohibido privar de necesidades básicas a un pueblo, hecho que puede estar vinculado tanto a los modos de hacer la guerra como al empleo de ciertos medios, sino también generar daños graves, extensos y duraderos al entorno natural.

El desarrollo de normativa internacional de importancia recién comienza en las últimas décadas del siglo XX y prácticamente se limita al derecho internacional humanitario, el que fue desarrollándose luego de experiencias nefastas para el medio ambiente. Bien sabemos que durante la Primera Guerra Mundial las tácticas militares incluyeron el uso de sustancias químicas con efectos residuales muy prolongados. Así, por ejemplo, una amplia franja situada alrededor del frente en todo el Norte y Noreste de Francia (Somme, Vimy, Meuse, Verdún) fue gravemente dañada con la excavación

¹² Caso N° IT-95.14.T.

¹³ TPIY. *Procurador c. Stanislav Galić*, Caso No. IT-98-29-T. Cámara de Primera Instancia. Sentencia de 05 de diciembre de 2003. En su opinión individual y disidente el juez Nieto Navia asevera que el grupo a cargo de Galić permitió la apertura del aeropuerto de Sarajevo para que llegara la ayuda humanitaria durante el período de los hechos que se le acusaban.

¹⁴ Caso n° IT-04-81-T.

¹⁵ Caso n° IT-02-54-T.

de miles de kilómetros de trincheras y túneles. Acabado el conflicto muchos agricultores no pudieron trabajar sus tierras a causa de la gran cantidad de municiones y explosivos dispersos, intentándose resolver el problema ecológico con la implantación de los llamados “bosques de guerra” constituidos por especies autóctonas y exóticas. pese a que los hechos se sucedieron hace ya casi un siglo la contaminación con metales pesados aún no ha sido resuelta, al punto que hongos y animales procedentes de ellos no son aptos para consumo humano pese a que los hechos.

La tecnología amplió el horizonte de problemas, razón por la cual en 1977 fue aprobada la *Convención relativa a la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares y otros fines hostiles*¹⁶. Dicho acuerdo tuvo por origen un proyecto presentado por la Unión Soviética en 1974 destinado a prohibir las alteraciones ambientales y estaba directamente vinculado al empleo de armas químicas por Estados Unidos en su guerra en Vietnam¹⁷. Recuérdese que la destrucción sistemática de bosques (110.000 has.) y manglares (150.000 has.) en ese país, producida entre 1965 y 1973 a través del programa masivo de fumigación con herbicidas y defoliantes para eliminar la cubierta forestal y el empleo de topadoras con el fin de combatir a la guerrilla vietcong afectó a los cultivos y al ganado de comunidades campesinas, contaminó el suelo con dioxina y generó la erosión y aparición de malezas difíciles de erradicar. Claramente el objetivo militar no era la población sino las hojas de los árboles, pero el método empleado era excesivo. Similares prácticas fueron adoptadas en Myanmar y Sri Lanka.

Sin embargo, estos menoscabos al medio ambiente no están relacionados con la Convención, pues únicamente atiende a la manipulación geofísica de procesos naturales (terremotos, inundaciones, etc.), sino con el Protocolo I de 1977 aplicable a los conflictos armados internacionales. Referido a la llamada “guerra ecológica” establece que el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural, comprometiendo la salud humana o la supervivencia de la población, quedan totalmente prohibidos. Dos disposiciones son de importancia: el artículo 35 enfocado a prohibir el uso de armamento y métodos que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios y al resguardo del medio ambiente natural; el artículo 55 que vincula esa protección ambiental con daños que comprometan la salud y supervivencia humana.

Una cierta precisión vendría con acuerdos posteriores, como el Protocolo III sobre prohibición y restricción al empleo de armas incendiarias adicional a la *Convención sobre prohibiciones y restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados* de 1980¹⁸ y la *Convención sobre la producción, el desarrollo, almacenaje y uso de armas químicas y su destrucción* de 1993.

¹⁶ El art. 2 de dicho tratado fija que la expresión «técnicas de modificación ambiental» comprende todas las técnicas que tienen por objeto alterar -mediante la manipulación deliberada de los procesos naturales- la dinámica, la composición o estructura de la Tierra, incluida su biótica, su litosfera, su hidrosfera y su atmósfera, o del espacio ultraterrestre.

¹⁷ Se lanzaron 100.000 toneladas de sustancias tóxicas en territorio vietnamita.

¹⁸ Este último deja abierta la posibilidad de emplearlas cuando se utilicen para esconder o camuflar combatientes u otros objetivos militares o sean en sí mismos objetivos militares.

El *Estatuto de la Corte Penal Internacional* recoge las prescripciones del Protocolo I, ya que en relación a los conflictos armados estipula que lanzar un ataque intencional a sabiendas que causará daños extensos, graves y duraderos al medio ambiente natural es un crimen de guerra, siempre que sean de una magnitud tal que sería manifiestamente excesivo en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto (art. 8 b IV)¹⁹.

En la Convención de 1980 y el Protocolo I la “gravedad/vastedad, extensión y duración” son requisitos que explican la relevancia de la prohibición de empleo de medios sumamente nocivos para la naturaleza, llevando a la Corte Internacional de Justicia a analizar la necesidad y proporcionalidad en la opinión consultiva relativa a la *licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares*. El Tribunal afirma que hay tener en cuenta las cuestiones relativas al medio ambiente al evaluar lo que es necesario y proporcional cuando se trata de alcanzar objetivos militares legítimos y que los tratados generales sobre medio ambiente no prohíben la guerra ni el uso de armas nucleares. En relación a la segunda aseveración cabe acotar que no omiten los perjuicios ecológicos provocados por la guerra o por determinadas armas, al punto que es la misma Corte la que sostiene que las armas nucleares son artefactos explosivos que liberan enormes cantidades de calor y de energía y una potente y prolongada radiación, que estas características hacen que sean potencialmente catastróficas cuyo poder destructor no puede detenerse ni en el espacio ni en el tiempo. En relación a la extensión de los daños agrega que “la radiación emitida afectaría la salud, la agricultura, los recursos naturales y la demografía, puede atentar contra el medio ambiente, la cadena alimentaria y el ecosistema marino constituyendo un grave peligro para las futuras generaciones”²⁰.

No es la primera vez que el tribunal debió enfrentarse a esta problemática, pues en 1973 debió entender en sendas controversias sobre *ensayos nucleares* realizados por Francia en el Pacífico Sur. A tratarse de una disputa aprobó medidas provisionales ordenando a este país abstenerse de realizarlos a fin de no provocar el depósito de sustancias radioactivas en territorio neozelandés y australiano. Uno de los países afectados (Australia) instó a la elaboración del *Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares* de 1996²¹ atento a la peligrosidad de las partículas radioactivas que afectan la salud humana directa e indirectamente por contaminación de la cadena alimentaria²² y su permanencia en el medio natural durante muchos años.

¹⁹ En el Estatuto de la CPI la expresión “manifiestamente” elimina la posibilidad de perseguir conductas que para el Protocolo bastaban que fueran “excesivos”, por lo que en la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma (Kampala, Uganda, mayo-junio de 2010) se aprobó, por consenso (el 11 de junio de 2010), la Resolución 5 que enmienda el apartado e) del párrafo 2 del artículo 8 del Estatuto, añadiendo el inciso xiii, para incriminar la utilización del veneno o armas envenenadas como crimen de guerra en los conflictos armados no internacionales.

²⁰ CIJ. *Licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares*. Opinión consultiva de 8 de julio de 1996, párrafo 35.

²¹ Para que entre en vigor es necesaria la ratificación de los 44 estados que figuran en el Anexo II: Estados Unidos, China, Irán, Israel y Egipto que lo han firmado y Corea del Norte, Pakistán e India que no lo han firmado.

²² Véase: Comunicación n° 645/1995 del Comité de Derechos Humanos, establecido en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, en relación a los ensayos nucleares en la Polinesia francesa.

Ello lleva a considerar la duración de los daños ambientales²³. La permanencia de los efectos fueron explicados por la Comisión de la Conferencia para el Desarme de 1976 respecto de citada Convención relativa a la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental en un sentido bastante restrictivo, pues indicó que su extensión temporal alcanzaba a meses o una estación. Esta interpretación no es aplicable a todos los casos alcanzados por el derecho internacional humanitario, pues se ha interpretado que para el Protocolo I la duración sería de décadas²⁴. Este aspecto es de suma importancia porque la humanidad cuenta con antecedentes que demuestran que la contaminación como consecuencia de un conflicto armado no es remediable a corto plazo. Entonces ¿por qué razón la afectación al ambiente prohibida por el derecho internacional humanitario debería medirse en décadas cuando está en juego la seguridad alimentaria? ¿Cuántas décadas deben considerarse?

Recientes ejemplos no son muy alentadores. Con motivo de la intervención de la OTAN en Kosovo, en 1999 la UNEP y UNCHS (HABITAT) crearon un grupo especial (*Balkan Task Force*) encargado de informar sobre la contaminación provocada por el bombardeo de la OTAN con armas que contenían uranio empobrecido, la destrucción de una destilería de petróleo y un planta química que afectó extensas áreas, entre ellas las colindantes a los ríos Danubio y Sava. Luego de visitas de expertos llegó a una conclusión muy contradictoria. Por un lado aseguró que no constaba el uso de tal armamento por falta de reconocimiento de la OTAN y que las bombas lanzadas por sus aviones no habían ocasionado una catástrofe ambiental. Por el otro, que los daños ecológicos se extenderían largamente en el tiempo, por lo que se requería actuar de inmediato. Observó que la principal responsabilidad por la restauración del ambiente era de las autoridades yugoslavas recomendando la asistencia internacional y el monitoreo del aire, el suelo, el agua y los productos agrícolas²⁵.

Cuando dicho asunto llegó al Procurador de la Corte Internacional Penal para la ex Yugoslavia, éste estableció un Comité Especial encargado de analizar la campaña aérea de la OTAN. Como resultado del informe desestimó que los bombardeos estuvieran cubiertos por el Protocolo I. Aseveró que cuando el objetivo es suficientemente importante un alto grado de riesgo ambiental puede estar justificado, que la responsabilidad penal requiere que el daño sea claramente excesivo en relación al objetivo militar y que la noción de destrucción ambiental excesiva es imprecisa en derecho internacional medioambiental actual. Como sostuvo que tampoco está prohibido el uso de armamento nuclear de manera absoluta –apoyándose en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996- menor importancia dio a las bombas con uranio empobrecido o a las bombas en racimo y a sus impactos sobre las

²³ “La finalidad de las normas de derecho internacional humanitario relativas a la protección del medio ambiente no es excluir totalmente los daños al medio ambiente, sino más bien limitarlos a una escala que pueda considerarse tolerable. Desafortunadamente, es de temer que el empleo en los campos de batalla de medios de guerra particularmente devastadores (con efectos que, en muchos casos, aún hoy se desconoce) ocasione daños inaceptables, que habrían ilusoria la protección reconocida a toda la población civil por las normas de derecho internacional humanitario” (Cf. ANTOINE BOUVIER. *La protección del medio ambiente en período de conflicto armado*. Revista Internacional de la Cruz Roja, n° 108, 1991, disponible en: <http://www.cicr.org/spa/resources/documents/misc/5tdlqf.htm>).

²⁴ YORAM DINSTEIN. *Protection of the Environment in International Armed Conflict*. Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 5, 2001, p. 542.

²⁵ UN- HABITAT. *The Kosovo Conflict. Consequences for the Environment and Human Settlements*, 1999 (disponible en: <http://www.grida.no/inf/news/news99/finalreport.pdf>)

tierras destinadas a la producción agropecuaria o los cursos de agua, por lo que el comité concluye recomendando la no investigación de los hechos²⁶.

Los daños ambientales provocados por el gobierno iraquí durante la llamada Guerra del Golfo (contaminación de amplias zonas costeras con petróleo) fueron severos y extensos²⁷, pero ningún organismo se encargó de evaluar seriamente su duración, estimándose que podrían alcanzar los acuíferos existentes en Kuwait²⁸. Tampoco las consecuencias del uso de armamento con uranio empobrecido por las fuerzas multinacionales intervinientes en 1999 fue estimada en este sentido, salvo por la información divulgada por la ex Directora del Programa Mundial de Alimentos para Irak²⁹.

De estos antecedentes se deduce que el cuidado de medio ambiente, como obligación de medios durante un conflicto armado, queda relativizada toda vez que en su interpretación deba analizarse si los daños producidos son manifiestamente excesivos frente a un objetivo militar y la apreciación del valor del ambiente en situación de conflicto armado sea aleatoria, con poca o ninguna importancia en los diseños de estrategias militares. Por otro lado, a diferencia de la idea de daño significativo o sensible en épocas de paz, que son evaluados partiendo de umbrales más bajos, los producidos durante conflictos armados se analizan desde uno más alto compuesto por tres elementos inseparables (gravedad, exceso y duración)³⁰ y, ante la ausencia de criterios relacionados con la duración de los daños y su gravedad, se fija anticipadamente en conexión con la supervivencia y salud de los seres humanos. Este último parámetro tampoco es sólido, porque siempre existen efectos colaterales inadvertidos en el corto término. Entonces ¿cómo puede medirse la proporcionalidad y la distinción en el uso de medios de combate sin se desconocen los daños futuros en materia de contaminación?

Lo cierto es que cuando los países desarrollan armas las prueban en situaciones ideales, donde no existe población o en zonas no rurales, y buscan impactar sobre

²⁶ Corte Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia* de 2000 (disponible en: <http://www.icty.org/x/file/Press/nato061300.pdf>).

²⁷ Saddam Hussein decidió emplear la “táctica de tierra arrasada” antes que sus tropas fueran obligadas a retirarse de Kuwait.

²⁸ Sólo el rey de Jordania en 1991 expuso un informe elaborado por científicos de su país que indicaron que el dióxido de carbono permanecería 100 años en la atmósfera. Años más tarde se advirtió la disminución de camarones en la costa donde había sido vertido el petróleo.

²⁹ Jutta Burghardt, ex Directora del Programa Mundial de Alimentos para Irak entre 1999 y 2000, renunció a su cargo denunciando una serie de hechos alarmantes. Explicaba que “la mayor parte de los lectores serán ya conscientes de los hechos, pero repetiré aquí la información transmitida por el representante de la OMS en Irak, de expertos iraquíes y de los profesores alemanes Günther y Schott. La cuestión que discutimos guarda también relación con el derecho a la vida y la Convención sobre Genocidio. El uso de munición de uranio empobrecido libera partículas tóxicas químicas y radioactivas en forma de aerosol. El uranio empobrecido emite principalmente partículas alfa y tiene una vida media de 4.500 millones de años. En el cuerpo humano se deposita sobre todo en los huesos y ataca a la médula ósea así como al ADN. En Irak los materiales tóxicos han entrado ya en la cadena alimentaria. En la provincia de Basora, sobre todo, fue absorbido por las aguas subterráneas. En conjunto, más de 300 toneladas de materiales de uranio empobrecido están todavía enterradas en suelos iraquíes” (disponible en: <http://www.nodo50.org/csca/iraq/petroleoxalimentos-ddhh.html>).

³⁰ KAREN HULME. *Proteger el medio ambiente contra los daños: ¿una obligación ineficaz?*. Revista Internacional de la Cruz Roja, n° 879, 2010, p.365.

objetivos duros (vehículos de combate, instalaciones militares). En la realidad la mayoría de los conflictos armados causa daños duraderos incluso cuando no se activen las armas, como ocurre con las submisiones de las bombas en racimo, que pueden quedar sin estallar en árboles, cursos de agua, montañas y campos luego de la finalización de las operaciones militares³¹. Esto lleva a dos conclusiones: 1) la previsión que requieren las normas de derecho internacional humanitario en el uso del armamento durante un conflicto armado no siempre se corresponde con las consecuencias; y, 2) la apreciación de la ventaja militar es subjetiva, no pudiendo evaluarse más que a la finalización del ataque.

3. Seguridad alimentaria post-conflicto

No sólo prevalece la inseguridad alimentaria durante las hostilidades sino que a su finalización las poblaciones afectadas deben recibir ayuda humanitaria internacional. Algunos son desplazados que después de largo tiempo pueden regresar a sus hogares, otros son pobladores locales que han visto cómo la presencia de refugiados ha repercutido en su propia seguridad alimentaria.

De manera similar a lo que acontece con los desastres naturales uno de los primeros problemas urgentes a resolver es el acceso al agua potable y la satisfacción de otras necesidades básicas de subsistencia. Luego vendrá el restablecimiento de los medios de producción de alimentos, empresa que no siempre se ajusta a los tiempos de los más vulnerables o recibe apoyo internacional de manera continuada, pues existe la creencia que con el fin del estado de guerra inmediatamente se restablece el disfrute de los derechos humanos o que los ecosistemas dañados se restauran fácilmente. Esto lo ha advertido la FAO cuando señala que las prácticas actuales generan una oleada de ayuda inmediatamente después del conflicto, mientras el país ocupa un lugar destacado en los medios de información internacionales, que se extingue progresivamente después de dos años³².

Otro factor a considerar es que en el sistema de las Naciones Unidas no se trabaja coordinadamente y el hecho que algunos órganos estén subordinados a la decisiones de otros torna más dificultoso alcanzar soluciones a corto plazo que garanticen la seguridad alimentaria. Efectivamente, los órganos y organismos especializados cumplen distintos papeles en materia de conflictos armados, destacándose la prevalencia de las decisiones del Consejo de Seguridad (art. 103 de la Carta), particularmente las que imponen sanciones económicas globales. Aquí se presenta un conflicto entre la normativa sobre los derechos humanos y las facultades de

³¹ Un informe de la Cruz Roja Internacional da cuenta que durante 1999 en Kosovo fueron lanzadas 290.000 submisiones durante once semanas, las que afectaron un cincuenta y cuatro por ciento de las tierras agrícolas. También menciona otros veinticinco Estados donde el impacto no es sólo individual, sino que pone en peligro la subsistencia de la comunidad en la región donde están esparcidas.

³² FAO. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial 31º período de sesiones, 23-26 de mayo de 2005. Evento especial sobre las repercusiones de los conflictos y de la gobernanza en la seguridad alimentaria y el papel y la adaptación de la FAO con vistas al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). *El vínculo entre los conflictos y el desarrollo: un reto para el proceso de los ODM*, párrafo 35.

este órgano, sin que las poblaciones afectadas puedan reclamar por su violación por no ser las Naciones Unidas parte de los acuerdos internacionales en esta materia.

Algunas sanciones del Consejo ordenan restricciones administrativas a la llegada de alimentos, de allí que en 1999 el Comité para el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales formulara comentarios al respecto, e indicara que los Estados Partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos -o medidas semejantes- a los alimentos poniendo en peligro el acceso a la alimentación en otros países y que éstos nunca deben usarse como instrumento de presión política o económica³³. Al año siguiente la Comisión de Derechos Humanos analizó los casos de Irak³⁴, Burundi y Cuba. El documento de trabajo presentado por Marc Bossuyt fue muy terminante en relación a Irak al comunicar la muerte de más de un millón y medio de personas, la mayoría niños, y el dictamen de un experto que aseguraba que las causas fundamentales de ese exceso de muertes eran la contaminación del agua, la falta de alimentos de calidad, la insuficiencia del amamantamiento, las malas prácticas de destete y la insuficiencia de suministros en el sistema de atención curativa de la salud³⁵.

El informe recogía las impresiones de varias organizaciones humanitarias que operaban en la región y la desaprensiva opinión de la representante estadounidense ante el Consejo de Seguridad, Madeleine Albright, llevándole a sostener lo siguiente: “el régimen de sanciones tiene como clara finalidad infligir deliberadamente al pueblo iraquí condiciones de vida (falta de alimentos adecuados, medicinas, etc.) calculadas para provocar su destrucción física total o parcial. No importa que esta destrucción física deliberada tenga como objetivo ostensible la seguridad de la región. Una vez que se dispuso de pruebas claras de que estaban muriendo miles de civiles y de que cientos de miles morirían en el futuro mientras el CS continuara con las sanciones, las muertes ya no constituían un efecto colateral involuntario: el CS era responsable de todas las consecuencias conocidas de sus actuaciones. No se puede absolver a los organismos sancionadores de haber albergado la 'intención de destruir' al pueblo iraquí. La embajadora norteamericana llegó ciertamente a reconocerlo; cuando se le preguntó si el medio millón de muertos 'valía la pena', respondió: 'Creemos que vale la pena pagar ese precio'. Los Estados que han impuesto las sanciones podrían motivar cuestiones referentes a la Convención sobre Genocidio”³⁶.

Aquí cabe una reflexión, porque si está prohibido por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional humanitario el privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia e impedir que llegue ayuda humanitaria de primera necesidad, como lo son los alimentos, la única finalidad de tales prácticas es doblegar su voluntad a través del sufrimiento mientras se negocian condiciones post-

³³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comentario n° 12. Derecho a una alimentación adecuada. Doc. E/C.12/1999/5 de 12 de mayo de 1999.

³⁴ La Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad excluyó del régimen de sanciones los medicamentos y, con sujeción a autorización y en circunstancias humanitarias, los alimentos.

³⁵ Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión sobre Promoción y Protección de Derechos Humanos. *Examen de los nuevos acontecimientos ocurridos en las esferas de que se ha ocupado o pueda ocuparse la subcomisión. Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos* (Doc. E/CN.4/SUB.2/2000/33 de 21 de junio de 2000, párrafo 64).

³⁶ *Ibíd.*, párrafo 72.

bélicas con las autoridades del Estado sobre el cual recaen, quienes deberán ceder ante los reclamos de su población.