



# Asamblea General

Distr. general  
11 de febrero de 2020  
Español  
Original: español/francés/  
inglés/ruso

## Comisión de Derecho Internacional

72º período de sesiones

Ginebra, 27 de abril a 5 de junio y 6 de julio

a 7 de agosto de 2020

### Protección de la atmósfera

#### Comentarios y observaciones recibidos de Gobiernos y organizaciones internacionales

#### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción. . . . .	3
II. Comentarios y observaciones recibidos de Gobiernos . . . . .	4
A. Comentarios y observaciones generales . . . . .	4
B. Comentarios específicos sobre el proyecto de preámbulo y los proyectos de directriz. . . . .	11
1. Proyecto de preámbulo. . . . .	11
2. Proyecto de directriz 1 – Términos empleados . . . . .	17
3. Proyecto de directriz 2 – Ámbito de aplicación de las directrices . . . . .	20
4. Proyecto de directriz 3 – Obligación de proteger la atmósfera . . . . .	23
5. Proyecto de directriz 4 – Evaluación del impacto ambiental . . . . .	26
6. Proyecto de directriz 5 – Utilización sostenible de la atmósfera . . . . .	28
7. Proyecto de directriz 6 – Utilización equitativa y razonable de la atmósfera . . . . .	31
8. Proyecto de directriz 7 – Modificación deliberada a gran escala de la atmósfera . . . . .	32
9. Proyecto de directriz 8 – Cooperación internacional. . . . .	35
10. Proyecto de directriz 9 – Interrelación entre las normas pertinentes . . . . .	37
11. Proyecto de directriz 10 – Aplicación. . . . .	40
12. Proyecto de directriz 11 – Cumplimiento. . . . .	41
13. Proyecto de directriz 12 – Arreglo de controversias . . . . .	43



---

III. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales . . . . .	44
A. Comentarios y observaciones generales . . . . .	44
B. Comentarios específicos sobre el proyecto de preámbulo y los proyectos de directriz . . . . .	45
1. Proyecto de preámbulo . . . . .	45
2. Proyecto de directriz 1 – Términos empleados . . . . .	47
3. Proyecto de directriz 2 – Ámbito de aplicación de las directrices . . . . .	47
4. Proyecto de directriz 3 – Obligación de proteger la atmósfera . . . . .	47
5. Proyecto de directriz 4 – Evaluación del impacto ambiental . . . . .	47
6. Proyecto de directriz 5 – Utilización sostenible de la atmósfera . . . . .	48
7. Proyecto de directriz 6 – Utilización equitativa y razonable de la atmósfera . . . . .	48
8. Proyecto de directriz 7 – Modificación deliberada a gran escala de la atmósfera . . . . .	48
9. Proyecto de directriz 8 – Cooperación internacional . . . . .	49
10. Proyecto de directriz 9 – Interrelación entre las normas pertinentes . . . . .	49
11. Proyecto de directriz 10 – Aplicación . . . . .	49
12. Proyecto de directriz 12 – Arreglo de controversias . . . . .	50
13. Proyectos de directriz adicionales . . . . .	50

## I. Introducción

1. En su 70º período de sesiones (2018), la Comisión de Derecho Internacional aprobó en primera lectura el proyecto de directrices sobre la protección de la atmósfera, junto con su preámbulo<sup>1</sup>. La Comisión, de conformidad con los artículos 16 a 21 de su Estatuto, decidió remitir el proyecto de directrices, por conducto del Secretario General, a los Gobiernos y las organizaciones internacionales para que formularan comentarios y observaciones, con la petición de que los presentaran al Secretario General antes del 15 de diciembre de 2019<sup>2</sup>. El Secretario General distribuyó a los Gobiernos una nota de fecha 19 de septiembre de 2018 en que transmitía el proyecto de directrices sobre la protección de la atmósfera y su preámbulo, con comentarios, y los invitaba a presentar comentarios y observaciones en atención a lo solicitado por la Comisión. El proyecto de directrices y sus comentarios también fueron enviados, mediante cartas de fecha 18 de septiembre de 2018, a organizaciones internacionales y otros interesados, a quienes se invitó a presentar comentarios y observaciones. La Asamblea General, en su resolución [74/186](#), de 18 de diciembre de 2019, señaló a la atención de los Gobiernos la importancia de que la Comisión recibiera sus comentarios y observaciones sobre el proyecto de directrices que había aprobado en primera lectura en su 70º período de sesiones.

2. Al 23 de enero de 2020 se habían recibido observaciones por escrito de Alemania (13 de diciembre de 2019), Antigua y Barbuda (30 de diciembre de 2019), la Argentina (17 de diciembre de 2019), Belarús (13 de diciembre de 2019), Bélgica (13 de diciembre de 2019), los Estados Unidos de América (13 de diciembre de 2019), Estonia (12 de diciembre de 2019), Finlandia (en nombre de los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (11 de diciembre de 2019), el Japón (13 de septiembre de 2019), los Países Bajos (9 de diciembre de 2019), Portugal (7 de enero de 2020), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (20 de diciembre de 2019), la República Checa (19 de diciembre de 2019) y el Togo (8 de enero de 2019).

3. Al 23 de enero de 2020, también se habían recibido observaciones por escrito de las siguientes organizaciones internacionales: Unión Europea (3 de diciembre de 2019) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (18 de diciembre de 2019).

4. Los comentarios y observaciones recibidos de Gobiernos se recogen en el capítulo II del presente documento, mientras que los comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales y otros interesados se reproducen en el capítulo III<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 70º período de sesiones, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/73/10)*, párr. 77.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 76.

<sup>3</sup> En los capítulos que figuran a continuación, los comentarios y observaciones recibidos se clasifican por Estados, organizaciones internacionales y otros interesados, y se enumeran por orden alfabético en inglés.

## II. Comentarios y observaciones recibidos de Gobiernos

### A. Comentarios y observaciones generales

#### Antigua y Barbuda

[Original: inglés]

Antigua y Barbuda lamenta que el Relator Especial haya visto limitado el alcance de su labor desde que se inició este proyecto en 2013. Durante el período de sesiones de ese año, la Comisión incluyó el tema en su programa de trabajo, en el entendido de que excluía el examen de varios principios de derecho ambiental internacional. Antigua y Barbuda considera que la labor de la Comisión no debe limitarse por esa interpretación, en particular en un tema tan importante. Antigua y Barbuda espera con interés el debate de la Comisión sobre el tema y confía en que refleje la vulnerabilidad de los Estados en desarrollo al cambio atmosférico.

#### Argentina

[Original: español]

La Argentina agradece la continua labor realizada por la Comisión en la elaboración del conjunto de directrices sobre la protección de la atmósfera, en atención a que la contaminación y degradación de la atmósfera constituyen una problemática actual de gran importancia para los Estados dada su transversalidad y universalidad.

En este sentido, la Argentina considera positivamente el abordaje sistémico que se ha empleado no solamente en un sentido normativo y a partir del reconocimiento de las relaciones que se van tejiendo entre las normas de derecho internacional relativas a la atmósfera y las normas de otros ámbitos jurídicos, sino también a partir de un enfoque que permite la actuación colectiva de los Estados a la hora de adoptar medidas paliativas que tengan en cuenta la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones.

En cuanto a la metodología de trabajo, la Argentina considera positivo que en la elaboración del proyecto se haya considerado el amplio abanico de normas de derecho internacional aplicables. Por otra parte, se valora que se hayan incorporado comentarios a cada proyecto de directriz, explicando los fundamentos de la redacción de cada uno de ellos.

#### Bélgica

[Original: francés]

Bélgica se adhiere a las observaciones formuladas por la Unión Europea, pero también desea presentar sus propios comentarios a título nacional. Bélgica observa que el proyecto de directrices subraya el hecho de que la atmósfera es esencial para la supervivencia de los seres humanos, las plantas y los animales de todo el planeta y que, por lo tanto, es necesario protegerla. En este sentido, acoge con satisfacción la creación de un marco jurídico que respalde este principio.

Sin embargo, tras una lectura conjunta del proyecto de preámbulo y del proyecto de directrices, Bélgica cuestiona la limitación del alcance del proyecto de directrices. El ámbito de aplicación parece tan limitado que se plantean importantes cuestiones en cuanto a la eficacia del proyecto de directrices. Bélgica se refiere en particular a las siguientes limitaciones:

- El proyecto de directrices no ha de interferir con negociaciones políticas relevantes, como las relativas al cambio climático, la disminución del ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (último párrafo del preámbulo)
- El proyecto de directrices no pretende “llenar” lagunas de los regímenes convencionales en vigor ni complementarlos con nuevas normas o nuevos principios jurídicos (último párrafo del preámbulo)
- El proyecto de directrices tampoco se ocupa de la contaminación nacional o local (comentario del proyecto de directriz 2)
- El proyecto de directrices no aborda cuestiones relacionadas con el principio de “quien contamina, paga”, el principio de precaución, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la responsabilidad (*liability*) de los Estados y sus nacionales, y la transferencia de fondos y tecnología a los países en desarrollo, incluidos los derechos de propiedad intelectual, y se entiende sin perjuicio de esas cuestiones (proyecto de directriz 2)
- El proyecto de directrices no aborda sustancias específicas, como el carbono negro, el ozono troposférico y otras sustancias de doble impacto, que sean objeto de negociaciones entre los Estados (proyecto de directriz 2)
- Nada de lo dispuesto en el proyecto de directrices afecta al estatus del espacio aéreo con arreglo al derecho internacional ni a cuestiones relacionadas con el espacio ultraterrestre, incluida su delimitación (proyecto de directriz 2)

A este respecto, Bélgica observa que en el último párrafo del preámbulo se menciona que el proyecto de directrices no debe interferir con negociaciones políticas relevantes, que tratan de diversas cuestiones importantes relacionadas con la atmósfera. Esta exclusión del ámbito de aplicación es tan amplia que resulta difícil interpretarla en relación con el proyecto de directriz 2, párrafo 1, en el que se señala que “el presente proyecto de directrices se ocupa de la protección de la atmósfera de la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica”. Además, en el comentario del proyecto de directriz 2 se afirma que las directrices “tampoco se ocuparán de la contaminación nacional o local”<sup>4</sup>, lo que limita aún más su alcance. Bélgica opina que esa limitación del ámbito de aplicación menoscaba la pertinencia y el valor añadido del proyecto de directrices. También podría dar la impresión de que la comunidad internacional no concede mucha importancia a la existencia de acuerdos claros sobre la protección de la atmósfera.

## República Checa

[Original: inglés]

Teniendo en cuenta el entendimiento de 2013 sobre el enfoque general del tema, la República Checa está de acuerdo con la conclusión de la Comisión de que el resultado de la labor debe ser un conjunto de directrices.

A pesar de calificarse de “directrices”, en varios proyectos de disposición falta el elemento de “orientación”. Algunos proyectos consisten en una simple declaración de una situación de hecho o una reformulación de un principio arraigado de derecho internacional; otros contienen elementos interesantes, algunos de los cuales podrían desarrollarse más. Para que los proyectos de directriz sean un instrumento útil para los Estados, la República Checa considera que es necesario que la Comisión formule con más precisión el propósito de cada uno de ellos.

<sup>4</sup> Párr. 3) del comentario del proyecto de directriz 2, A/73/10, párr. 78, pág. 189.

Si su objetivo fuera, por ejemplo, proporcionar orientación a los negociadores de futuros instrumentos convencionales que se ocupen de cuestiones relativas a la protección de la atmósfera, varios de los proyectos de directriz existentes, con algunas modificaciones, podrían de hecho ayudar a los Estados en esos procesos. Los comentarios que acompañan a cada proyecto de directriz podrían ser especialmente útiles en el curso de esas negociaciones, informando a los negociadores y orientándolos hacia instrumentos concretos en los que podrían encontrar ejemplos de métodos y formulaciones para “adaptar” el texto general de la directriz al contenido (técnico) más específico del instrumento de que se trate. Esto también permitiría a la Comisión ser más específica en el texto de cada directriz.

Esas directrices, que se supone que han de servir de orientación a los Estados en el proceso de aplicación de los instrumentos jurídicos en los que son partes, deben entenderse claramente “sin perjuicio” de las obligaciones jurídicas que incumban a los Estados en virtud de esos instrumentos. Por consiguiente, su función principal sería complementaria.

### **Estonia**

[Original: inglés]

Estonia expresa su reconocimiento por la labor realizada por la Comisión y el Relator Especial y acoge con beneplácito el proyecto de directrices como el primer documento de síntesis internacional que consolida los principios y preocupaciones fundamentales relativos a la protección de la atmósfera a nivel mundial. Además de los acuerdos multilaterales pertinentes, que se enumeran en los comentarios del proyecto de directrices, Estonia destaca el gran valor del análisis exhaustivo de la práctica judicial y arbitral internacional pertinente, así como el amplio panorama de la teoría jurídica que se ofrece en los comentarios.

### **Alemania**

[Original: inglés]

Alemania acoge con beneplácito la labor de la Comisión sobre este tema tan pertinente. Alemania expresa su agradecimiento al Relator Especial, Sr. Murase Shinya, por sus informes y felicita a la Comisión por haber finalizado la primera lectura. Alemania espera con interés que este importante proyecto concluya con éxito. La protección de la atmósfera mediante la prevención de la introducción de sustancias perjudiciales es esencial para la preservación de la vida en la Tierra, la salud y el bienestar humanos y los ecosistemas. La contaminación atmosférica transfronteriza, el agotamiento del ozono y los cambios en las condiciones atmosféricas que provocan, entre otras cosas, el cambio climático, son preocupaciones comunes que deben ser abordadas por la comunidad internacional.

### **Finlandia (en nombre de los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)**

[Original: inglés]

Los países nórdicos acogen con beneplácito la labor de la Comisión de Derecho Internacional y del Relator Especial sobre la protección de la atmósfera y, en general, apoyan el proyecto de directrices.

Los países nórdicos elogian la habilidad con que el Relator Especial ha llevado a cabo su labor sobre este importante y complejo tema y reconocen la dificultad de la tarea, dadas las restricciones del mandato sobre el tema en cuestión. Cabe recordar que el plan original, según el programa anexo al informe de la Comisión

correspondiente a 2011, consistía en preparar un proyecto de artículos sobre la protección de la atmósfera como base para una convención marco comparable a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>5</sup>. Los países nórdicos han reconocido desde el principio la importancia de la protección de la atmósfera como tema del que debe ocuparse la Comisión<sup>6</sup> y solo lamentan que el proyecto de directrices refleje inevitablemente las estrictas limitaciones del mandato del Relator Especial.

## Japón

[Original: inglés]

El Japón reconoce la importancia de este tema en la búsqueda de principios jurídicos comunes derivados de los tratados en vigor relacionados con el medio ambiente. El Japón desea felicitar a la Comisión y al Relator Especial, Sr. Murase Shinya, por haber concluido con éxito la primera lectura de este tema y haber aprobado el preámbulo y 12 proyectos de directriz.

El Japón agradece que la Comisión se atenga al entendimiento de 2013, que se estableció como condición y principio rector para su examen del tema<sup>7</sup>. En este sentido, observa que la Comisión y el Relator Especial han respetado fielmente el entendimiento de 2013 al completar la primera lectura del tema. Cabe preguntarse si es necesario repetir el contenido del entendimiento de 2013 en el proyecto de directrices. Por consiguiente, el Japón considera apropiado que la Comisión examine en la segunda lectura todas las fórmulas posibles, incluida la supresión del octavo párrafo del preámbulo, así como los párrafos 2 y 3 del proyecto de directriz 2 sobre el “Ámbito de aplicación de las directrices”.

## Países Bajos

[Original: inglés]

Los Países Bajos solicitaron y recibieron un informe de su Comité Consultivo sobre Cuestiones de Derecho Internacional Público e invitaron al Secretario General a que tomara nota de él. Con las salvedades que se indican, el texto completo del informe figura en el sitio web de la Comisión de Derecho Internacional.

<sup>5</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2011*, vol. II (segunda parte), anexo II, pág. 211, párr. 5. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10 de diciembre de 1982), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1833, núm. 31363, pág. 3.

<sup>6</sup> *A/C.6/66/SR.18*, párr. 30.

<sup>7</sup> La Comisión incluyó el tema en su programa de trabajo en el entendimiento de que:

- a) La labor sobre el tema se desarrollará de manera que no interfiera con negociaciones políticas relevantes, como las relativas al cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. Sin perjuicio de las cuestiones que se mencionan a continuación, en el tema no se abordarán aspectos como la responsabilidad (*liability*) de los Estados y sus nacionales, el principio de ‘quien contamina, paga’, el principio de precaución, las responsabilidades comunes pero diferenciadas y la transferencia de fondos y tecnología a los países en desarrollo, incluidos los derechos de propiedad intelectual;
- b) En el tema tampoco se abordarán sustancias específicas, como el carbono negro, el ozono troposférico y otras sustancias de doble impacto, que sean objeto de negociaciones entre los Estados. El proyecto no tratará de ‘llenar’ lagunas en los regímenes convencionales;
- c) Las cuestiones relacionadas con el espacio ultraterrestre, incluida su delimitación, no formarán parte del tema;
- d) El resultado de la labor sobre el tema será un proyecto de directrices que no pretenda imponer en los regímenes convencionales en vigor normas o principios jurídicos que no figuren ya en ellos.

Los informes del Relator Especial partirán de dicho entendimiento”.

*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2013*, vol. II (segunda parte), párr. 168.

Se aplaude que la Comisión haya incluido en su programa la importante cuestión de la protección de la atmósfera. Tratar la atmósfera como una “entidad global única” es una novedad positiva.

Sin embargo, la Comisión parece estar indecisa al respecto. Por un lado, considera que la protección de la atmósfera es una cuestión de gran importancia que forma parte de la agenda internacional. Por otro, no obstante, se muestra muy cautelosa y casi parece estar dividida sobre la cuestión de si se trata de un asunto de política internacional o de derecho internacional.

El hecho de que, durante su mandato en el Consejo de Seguridad, los Países Bajos se hayan centrado en la prevención de conflictos, abordando entre otras cuestiones las causas fundamentales relacionadas con el clima y los riesgos de inundación que plantea la elevación del nivel del mar para países como los pequeños Estados insulares en desarrollo, ha brindado a su Gobierno la oportunidad de transmitir esta ambición también en el contexto citado.

La Comisión ha declarado que la finalidad del proyecto de directrices es proporcionar, mediante el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, orientaciones que puedan ayudar a la comunidad internacional a abordar cuestiones críticas relacionadas con la protección transfronteriza y global de la atmósfera.

Da la impresión de que su éxito ha sido más bien moderado. En lugar de preparar un proyecto de artículos sobre la protección de la atmósfera, se ha limitado a preparar un proyecto de directrices, sometiéndose a muchas restricciones. Teniendo en cuenta las novedades que ya se han producido en el derecho internacional en relación con la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, el agotamiento del ozono y el cambio climático —fenómenos todos ellos que tienen lugar en partes de la atmósfera—, parece que no hay motivos suficientes que justifiquen las restricciones que la Comisión se ha impuesto a sí misma mediante el entendimiento de 2013, en particular en lo que respecta a sus apartados a) y d).

No está claro por qué había que hacer caso omiso de importantes principios internacionales reconocidos del derecho ambiental, como el principio de que quien contamina, paga, el principio de precaución y las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Asimismo, parece exagerado el temor de que el proyecto de directrices interfiera con “negociaciones políticas relevantes, como las relativas al cambio climático, la disminución del ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia”.

Por otra parte, ni siquiera sería posible “imponer en los regímenes convencionales en vigor normas o principios jurídicos que no figuren ya en ellos”, dado que esto excedería con mucho las facultades de la Comisión.

Puesto que cabe la posibilidad de que haya lagunas en los regímenes convencionales existentes, existe en efecto cierto riesgo de que el proyecto de directrices, en la medida en que comprende propuestas de normas o principios de derecho internacional general, pueda utilizarse para subsanarlas, aunque la Comisión se ha esforzado igualmente por descartar esa posibilidad en cualquier caso, lo que puede considerarse lamentable.

El reconocimiento en el preámbulo de que la protección de la atmósfera frente a la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica es “una preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto”, que se formula como una observación fáctica que en sí misma no es incorrecta, también demuestra cierta reticencia. El temor a las consecuencias jurídicas de incluir la noción de “preocupación común de la humanidad” en un preámbulo no es convincente. Esta



noción goza de aceptación general, y la introducción de nuevos conceptos como el de “preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto” crea una confusión innecesaria.

En el proyecto de directrices, la Comisión sigue siendo extremadamente imprecisa sobre cuál es exactamente la situación de la atmósfera desde el punto de vista del derecho internacional y debería ofrecer más claridad sobre este extremo. Además, la Comisión debería ser más clara en cuanto a qué problemas relacionados con la atmósfera podrían existir además de los ya conocidos.

Habida cuenta de las restricciones que la Comisión se ha autoimpuesto, es grato observar que, en lo que respecta al fondo del proyecto de directrices, la Comisión ha formulado los proyectos de directriz 3 (protección), 4 (evaluación del impacto ambiental), 8 (cooperación internacional), 10 (aplicación), 11 (cumplimiento) y 12 (arreglo de controversias) como “obligaciones”. Así pues, la Comisión da la impresión de que, después de todo, considera las normas y principios en vigor como punto de partida.

### **Portugal**

[Original: inglés]

Las sucesivas delegaciones de Portugal ante la Sexta Comisión de la Asamblea General han sostenido que la interrelación entre las normas de derecho internacional relativas a la atmósfera y los derechos humanos plantea muchos problemas, como la interpretación de la jurisdicción y las cuestiones de identificación y aplicación. Portugal confía en que la labor de la Comisión, una vez terminada, sirva de orientación para resolver algunos de esos problemas. Asimismo, considera que el proyecto de directrices, tal como se aprobó en primera lectura, va en la dirección correcta para lograrlo, al aclarar las normas y principios internacionales en vigor aplicables a la protección de la atmósfera y alentar así a los Estados a que consideren la posibilidad de adoptar normas, estándares y prácticas recomendadas comunes en relación con el derecho mercantil y de las inversiones, el derecho del mar y el derecho de los derechos humanos.

Portugal destaca las pruebas científicas que demuestran que la degradación atmosférica tiene un impacto negativo profundo y a largo plazo en la sostenibilidad de los ecosistemas, lo que perjudica el pleno disfrute de los derechos humanos y del medio ambiente como bien común de la humanidad.

La prevención, mitigación y reversión de esa degradación atmosférica exige que las comunidades humanas sean capaces de modificar los comportamientos a nivel político, tecnológico, económico y de estilo de vida. Por consiguiente, es de suma importancia que el análisis jurídico de la Comisión sobre la protección de la atmósfera aborde el problema desde una perspectiva de “causa y efecto”.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

[Original: inglés]

En general, el Reino Unido sigue insistiendo en la importancia de diversos tratados relativos a la protección de la atmósfera. El Reino Unido observa la forma en que estos tratados evolucionan continuamente en respuesta a nuevos desafíos o nuevas interpretaciones.

Pese a tener ciertas reservas sobre el proyecto de directrices, el Reino Unido destaca su apoyo a la necesidad de proteger la atmósfera y el medio ambiente y luchar contra el cambio climático. No obstante, sigue teniendo reservas sobre si la Comisión es el foro más indicado o más eficaz para tratar de alcanzar esos objetivos.

**Estados Unidos de América**

[Original: inglés]

Los Estados Unidos reconocen los esfuerzos de la Comisión y de su Relator Especial en este importante tema.

Los Estados Unidos han expresado reiteradamente su preocupación, mediante declaraciones en la Sexta Comisión, de que la labor de la Comisión sobre este tema podría complicar, más que facilitar, las negociaciones relativas a las cuestiones ambientales relacionadas con la atmósfera y, por lo tanto, impedir los progresos en esta esfera. El proyecto de directrices que se ha aprobado en primera lectura confirma esencialmente esta amplia preocupación, pero también plantea cuestiones específicas en cuanto a su forma y su fondo. De conformidad con las observaciones que figuran a continuación, los Estados Unidos opinan que sería más provechoso que la Comisión dedicara su tiempo a otros temas y que el proyecto de directrices no debería aprobarse en segunda lectura, sino que tendría que volver a examinarse en un grupo de trabajo para determinar si la finalización del proyecto es viable, a la luz de las observaciones recibidas.

Es probable que el proyecto de directrices genere confusión debido a la incongruencia entre su título, su fondo y su forma. Según se indicó en las observaciones generales que expusimos ante la Sexta Comisión sobre el producto de la labor de la Comisión de Derecho Internacional, “a medida que la Comisión se ha ido alejando cada vez más de los proyectos de artículo, el producto de su labor ha revestido diversas formas, que se han calificado de conclusiones, principios o directrices. No siempre está claro cuál es la diferencia entre estas etiquetas, en particular cuando algunas de las conclusiones, principios y directrices propuestas contienen lo que, al parecer, son propuestas de nuevas obligaciones afirmativas de los Estados, que sería más adecuado incluir en proyectos de artículo”<sup>8</sup>. En la práctica internacional general, no se entiende que los documentos titulados “directrices” establezcan obligaciones jurídicas internacionales. Sin embargo, en los proyectos de directriz 3, 4 y 8 se afirma categóricamente que “los Estados tienen la obligación” de adoptar determinadas medidas. Si bien la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados de la Comisión<sup>9</sup> ofrece algún precedente para considerar el alcance de las obligaciones de un Estado en un contexto de “directrices”, ese tema se refería necesariamente a la capacidad de formular reservas a obligaciones convencionales de carácter vinculante. Además, la forma de la Guía de la Práctica sobre las Reservas se eligió para dejar claro que el documento proporcionaba orientación en lugar de establecer obligaciones. En cambio, el presente proyecto de directrices tiene un formato que se asemeja más a los proyectos de artículo de un tratado o convención multilateral, con un preámbulo y cláusulas aparentemente dispositivas que incluyen preceptos relativos al “cumplimiento” y el “arreglo de controversias” que parecen estar fuera de lugar en un conjunto de directrices no vinculantes.

Los proyectos de directriz 9 a 12 abordan cada uno temas de aplicación general en el marco del derecho internacional público que no está justificado considerar de manera especial o específica en el contexto de la protección de la atmósfera. Concretamente, los proyectos de directriz 9, 10, 11 y 12 se refieren a la “interrelación entre las normas pertinentes”, la “aplicación”, el “cumplimiento” y el “arreglo de controversias”, respectivamente. Cualquiera de estas cuestiones podría ser examinada

---

<sup>8</sup> Véase Estados Unidos de América, declaración de 29 de octubre de 2019, 24ª sesión, Sexta Comisión (puede consultarse en el portal Papersmart de las Naciones Unidas, <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth/74th-session/statements/>); véase también A/C.6/74/SR.24, párr. 73.

<sup>9</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2011*, vol. II (tercera parte).

por la Comisión como tema por derecho propio, y así ha sucedido con al menos dos de ellas; sin embargo, al abordar estos aspectos generales del derecho en el proyecto de directrices la Comisión introduce una confusión innecesaria.

## **B. Comentarios específicos sobre el proyecto de preámbulo y los proyectos de directriz**

### **1. Proyecto de preámbulo**

#### **Antigua y Barbuda**

Antigua y Barbuda recomienda que se suprima la expresión “y degradantes” del segundo párrafo del preámbulo, por las razones que se explican más adelante en las observaciones sobre el proyecto de directriz 1. Para mayor claridad, solo se debe utilizar la expresión “sustancias contaminantes”, ya que toda la contaminación atmosférica por su naturaleza degrada la atmósfera.

Antigua y Barbuda subraya la observación del tercer párrafo del preámbulo sobre la “estrecha interacción que existe entre la atmósfera y los océanos”, situación que conoce de primera mano. Organizaciones regionales del Caribe, como el Programa Ambiental del Caribe y la Organización de Estados del Caribe Oriental, llevan más de 20 años reafirmando esta circunstancia. En un informe de la Organización de Estados del Caribe Oriental de 1992 se expresó especial preocupación por el efecto del cambio climático en la biodiversidad de la región del Caribe, incluidos los ecosistemas acuáticos y terrestres<sup>10</sup>. En 1993, el Programa Ambiental del Caribe observó el impacto del cambio climático en los mares interamericanos, que comprenden el mar Caribe y el golfo de México<sup>11</sup>. En el Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe se reconoció que “la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres constituye una grave amenaza para los recursos marinos y costeros y para la salud humana en la región del Gran Caribe”, contaminación que, según se define en el artículo I d), incluye “deposiciones atmosféricas originadas en fuentes ubicadas en su territorio”<sup>12</sup>.

Antigua y Barbuda reconoce que la formulación del cuarto párrafo del preámbulo es el resultado de un cuidadoso intento de respetar el entendimiento de 2013. Sin embargo, al igual que muchos Estados, Antigua y Barbuda apoya el uso de la frase “preocupación común de la humanidad”, que figura en el Acuerdo de París y

<sup>10</sup> Organización de Estados del Caribe Oriental, informe regional de la OECO sobre el medio ambiente y el desarrollo preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), pág. 61.

<sup>11</sup> George Maul, *Ecosystem and Socioeconomic Response to Future Climatic Conditions in the Marine and Coastal Regions of the Caribbean Sea, Gulf of Mexico, Bahamas, and the Northeast Coast of South America*, informe CEP TR 22 (1993) págs. 2 y 5.

<sup>12</sup> Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (Oranjestad, 6 de octubre de 1999), *Treaties and Other International Acts Series*, 10-813, párr. sexto del preámbulo y art. I.

en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>13</sup>, frente a “preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto”.

Antigua y Barbuda se hace eco de la declaración de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en el septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, en la que se reconoce “la especial vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las zonas costeras bajas en lo que respecta al efecto de la elevación del nivel del mar”, tal como se menciona en el sexto párrafo del preámbulo<sup>14</sup>. Como señaló la Organización de Estados del Caribe Oriental en 1992:

Los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo de baja altitud, en virtud de su extrema vulnerabilidad a la destrucción económica y ecológica, requieren una atención especial de la comunidad internacional para evitar que estos problemas ambientales, a los que dichos países han contribuido mínimamente, los abrumen desde el punto de vista ambiental y financiero<sup>15</sup>.

Este principio se ha reafirmado sistemáticamente en los tratados multilaterales. Sin embargo, la redacción del sexto párrafo del preámbulo puede limitar el reconocimiento de situaciones especiales. Como se señala en el comentario, en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible se afirma que los Estados representados “seguirán prestando especial atención a las necesidades de desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo y de los países menos adelantados”<sup>16</sup>. Tanto la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como el Acuerdo de París señalan “las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático”<sup>17</sup>. Antigua y Barbuda apoya que se utilice la misma redacción que se emplea en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París y no la expresión “situación especial”, que en esos instrumentos solo se utiliza en referencia a la transferencia de tecnología. Estos documentos no limitan las necesidades especiales y las circunstancias específicas a la consideración de la elevación del nivel del mar. Los efectos adversos del cambio climático se extienden más allá del aumento del nivel del mar, aunque es una de las amenazas que ponen en peligro la existencia de los pequeños Estados insulares en desarrollo. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático describió recientemente estos efectos, suponiendo que la humanidad pueda limitar el calentamiento global a 1,5 grados centígrados: “Las proyecciones de la tasa de crecimiento basadas únicamente en los efectos de la temperatura indican fuertes impactos negativos en el crecimiento del producto interno bruto

<sup>13</sup> Acuerdo de París (París, 12 de diciembre de 2015), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21<sup>er</sup> período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015*, adición: segunda parte: medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21<sup>er</sup> período de sesiones (FCCC/CP/2015/10/Add.1), decisión 1/CP.21, anexo, texto disponible también en <https://treaties.un.org>, *Depositary, Certified True Copies*, undécimo párr. del preámbulo; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 9 de mayo de 1992), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, núm. 30822, pág. 107, primer párr. del preámbulo.

<sup>14</sup> Bahamas, en nombre de la CARICOM, declaración de 22 de octubre de 2018, 20<sup>a</sup> sesión, Sexta Comisión (puede consultarse en el portal Papersmart de las Naciones Unidas, <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth/73rd-session/statements/>).

<sup>15</sup> Organización de Estados del Caribe Oriental, informe regional de la OECO sobre el medio ambiente y el desarrollo, pág. 54.

<sup>16</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*, documento A/CONF.199/20, anexo, párr. 24.

<sup>17</sup> Acuerdo de París, quinto párr. del preámbulo; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 3, párr. 2.

(PIB) per cápita de los pequeños Estados insulares en desarrollo”<sup>18</sup>. Además de los efectos en la temperatura, también habrá un aumento de los “fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el clima”, un mayor riesgo de sequía y una reducción de los ingresos de las industrias que dependen de los sistemas marinos<sup>19</sup>. El sexto párrafo del preámbulo debería reflejar estos impactos adicionales, tal vez con una formulación más inclusiva, por ejemplo: “Consciente de las necesidades específicas y las circunstancias especiales de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, y de la situación especial de las zonas costeras bajas”. Esto incluiría a los países menos adelantados, que se mencionan en el Acuerdo de París, el Convenio de Estocolmo y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>20</sup>, y contemplaría las “necesidades específicas” de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, que no se reconocen en la formulación actual de estos tres acuerdos.

Antigua y Barbuda apoya que se tengan en cuenta los intereses de las generaciones futuras en el séptimo párrafo del preámbulo. En la Declaración de Saint George se expresa el deseo de que “las relaciones económicas internacionales y regionales en las que participen los Estados Miembros satisfagan equitativamente las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”<sup>21</sup>. De forma análoga, el primer objetivo de la reciente legislación ambiental de Antigua y Barbuda fue “establecer un sistema integrado para la ordenación racional y sostenible del medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras”<sup>22</sup>. La Comisión tal vez desee también tomar nota de una decisión reciente de la Corte Suprema de Colombia, país observador de la CARICOM, que reconoció los derechos ambientales de las generaciones futuras<sup>23</sup>.

Como sucede con el cuarto párrafo del preámbulo, Antigua y Barbuda reconoce que el octavo párrafo del preámbulo se deriva del entendimiento de 2013. Si bien la misión de la Comisión es codificar y desarrollar progresivamente el derecho internacional, sus pronunciamientos, por influyentes que sean, no son vinculantes para los Estados. Por consiguiente, Antigua y Barbuda no está de acuerdo en que este proyecto pueda “interferir con negociaciones políticas relevantes”, ya que, en tales circunstancias, no es necesario que los negociadores utilicen el proyecto de directrices de la Comisión. Además, en el comentario se citan varios tratados relacionados con el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. Es poco probable que quienes negocien esos temas se aparten significativamente del actual régimen convencional, que

<sup>18</sup> Ove Hoegh-Guldberg y otros, “Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems” en Valérie Masson-Delmotte y otros (eds.), *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2018), pág. 235. Puede consultarse en [www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_Low\\_Res.pdf](http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Acuerdo de París, art. 4, párr. 6; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Estocolmo, 22 de mayo de 2001), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2256, núm. 40214, pág. 119, undécimo párr. del preámbulo; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 4, párr. 9.

<sup>21</sup> Organización de Estados del Caribe Oriental, Declaración de Saint George sobre los Principios de Sostenibilidad Ambiental en la OECO, aprobada en 2006 (en adelante, “Declaración de Saint George”), pág. 18.

<sup>22</sup> Ley de Protección y Ordenación del Medio Ambiente de 2019, art. 3 1) a).

<sup>23</sup> Colombia, Corte Suprema, STC 4360-2018 de 5 de abril de 2018.

constituye la base del proyecto. Antigua y Barbuda recomienda que se suprima el octavo párrafo del preámbulo.

### **Argentina**

La redacción del segundo párrafo del preámbulo podría resultar confusa y, en tal sentido, teniendo en cuenta lo indicado en el comentario pertinente del proyecto de directrices, se estima que a los fines de aclarar su sentido podría emplearse una redacción en los siguientes términos: “*Teniendo presentes* los distintos tipos y niveles de transporte y dispersión de sustancias contaminantes y degradantes que se producen en la atmósfera”.

Se valora que en el tercer párrafo del preámbulo se haya tenido en cuenta que la protección de la atmósfera se encuentra intrínsecamente vinculada a los océanos y al derecho del mar, en vista de la estrecha interacción física que existe entre la atmósfera y los océanos.

El último párrafo del preámbulo delimita, en conjunto con el proyecto de directriz 2, el ámbito de aplicación de los proyectos de directriz. Sin embargo, la Argentina considera que ese último párrafo del preámbulo es más claro y concreto que el propio proyecto de directriz 2. Al respecto, se valora en particular la inclusión de la frase “y que tampoco pretende ‘llenar’ lagunas de los regímenes convencionales ni imponer a los regímenes convencionales en vigor normas o principios jurídicos que no figuren ya en ellos”, ya que a partir de ella se reconoce que el derecho ambiental internacional ha avanzado en las últimas décadas principalmente a través de instrumentos y convenciones de creciente especificidad.

En este punto, es preciso enfatizar la importancia de resguardar el equilibrio entre la conservación y la protección del medio ambiente, evitar las restricciones encubiertas al comercio internacional con fundamento ambiental y sostener paralelamente las tres dimensiones que integran el desarrollo sostenible (ambiental, social y económica). En tal sentido, la Argentina considera esencial no menoscabar las negociaciones y acuerdos vigentes; respetar las particularidades de los regímenes especiales de derecho internacional (comercial, inversiones, propiedad intelectual, nuclear, marítimo, etc.) y aquellos regímenes ambientales establecidos por medio de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente e instrumentos conexos (cambio climático, biodiversidad, productos químicos, ozono, etc.), así como sus propios procesos de evolución y negociaciones en curso; y respetar las particularidades de los regímenes regionales, que responden a las circunstancias, prioridades y capacidades de los Estados involucrados.

### **Belarús**

[Original: ruso]

Para asegurar la interpretación uniforme del texto del proyecto de directrices sobre la protección de la atmósfera, se propone especificar, en el segundo párrafo del preámbulo, qué es lo que se contamina. Si es la atmósfera, se debe insertar el adjetivo posesivo “*ee*” después de la palabra “*vyzyvayushchikh*”. Si lo que se está contaminando son otros elementos del medio ambiente, el texto debería especificar de cuáles se trata (el agua, el aire, el ecosistema) (En el texto inglés, la frase “polluting and degrading substances” tendría que sustituirse por “substances that pollute and degrade”, seguido de un objeto u objetos directos (ya sea la atmósfera u otros elementos del medio ambiente (el agua, el aire, el ecosistema), dependiendo de lo que se esté contaminando).

No está claro el vínculo entre la protección de la atmósfera, la contaminación y la degradación atmosféricas y las necesidades especiales de los países en desarrollo.

Una alta concentración de una determinada sustancia contaminante tiene los mismos efectos en los seres humanos y el ecosistema de cualquier país. Por consiguiente, no parece haber justificación para mantener el quinto párrafo del preámbulo.

Sin embargo, las disposiciones sobre la necesidad de tener en cuenta los intereses de las generaciones futuras deben mantenerse en el preámbulo, dado que la interpretación jurídica del concepto de responsabilidad mutua de las generaciones es una de las principales esferas que se prestan al desarrollo progresivo del derecho internacional.

### **Bélgica**

Bélgica se pregunta por qué el tercer párrafo del preámbulo se limita a acentuar las interacciones entre la atmósfera y los océanos. Se recomendaría hacer hincapié en que las interacciones con otros ecosistemas, como los bosques, son igualmente importantes, tanto en lo que respecta al clima como a la contaminación atmosférica.

Como ya se ha indicado, Bélgica cuestiona la considerable limitación del ámbito de aplicación del proyecto de directrices, especialmente en el último párrafo del preámbulo, cuando este se interpreta en relación con el proyecto de directrices y el comentario.

### **Estonia**

En lo que respecta al segundo párrafo del preámbulo, Estonia propone que se haga referencia a la “función de la atmósfera en el transporte y la dispersión de sustancias contaminantes y degradantes” en lugar de limitar el transporte y la dispersión solo a la atmósfera (excluyendo otros medios como el agua), como puede interpretarse a partir de la redacción actual.

Estonia observa que los párrafos del preámbulo del proyecto de directrices siguen cierta lógica, pasando de consideraciones más generales a más específicas. Por consiguiente, desea proponer que se haga referencia a los intereses de las generaciones futuras de la humanidad en relación con la calidad de la atmósfera antes de mencionar el reconocimiento de la acuciante preocupación de la comunidad internacional en su conjunto. Según entiende Estonia, el interés de las generaciones futuras es el objetivo general, lo cual origina la preocupación acuciante de la comunidad internacional en la actualidad; por lo tanto, debe modificarse el orden de los párrafos cuarto y séptimo del preámbulo.

En lo que respecta al último párrafo del preámbulo, Estonia apoya que, además de enumerar todos los aspectos en los que las directrices no deben interferir, se incluya una lista de los regímenes convencionales internacionales pertinentes que sirvan de contexto actual para las directrices. Junto a ello, podría alentarse a los Estados a que consideraran la posibilidad de adherirse a esos acuerdos ambientales multilaterales vigentes y de darles aplicación.

### **Finlandia (en nombre de los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)**

En comentarios anteriores, los países nórdicos observaron con pesar que en el párrafo 4 del preámbulo del proyecto de directrices se había utilizado la expresión “preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto” en lugar de “preocupación común de la humanidad”, pese a que esta última opción es la más

arraigada en el derecho ambiental internacional<sup>24</sup>. Optar por un criterio que se ha utilizado en otro contexto completamente diferente (el de la selección de temas para el programa de trabajo a largo plazo de la propia Comisión) no es una decisión cuya justificación resulte evidente.

Aunque reconocen los motivos de esta decisión terminológica que la Comisión explica en el comentario pertinente<sup>25</sup>, los países nórdicos consideran, no obstante, decepcionante que se haya omitido en el proyecto de directrices una referencia a la protección de la atmósfera como “preocupación común de la humanidad” y proponen que dicha mención se introduzca en el preámbulo. Los países nórdicos desean subrayar que la inclusión de la expresión “preocupación común de la humanidad” estaría bien fundada teniendo cuenta el tema sobre el que versa el proyecto de directrices y la estrecha relación entre la protección de la atmósfera y el cambio climático. En la medida en que el hecho de no referirse a la protección de la atmósfera como “preocupación común de la humanidad” guarde relación con la falta de claridad en cuanto a las consecuencias jurídicas precisas del concepto, los países nórdicos consideran que los comentarios del proyecto serían una valiosa oportunidad para que la Comisión contribuyera a su aclaración.

### **Alemania**

Alemania acoge con beneplácito la decisión de la Comisión de reconocer en el preámbulo la importancia de la atmósfera y su función esencial para el mantenimiento de la vida en la Tierra, la salud y el bienestar de los seres humanos y los ecosistemas. Alemania aprecia además que la Comisión reconozca la urgencia y el carácter global de la protección de la atmósfera, calificándola en el preámbulo de “preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto”. En realidad, ningún Estado puede proteger la atmósfera por sí solo. Se trata de un asunto que, por el contrario, preocupa a todos los Estados y, de hecho, a todas las personas que viven en nuestro planeta. Por consiguiente, desde la perspectiva de Alemania, puede justificarse seguir la recomendación inicial del Relator Especial y clasificar la protección atmosférica como una “preocupación común de la humanidad”. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en la resolución 43/53 de la Asamblea General, el cambio climático ya recibió la calificación explícita de preocupación común de la humanidad. La comunidad internacional lo confirmó con la aprobación del Acuerdo de París en 2015.

A juicio de Alemania, sigue siendo pertinente el entendimiento alcanzado en 2013 de que la inclusión del asunto de la “protección de la atmósfera” en el programa de trabajo de la Comisión se sometiera a ciertas limitaciones temáticas. Alemania ha observado con satisfacción que tanto el informe como el proyecto de directrices se mantienen claramente dentro de este entendimiento. Como el proyecto de directriz 2 respeta plenamente el entendimiento, el último párrafo del preámbulo parece redundante.

### **Japón**

El Japón recuerda que en el cuarto párrafo del preámbulo se afirma que “la protección de la atmósfera de la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica es una preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto”. Dado que el Acuerdo de París de 2015 recordó en su preámbulo el concepto

---

<sup>24</sup> Véase el preámbulo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como los instrumentos que se enumeran en la nota 821 del informe anual de la Comisión correspondiente a 2018, párr. 9) del comentario del proyecto de preámbulo, A/73/10, párr. 78, pág. 180.

<sup>25</sup> Párr. 9) del comentario del preámbulo, *ibid.*, págs. 179 y 180.



de “preocupación común de la humanidad”<sup>26</sup>, el Japón estima apropiado que la Comisión reconsidere este párrafo en la segunda lectura y tenga en cuenta las consideraciones actuales sobre este concepto.

### **Países Bajos**

Según el comentario del cuarto párrafo del preámbulo<sup>27</sup>, la Comisión prefirió utilizar el concepto “preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto” y no el de “preocupación común de la humanidad” para caracterizar el problema, ya que las consecuencias jurídicas de este último siguen sin estar claras en la fase actual de desarrollo del derecho internacional relativo a la atmósfera.

Los Países Bajos desearían señalar que el concepto de “preocupación común de la humanidad” se ha utilizado en varios instrumentos multilaterales sobre el medio ambiente, incluidos instrumentos relativos a la atmósfera, y ha pasado a ser parte integrante del derecho ambiental internacional. Por consiguiente, los Países Bajos preferirían que se utilizara este concepto en relación con la protección de la atmósfera.

### **Portugal**

Portugal aboga por que el primer párrafo del preámbulo sea más claro en cuanto al reconocimiento de la atmósfera como un recurso finito y natural. En este sentido, propone el siguiente texto:

*“Reconociendo que la atmósfera es **un recurso natural limitado** y esencial para sostener la vida en la Tierra, la salud y el bienestar humanos y los ecosistemas acuáticos y terrestres,”.*

En cuanto al cuarto párrafo del preámbulo, Portugal sostiene que la protección de la atmósfera debería calificarse de “preocupación común de la humanidad”, en consonancia con instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Portugal defiende que, para reflejar el desarrollo progresivo del derecho internacional en esta materia, es preferible realizar una declaración normativa y no simplemente fáctica (“una preocupación acuciante de la comunidad internacional”). Por consiguiente, propone el siguiente texto:

*“Reconociendo, por tanto, que la protección de la atmósfera de la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica es una preocupación acuciante de la comunidad internacional en su conjunto y **una preocupación común de la humanidad**,”.*

## **2. Proyecto de directriz 1 – Términos empleados**

### **Antigua y Barbuda**

Antigua y Barbuda señala que no es necesario utilizar como definiciones las expresiones “contaminación atmosférica” y “degradación atmosférica”. Recomienda centrarse en la “contaminación atmosférica” mediante una definición ampliada que se ajuste a su significado común en el derecho internacional. El proyecto de directriz 1 reduce el significado de “contaminación atmosférica” añadiendo la frase “que se extienda más allá del Estado de origen” a la definición de “contaminación” que figura, como se señala en el comentario, en el Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia y la Convención de las Naciones Unidas sobre el

<sup>26</sup> Acuerdo de París, undécimo párrafo del preámbulo.

<sup>27</sup> Párr. 9) del comentario del preámbulo, [A/73/10](#), párr. 78, págs. 179 y 180.

Derecho del Mar<sup>28</sup>. Ninguno de estos instrumentos limita la “contaminación” a los efectos transfronterizos; el Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia proporciona una definición separada de “contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia”, que se menciona en el comentario<sup>29</sup>. El uso de una definición más amplia también se ajusta a lo previsto en el Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, que define la contaminación como “la introducción por los seres humanos, directa o indirectamente, de sustancias o energía en la zona de aplicación del Convenio, que produzca o pueda producir efectos perjudiciales tales como el daño a los recursos vivos y a los ecosistemas marinos”<sup>30</sup>.

Sin embargo, el proyecto de directrices aborda la protección de la atmósfera más allá de los efectos transfronterizos, como indica la definición de “degradación atmosférica”. Según se señala en el comentario de este proyecto de directriz, se entiende que la “degradación atmosférica” incluye “los problemas de la disminución del ozono y el cambio climático”<sup>31</sup>. Dada la naturaleza de la atmósfera, esos problemas necesariamente tienen “efectos nocivos que se extienden más allá del Estado de origen” y, por lo tanto, también entran dentro de la definición de “contaminación atmosférica”.

Como cuestión más general, Antigua y Barbuda no considera que las frases “efectos nocivos sensibles” o “degradación atmosférica” tengan suficiente apoyo en el derecho internacional como para justificar su uso en el proyecto de directrices. La expresión “degradación atmosférica” aún no se ha utilizado en el régimen convencional internacional. Como se indica en el comentario, la frase “efectos nocivos sensibles” se encuentra en el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>32</sup>. Sin embargo, en ambos instrumentos la expresión “efectos nocivos sensibles” se utiliza en la definición de “efectos adversos” y no en la de “contaminación” en sí. Usar simplemente “efectos nocivos” estaría más en consonancia con la definición de “contaminación” que aparece en diversos tratados multilaterales, como el Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe<sup>33</sup>. No obstante, Antigua y Barbuda recomienda que se indique con más claridad cuándo los efectos atmosféricos son “nocivos”, calificación que no debería aplicarse de modo discrecional.

En aras de la claridad, Antigua y Barbuda recomienda que solo se use la expresión “contaminación atmosférica” y se simplifique su definición suprimiendo la frase “que se extiendan más allá del Estado de origen”.

<sup>28</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar art. 1, párr. 4; Convención sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia (Ginebra, 13 de noviembre de 1979), *ibid.*, vol. 1302, núm. 21623, pág. 217, art. 1 a).

<sup>29</sup> Convención sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, art. 1 b).

<sup>30</sup> Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, art. I c).

<sup>31</sup> Párr. 11) del comentario del proyecto de directriz 1, A/73/10, párr. 78, pág. 187.

<sup>32</sup> Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (Viena, 22 de marzo de 1985), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1513, núm. 26164, pág. 293, art. 1, párr. 2; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 1, párr. 1.

<sup>33</sup> Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, art. I c).

## Belarús

Al interpretar el término “contaminación atmosférica”, cabe señalar que las principales fuentes de esa contaminación son naturales y de origen humano (transporte, industria, actividades cotidianas). Estos últimos contaminantes son de naturaleza transfronteriza; en otras palabras, las sustancias emitidas en el territorio de un Estado se depositan tanto en su propio territorio como en el de los Estados y continentes vecinos. Teniendo en cuenta estos aspectos concretos, Belarús considera necesario revisar la redacción de la definición propuesta en el proyecto de directriz 1 y establecer que la contaminación atmosférica es, por ejemplo, “la introducción o liberación por el hombre, directa o indirectamente, en la atmósfera de sustancias o energía que tengan efectos nocivos de tal naturaleza que pongan en peligro la vida y la salud humanas y perjudiquen los recursos vivos y el medio ambiente natural de la Tierra, tanto en el territorio del Estado de origen como en el que se encuentre bajo la jurisdicción de otro Estado”.

## Estonia

En el párrafo b) del proyecto de directriz 1 se define la “contaminación atmosférica”. Sin embargo, no está claro por qué la “energía” se excluye de la definición y sin embargo se entiende incluida *per se* en el término “sustancia” (como se explica en el párrafo 9) del comentario del proyecto de directriz 1)<sup>34</sup>, pese a que en dos instrumentos internacionales pertinentes a los que se hace referencia en el párrafo 8) del comentario del proyecto de directriz 1 se establece una clara distinción entre ambos términos<sup>35</sup>. Estonia no considera justificada esa generalización y prefiere que la terminología sea coherente en la medida de lo posible, en consonancia con la práctica convencional existente, principio al que también se hace referencia en el párrafo 7) del comentario del proyecto de directriz 1<sup>36</sup>. La energía, como el calor, la luz, el ruido y la radiactividad, no se asocia con una sustancia en el sentido común de la palabra. Por lo tanto, el término “sustancia” necesitaría una explicación adicional, y en cierto modo artificial, cada vez que se haga referencia a él, a fin de evitar confusiones o interpretaciones erróneas.

## Japón

El Japón recuerda lo dispuesto en el proyecto de directriz 1, apartado b), según el cual “se entiende por ‘contaminación atmosférica’ la introducción o liberación en la atmósfera por el hombre, directa o indirectamente, de *sustancias* que contribuyan a producir efectos nocivos que se extiendan más allá del Estado de origen, de tal naturaleza que pongan en peligro la vida y la salud humanas y el medio ambiente natural de la Tierra” (sin cursiva en el original). Dado que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 utiliza los términos “*sustancias o energía*” (sin cursiva en el original) en su artículo 1, párrafo 1, apartado 4), el Japón estima apropiado que la Comisión de Derecho Internacional reconsidere este apartado en la segunda lectura y tenga en cuenta las consideraciones actuales sobre este concepto.

## Países Bajos

Si bien las definiciones de “contaminación atmosférica” y “degradación atmosférica” son en principio adecuadas, resulta un tanto desconcertante que la definición de “contaminación atmosférica” no incluya el adjetivo “sensibles” después de “efectos nocivos”, tanto más cuanto que los textos de las convenciones y

<sup>34</sup> A/73/10, párr. 78, págs. 186 y 187.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pág. 186.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pág. 186.

protocolos sobre contaminación atmosférica transfronteriza siempre suponen que los efectos transfronterizos nocivos deben ser “sensibles”.

Cabe señalar también que, en ambas definiciones, los efectos nocivos se limitan a los “de tal naturaleza que pongan en peligro la vida y la salud humanas y el medio ambiente natural de la Tierra”.

Vale la pena comparar lo anterior con la definición de “contaminación atmosférica” del Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia de 1979:

A los fines del presente Convenio: Con la expresión “contaminación atmosférica” se designa la introducción en la atmósfera por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía que tengan una acción nociva de tal naturaleza que ponga en peligro la salud humana, dañe los recursos biológicos y los ecosistemas, deteriore los bienes materiales y afecte o dañe los valores recreativos y otros usos legítimos del medio ambiente, y la expresión “contaminantes atmosféricos” deberá entenderse en ese mismo sentido<sup>37</sup>.

También cabe establecer una comparación con la definición de “impacto” del Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo de 1991:

A los efectos del presente Convenio:

...

Por “impacto” se entiende los efectos causados por una actividad propuesta en el medio ambiente, incluidos la salud y la seguridad de los seres humanos, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras materiales o la interacción entre esos factores; incluye asimismo las repercusiones sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas que se deriven de las alteraciones de esos factores<sup>38</sup>.

Las definiciones de “contaminación atmosférica” y “degradación atmosférica” se basan en una noción de daño que es demasiado limitada.

### 3. Proyecto de directriz 2 – Ámbito de aplicación de las directrices

#### Antigua y Barbuda

En el comentario del párrafo 1 del proyecto de directriz 2 se señala “que lo que sucede a escala local puede, algunas veces, tener repercusiones en el contexto transfronterizo y mundial en lo que se refiere a la protección de la atmósfera”<sup>39</sup>. Como se indica en la Declaración de Saint George: “las zonas terrestres y marinas de los pequeños Estados insulares constituyen una sola unidad” y existe una “estrecha interrelación entre los diversos sistemas ecológicos presentes en ellas”<sup>40</sup>. Antigua y Barbuda reitera la necesidad de una definición amplia de “contaminación atmosférica” que refleje esta realidad.

El párrafo 2 establece que el presente proyecto de directrices no se ocupa de varios principios del derecho ambiental internacional. Sin embargo, otros proyectos de directriz se refieren a las “normas de derecho internacional aplicables”. Antigua y

<sup>37</sup> Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, art. 1 a).

<sup>38</sup> Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Espoo, 25 de febrero de 1991), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1989, núm. 34028, pág. 309, art. 1 vii).

<sup>39</sup> Párr. 3) del comentario del proyecto de artículo 2, *A/73/10*, párr. 78, pág. 189.

<sup>40</sup> Declaración de Saint George, preámbulo.

Barbuda considera que la Comisión no puede abordar la protección de la atmósfera sin hacer referencia a los principios enunciados, que se aplican en muchos de los instrumentos internacionales citados en los comentarios.

En el párrafo 3 se señala que el presente proyecto de directrices no aborda las “sustancias de doble impacto”, de las que se ofrece una lista no exhaustiva. Teniendo en cuenta que la expresión “sustancias de doble impacto” no se ha utilizado en el régimen convencional internacional, no está claro lo que significa en este contexto. Los dos ejemplos que se ofrecen, el carbono negro y el ozono troposférico, tienen ambos un efecto nocivo sobre la salud humana además de causar daños ambientales. Sin embargo, si ese es el caso, esas dos sustancias “pon[drían] en peligro la vida y la salud humanas” y, por lo tanto, entrarían en la definición de “contaminación atmosférica”. Al menos dos Protocolos del Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia se han ocupado del ozono troposférico<sup>41</sup>; sería extraño que el comentario citara dicho Convenio, pero luego excluyera el examen de sus Protocolos. Antigua y Barbuda recomienda que se suprima este párrafo a menos que se proporcione una definición de “sustancias de doble impacto”.

### **Argentina**

Se observa positivamente la aclaración incluida en el párrafo 4 del proyecto de directriz 2 de que lo dispuesto en el proyecto de directrices no afecta el estatus jurídico del espacio aéreo ni cuestiones relacionadas con el espacio ultraterrestre.

### **Belarús**

Hoy en día, es controvertido determinar qué sustancias son de doble impacto, controversia que se refiere sobre todo al carbono negro<sup>42</sup>. Por consiguiente, Belarús considera necesario que en el proyecto de directriz 2, párrafo 3, se enumeren todas las sustancias de doble impacto o no se haga referencia a ninguna, dejando la cuestión a la discreción de los Estados.

### **Bélgica**

Bélgica considera que debería aclararse el proyecto de directriz 2, párrafo 3. ¿Significa esta disposición que todas las sustancias que sean objeto de negociaciones quedan fuera del ámbito de aplicación del proyecto de directrices o solo se refiere a las sustancias de doble impacto que sean objeto de negociaciones? Esto no se especifica en el comentario de este proyecto de directriz. Por consiguiente, Bélgica plantea la cuestión de la exclusión o no del CH<sub>4</sub> del ámbito de aplicación del proyecto de directrices.

<sup>41</sup> Protocolo del Convenio de 1979 sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia para Luchar contra la Acidificación, la Eutrofización y el Ozono Troposférico (Gotemburgo, 30 de noviembre de 1999), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2319, núm. 21623, pág. 80, art. 5, párr. 1 c); Protocolo al Convenio de 1979 sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia, relativo a la Lucha contra las Emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles y o sus Flujos Transfronterizos (Ginebra, 18 de noviembre de 1991), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2001, núm. 34322, pág. 187, cuarto párr. del preámbulo.

<sup>42</sup> La redacción actual se refiere al carbono negro, sustancia que, según se afirma, afecta al clima. Se ha intentado incluir el carbono negro en las listas de sustancias restringidas o prohibidas en virtud de tratados internacionales, incluido el Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia. Sin embargo, no se dispone de una metodología para calcular, medir o evaluar su impacto.

En este contexto, también puede observarse que un gran número de contaminantes, para los cuales la contaminación atmosférica transfronteriza es particularmente pertinente, son objeto de negociaciones y tratados internacionales (por ejemplo, NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>, metales pesados, etc.). Si estos contaminantes también se excluyen del ámbito de aplicación del proyecto de directrices, ello constituiría de nuevo una restricción muy importante.

### **Países Bajos**

El párrafo 4 del proyecto de directriz 2 contiene una cláusula de salvaguardia sobre el estatus del espacio aéreo con arreglo al derecho internacional y las cuestiones relacionadas con el espacio ultraterrestre, incluida su delimitación.

En palabras de la Comisión:

La atmósfera y el espacio aéreo son dos conceptos completamente diferentes que deben distinguirse. El espacio aéreo es una institución estática y de carácter espacial sobre la cual el Estado, dentro de su territorio, tiene “soberanía plena y exclusiva”. [...] Se considera que ningún Estado tiene soberanía sobre el espacio aéreo que se encuentra más allá de los límites de las aguas territoriales y que todos pueden usarlo, como la alta mar. En cambio, la atmósfera, como envoltura de gases que circunda la Tierra, es dinámica y fluctuante, y los gases están en constante movimiento al margen de los límites territoriales. La atmósfera es invisible, intangible y no separable<sup>43</sup>.

Puede que lo anterior sea cierto, pero ¿cuál es el estatuto jurídico de la atmósfera? ¿Es diferente del de la alta mar o los cursos de agua internacionales?

La Comisión no ha respaldado que la atmósfera se conciba como una “preocupación común de la humanidad” ni que este enfoque determine su estatuto jurídico.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

Al Reino Unido le preocupa que el alcance del proyecto de directrices rebase las limitaciones acordadas por la Comisión cuando incluyó este tema en su programa de trabajo en 2013 y, en particular, el entendimiento de que “la labor sobre el tema se desarrollará de manera que no interfiera con negociaciones políticas relevantes, como las relativas al cambio climático, la disminución del ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia”. El Reino Unido reconoce que este aspecto del entendimiento sobre cuya base la Comisión aprobó el tema se menciona en el último párrafo del preámbulo del proyecto de directrices. No obstante, el Reino Unido sugiere que esta referencia del preámbulo no es en sí misma suficiente para evitar el riesgo de que el proyecto de directrices (como se describe en el proyecto de directriz 2) interfiera en las negociaciones políticas relativas a la protección de la atmósfera.

Una posible solución sería añadir un nuevo párrafo al proyecto de directriz 2 en el que se aclare que el proyecto de directrices no se extiende a las cuestiones que sean objeto de negociación política, en particular las negociaciones políticas relativas al cambio climático, la disminución del ozono o la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. El concepto de “negociación política” podría aclararse para dejar constancia de que no se limita a la negociación de nuevos tratados, sino que también se extiende al examen de los tratados existentes, las

<sup>43</sup> Párr. 6) del comentario del proyecto de directriz 2, [A/73/10](#), párr. 78, pág. 190.

negociaciones políticas relativas a su aplicación y otras labores que se realicen en el marco de ellos.

#### 4. Proyecto de directriz 3 – Obligación de proteger la atmósfera

##### Antigua y Barbuda

En el comentario del proyecto de directriz 3 se señala que esta se basa en las Declaraciones de Estocolmo y de Río e incorpora formulaciones que se recogen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Antigua y Barbuda cree que la formulación del proyecto de directriz 3 debería ser más contundente, dado el contexto de las fuentes citadas. Las Declaraciones de Estocolmo y de Río simplemente establecen que las actividades dentro del Estado no pueden “causar daño al medio ambiente de otros Estados”<sup>44</sup>. La formulación “prevenir, reducir o controlar” procedente de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sustituye a “causar” e impone una obligación positiva a los Estados. El comentario también se basa en la noción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de que los Estados “deben adoptar medidas de precaución para prevenir, reducir o controlar al mínimo las causas del cambio climático”<sup>45</sup>.

Sin embargo, hay importantes diferencias contextuales en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En primer lugar, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar utiliza “prevenir, reducir y controlar” (sin cursiva en el original). La palabra “y” en lugar de “o” implica una obligación de mayor grado. En segundo lugar, ese artículo tiene un párrafo adicional en el que se establece una obligación similar a la de las Declaraciones de Estocolmo y de Río de “no causar perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente”<sup>46</sup>. “Prevenir, reducir y controlar” no puede entenderse independientemente del contexto de todo el artículo, que impone una obligación de “no causar daño”. Por otra parte, la formulación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se describe en el contexto del principio de precaución, que se excluye expresamente en el proyecto de directriz 2. Una vez más, el significado de estos términos no puede entenderse sin referencia a su contexto, como se señala en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>47</sup>. Antigua y Barbuda propone que el proyecto de directriz 3 se redacte del siguiente modo: “Los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia en la adopción de medidas apropiadas para proteger la atmósfera de la contaminación atmosférica, de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables”.

Antigua y Barbuda cree que, como cuestión general, existe una obligación internacional *erga omnes* de proteger la atmósfera frente a la contaminación, al margen de que en el presente proyecto de directrices reciba el nombre de “contaminación atmosférica” o “degradación atmosférica”.

<sup>44</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, volumen I: resoluciones aprobadas por la Conferencia (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I) y Corr.1; publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.93.I.8) (Declaración de Río), anexo I, principio 2; Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (A/CONF.48/14/Rev.1; publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.73.IIA.14) (Declaración de Estocolmo), cap. I, principio 21.

<sup>45</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 3, párr. 3.

<sup>46</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 194, párr. 2.

<sup>47</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 23 de mayo de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232, pág. 331, art. 31, párr. 1.

## Belarús

La protección del medio ambiente ocupa un lugar importante en las políticas nacionales de muchos países, y los Estados están adoptando medidas apropiadas en esa esfera, no solo en el plano internacional sino también, y ante todo, en el nacional. Por consiguiente, las normas de derecho internacional sobre la prevención, la reducción o el control de la contaminación y la degradación atmosféricas deben considerarse normas mínimas y no objetivos a los que los Estados deben aspirar. En el proyecto de directriz 3, tal vez debería dejarse a criterio de los Estados la aplicación de sus leyes nacionales en los casos en que contemplen normas más estrictas que las establecidas por el derecho internacional.

Además, debería considerarse la conveniencia de separar los conceptos de prevención y reducción, por una parte, y de control, por otra. Estos conceptos parecen ser aspectos diferentes de una misma obligación, a saber, la de “diligencia debida”.

## Estonia

Estonia propone que se añada un segundo párrafo a la directriz en el que se aliente a los Estados a que consideren la posibilidad de ratificar los tratados internacionales pertinentes a los que se refiere la directriz en su redacción actual (“normas de derecho internacional aplicables”) o de incorporarse o adherirse a ellos. Ese estímulo sería pertinente en este contexto, ya que se considera que la directriz 3 es una pieza fundamental del proyecto de directrices (como se indica en el párrafo 1) del comentario del proyecto de directriz 3<sup>48</sup>) y los acuerdos internacionales multilaterales son la única plataforma a nivel mundial para hacer frente a los problemas de la protección de la atmósfera.

## Alemania

Alemania acoge con satisfacción que en el proyecto de directriz 3 se incluya la obligación de proteger la atmósfera, que a su juicio es una obligación de carácter *erga omnes*.

## Países Bajos

En el proyecto de directrices se alterna el uso de los términos “obligación”, “deben” y “pueden”.

El proyecto de directriz 3 es un elemento fundamental del proyecto de directrices. Los proyectos de directriz 4, 5 y 6 están estrechamente relacionados con él y tratan de aplicar diversos principios del derecho ambiental internacional a la situación específica de la protección de la atmósfera.

El texto del proyecto de directriz 3 se inspiró, entre otros, en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 y el principio 2 de la Declaración de Río de 1992.

Según la Comisión, el proyecto de directriz 3 se entiende sin perjuicio de que la obligación de proteger la atmósfera sea o no una obligación *erga omnes* en el sentido del artículo 48 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos<sup>49</sup>. Hubo opiniones diversas sobre este asunto en el seno de la Comisión<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> A/73/10, párr. 78, pág. 191.

<sup>49</sup> Resolución 56/83 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001, anexo. El proyecto de artículos aprobado por la Comisión y sus comentarios se reproducen en el *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párrs. 76 y 77.

<sup>50</sup> Párr. 4) del comentario del proyecto de directriz 3, A/73/10, párr. 78, pág. 191.



El proyecto de directriz 3 constituye una obligación de “diligencia debida” para los Estados (o un deber de “hacer todo lo posible”), lo que es apropiado teniendo en cuenta el estado del derecho.

Si bien la Comisión reconoce que la obligación de los Estados de prevenir los efectos perjudiciales sensibles de la contaminación atmosférica transfronteriza está “firmemente establecida como derecho internacional consuetudinario”, también cree que “la existencia de esta obligación sigue sin estar plenamente asentada en lo que se refiere a la degradación atmosférica global. [...] Los miembros discreparon en cuanto a si [...] en derecho internacional consuetudinario existe la obligación de prevenir, reducir o controlar la degradación atmosférica global”<sup>51</sup>.

### **Portugal**

Portugal acoge con satisfacción que en el proyecto de directriz 3 se afirme claramente la obligación de los Estados de proteger la atmósfera. Portugal apoya la doctrina que reconoce que el derecho humano al medio ambiente se está convirtiendo en un elemento básico del derecho internacional de los derechos humanos. El derecho humano al medio ambiente, que incluye una atmósfera sostenible, debe corresponderse con una obligación clara y exigible de que los Estados prevengan, reduzcan y controlen la degradación atmosférica.

Como tal, Portugal apoya firmemente la idea que subyace en los proyectos de directriz 3, 4, 5 y 6 de abordar la naturaleza transfronteriza del daño causado por la degradación atmosférica. Recordando la labor de la Comisión en relación con el proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas<sup>52</sup>, Portugal elogia la coherencia mostrada en las observaciones que figuran en el párrafo 7) del comentario del proyecto de directriz 3<sup>53</sup> y el reconocimiento de una norma internacional consuetudinaria que establece la obligación de los Estados de prevenir los efectos perjudiciales sensibles derivados de la contaminación atmosférica.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

En el comentario del proyecto de directriz 3 se reconoce que los proyectos de directriz 3, 4, 5 y 6 están relacionados entre sí. Según el comentario, en su conjunto, esos proyectos de directriz “tratan de aplicar diversos principios del derecho internacional ambiental a la situación específica de la protección de la atmósfera”<sup>54</sup>.

El Reino Unido reconoce que cada proyecto de directriz guarda relación con principios que se están desarrollando en el contexto de la contaminación transfronteriza. Sin embargo, como se reconoce en el comentario del proyecto de directriz 3, estos principios no están plenamente asentados en lo que respecta a la contaminación y la degradación atmosféricas. El Reino Unido entiende que esto se debe a la naturaleza particular de la contaminación y la degradación de la atmósfera. La contaminación atmosférica y la degradación atmosférica (tal como se definen en el proyecto de directriz 1) tienen causas y fuentes múltiples, la relación causa-efecto suele ser compleja y un solo Estado puede ser a la vez fuente y víctima, en tanto que todos los Estados pueden contribuir a un problema concreto. De hecho, estos principios, y su aplicación a aspectos particulares de la protección de la atmósfera, se

<sup>51</sup> Párr. 7) del comentario del proyecto de directriz 3, *ibid.*, págs. 192 y 193.

<sup>52</sup> Artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo. El proyecto de artículos y sus comentarios se reproducen en el *Anuario ... 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párrs. 97 y 98.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Párr. 1) del comentario del proyecto de directriz 3, *ibid.*, pág. 191.

están abordando en el curso de negociaciones políticas (de tratados), y en particular en el marco de las negociaciones relativas al cambio climático, el agotamiento del ozono o la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia. Las negociaciones políticas (de tratados) sobre temas concretos relacionados con la protección de la atmósfera son el mejor vehículo para elaborar principios que tengan en cuenta de manera eficaz las complejidades de esa materia.

### **Estados Unidos de América**

El contenido efectivo del proyecto de directrices no contribuye en modo alguno a aclarar la confusión creada por la elección del formato. El núcleo del proyecto de directrices parece ser el proyecto de directriz 3, y sin embargo se trata de un proyecto de directriz confuso, en el mejor de los casos. Este proyecto de directriz establece que la supuesta “obligación de proteger la atmósfera” debe cumplirse “ejerciendo la debida diligencia en la adopción de medidas apropiadas, de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables, para prevenir, reducir o controlar la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica”. La interpretación más favorable del proyecto de directriz 3 es que constituye una simple afirmación de que los Estados deben cumplir las “normas de derecho internacional aplicables” en vigor en materia de contaminación y degradación atmosféricas, por lo que no añade nada al derecho vigente. Sin embargo, aun así, el proyecto de directriz 3 introduce una confusión innecesaria.

Según el proyecto de directriz 3, hay otras “normas de derecho internacional aplicables” que obligan a los Estados a “prevenir, reducir o controlar la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica”. Sin embargo, no está claro si la Comisión considera que el derecho internacional exige actualmente a los Estados que realicen todas las conductas indicadas en este proyecto de directriz, concretamente: a) prevenir la contaminación atmosférica; b) prevenir la degradación atmosférica; c) reducir la contaminación atmosférica; d) reducir la degradación atmosférica; e) controlar la contaminación atmosférica; y/o f) controlar la degradación atmosférica. Por consiguiente, hay al menos seis posibles obligaciones jurídicas independientes que, según la Comisión, requieren distintas acciones por parte de los Estados. Sin embargo, da la impresión de que apenas hay fundamentos que justifiquen esa afirmación. En el comentario se señala que la expresión “prevenir, reducir o controlar” procede de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, dicha Convención no se ocupa de la contaminación y la degradación atmosféricas. Además, incluso en el contexto de la protección del medio marino, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar incluye disposiciones específicas sobre lo que se entiende por “prevenir, reducir o controlar” en la parte XII, sección 5. La ausencia en el proyecto de directrices de disposiciones detalladas equiparables a las que figuran en la parte XII, sección 5, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en el contexto de la contaminación y la degradación atmosféricas no hace sino contribuir a la confusión que introduce el proyecto de directriz 3.

## **5. Proyecto de directriz 4 – Evaluación del impacto ambiental**

### **Antigua y Barbuda**

Antigua y Barbuda está de acuerdo en que los Estados tienen la obligación de velar por que se realice una evaluación del impacto ambiental en determinadas situaciones. Sin embargo, el proyecto de directriz 4 no establece claramente cuándo sería necesaria una evaluación de ese tipo. La expresión “efectos perjudiciales sensibles” no se define en el comentario; además, la expresión “efectos nocivos” ya se utiliza en la definición de “contaminación atmosférica” y “degradación atmosférica”. Los proyectos que producen emisiones que encajan con estas categorías

(o con una definición simplificada de “contaminación atmosférica”) deberían, a primera vista, desencadenar la obligación de realizar una evaluación del impacto ambiental, sin necesidad de que concurra el requisito de los “efectos perjudiciales”, teniendo en cuenta las definiciones.

Es cierto que los datos empíricos que se citan en el comentario apoyan sobre todo la idea de que, a primera vista, solo existe la obligación de evaluar el impacto ambiental en virtud de la definición actual de “degradación atmosférica”, que añade a los “efectos nocivos” el calificativo de “sensibles”. La palabra “sensible” se utiliza, por ejemplo, en la causa relativa a las *Plantas de celulosa*<sup>55</sup>. El Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe exige una evaluación del impacto ambiental en situaciones que “pueda[n] causar una contaminación sustancial”<sup>56</sup>. Sin embargo, la legislación reciente de Antigua y Barbuda exige una evaluación del impacto ambiental cuando “el proyecto propuesto pueda tener algún efecto negativo en el medio ambiente”<sup>57</sup>. Por consiguiente, Antigua y Barbuda propone que el proyecto de directriz 4 diga: “Los Estados tienen la obligación de velar por que se realice una evaluación del impacto ambiental de las actividades propuestas bajo su jurisdicción o control que tengan probabilidades de causar contaminación atmosférica”. Esto tiene en cuenta la definición de “contaminación atmosférica” propuesta en los comentarios de Antigua y Barbuda sobre el proyecto de directriz 1. Antigua y Barbuda también podría aceptar la inserción de “sensible” o “sustancial” después de la expresión “contaminación atmosférica”, si se define mejor en el comentario. A la expresión “degradación atmosférica”, si es que también se utiliza, no sería preciso añadirle nada, ya que ese término ya incluye el calificativo “sensibles” en su definición y, por tanto, a primera vista desencadena la necesidad de realizar una evaluación del impacto ambiental.

### Argentina

Si bien el carácter prescriptivo del proyecto de directriz se matiza con el proyecto de directriz 11, que introduce la noción de procedimientos de facilitación, y con el proyecto de directriz 2, que establece que el ámbito de aplicación de las directrices no afectaría a los procedimientos de evaluación de impacto *ad hoc* de cada convenio o régimen particular referido al cambio climático, el ozono, las sustancias químicas, etc., se considera conveniente que el proyecto de directriz 4 se complemente con una frase del tenor de la siguiente: “en función de las capacidades y circunstancias nacionales”. También se podría evaluar incluir la oración “en función de la disponibilidad de medios de implementación, en su triple faz de financiamiento, transferencia de tecnología y creación de capacidades”.

Estas últimas dos sugerencias también podrían hallar su lugar en otras secciones del proyecto de directrices, como el proyecto de directriz 3 y/o complementar el apartado a) del párrafo 2 del proyecto de directriz 11, donde se hace referencia a que los “procedimientos de facilitación pueden incluir la prestación de asistencia a los Estados, en caso de incumplimiento, de manera transparente, no contenciosa y no punitiva para velar por que los Estados en cuestión cumplan las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, teniendo en cuenta su capacidad y sus condiciones especiales”.

<sup>55</sup> *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, fallo, *I.C.J. Reports 2010*, pág. 14.

<sup>56</sup> Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres, art. VII, párr. 2.

<sup>57</sup> Ley de Protección y Ordenación del Medio Ambiente (véase la nota 22 *supra*), artículo 41 2).

### **Belarús**

Se propone que el proyecto de directriz 4 tenga la siguiente redacción: “Los Estados tienen la obligación de velar por que se realice una evaluación del impacto ambiental de las actividades propuestas bajo su jurisdicción o control que tengan probabilidades de producir efectos transfronterizos en la atmósfera en términos de contaminación atmosférica o degradación atmosférica, incluido en el territorio de Estados extranjeros”.

### **Estonia**

Estonia desearía que en la directriz 4 se hiciera también una referencia expresa a los posibles efectos transfronterizos de esas actividades (además de examinar con mayor detalle el daño transfronterizo en el párrafo 1) del comentario del proyecto de directriz 4)<sup>58</sup>. Estonia considera de suma importancia involucrar a los Estados vecinos y al público en el proceso de evaluación del impacto ambiental con el fin de garantizar el examen más amplio posible de los efectos de cualquier actividad proyectada.

### **Alemania**

Alemania celebra que la obligación de realizar una evaluación del impacto ambiental que figura en el proyecto de directriz 4 se aplique en un contexto transfronterizo, así como a las actividades que puedan tener efectos perjudiciales sensibles en la atmósfera global.

### **Países Bajos**

El proyecto de directriz 4, formulado como “obligación”, se refiere a la evaluación del impacto ambiental y se deriva del proyecto de directriz 3. A ese respecto, la Comisión observa lo siguiente:

Si bien los precedentes relevantes para el requisito de la evaluación del impacto ambiental se refieren fundamentalmente a contextos transfronterizos, se estima que hay un requisito similar para los proyectos que cabe prever que produzcan efectos perjudiciales sensibles en la atmósfera global, como las actividades que suponen una modificación deliberada a gran escala de la atmósfera<sup>59</sup>.

La Comisión reconoce que la jurisprudencia internacional confirma que la obligación relativa a la evaluación del impacto ambiental es una “obligación general con arreglo al derecho internacional consuetudinario”<sup>60</sup>.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

Véanse las observaciones al proyecto de directriz 3.

## **6. Proyecto de directriz 5 – Utilización sostenible de la atmósfera**

### **Antigua y Barbuda**

Antigua y Barbuda está de acuerdo con la concepción de la atmósfera como un “recurso natural con una capacidad de asimilación limitada”. La Declaración de Saint George se refiere a la necesidad de que los Estados del Caribe “gestionen sus [...] recursos atmosféricos [...] para asegurar una productividad sostenible óptima”<sup>61</sup>. El reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio

<sup>58</sup> A/73/10, párr. 78, págs. 193 y 194.

<sup>59</sup> Párr. 6) del comentario del proyecto de directriz 4, A/71/10, párr. 78, pág. 195.

<sup>60</sup> Párr. 1) del comentario del proyecto de directriz 4, A/73/10, párr. 78, pág. 194.

<sup>61</sup> Declaración de Saint George, pág. 18.

Climático utilizó ampliamente la idea de un “presupuesto de carbono”, que definió como “las emisiones acumuladas de CO<sub>2</sub> compatibles con un nivel específico de calentamiento”<sup>62</sup>. También se han utilizado frases como “espacio de carbono”, “espacio atmosférico”<sup>63</sup>, “espacio ecológico”<sup>64</sup>, “presupuesto de gases de efecto invernadero”<sup>65</sup> y “presupuesto de emisiones”<sup>66</sup>. Cualquiera de estos conceptos apoya la noción expresada en el proyecto de directriz 5. Dada la incertidumbre que existe sobre cuál es el término adecuado, Antigua y Barbuda considera que lo mejor es proceder a una descripción del concepto, como se prevé actualmente en el proyecto de directrices, en lugar de seleccionar una u otra de las diversas formulaciones.

Aunque es evidente que la atmósfera tiene propiedades de asimilación limitadas, el acceso a ese recurso despierta controversias entre los Estados. En la Declaración de Saint George se señala que “los Estados miembros [de la Organización de Estados del Caribe Oriental] siguen dependiendo de manera insostenible de fuentes de combustible costosas, no renovables o mal gestionadas que contaminan la atmósfera y contribuyen al cambio climático”<sup>67</sup>. En la Declaración de Barbados se describió la “necesidad urgente de que los pequeños Estados insulares en desarrollo enfrenten las restricciones que obstaculizan el desarrollo sostenible [...] que llevan a la [...] limitación de los medios disponibles para explotar los recursos naturales en forma sostenible”<sup>68</sup>. En la Declaración de Mauricio se afirmó que los pequeños Estados insulares en desarrollo “siguen siendo un caso especial para el desarrollo sostenible”<sup>69</sup>. En el examen quinquenal de la Estrategia de Mauricio para la Ejecución, al que se adjuntó la Declaración de Mauricio, se reconoció que “el pequeño tamaño, el alejamiento, la limitada base de recursos y exportaciones y la susceptibilidad de la mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo a los problemas ambientales mundiales han socavado los esfuerzos destinados a lograr el desarrollo sostenible”<sup>70</sup>. En la Trayectoria de Samoa se reafirmó que “los pequeños

<sup>62</sup> Joeri Rogelj y otros, “Mitigation pathways compatible with 1.5°C in the context of sustainable development” en Masson-Delmotte y otros (eds.), *Global Warming of 1.5 °C* (véase la nota 18 *supra*), pág. 101.

<sup>63</sup> El Estado Plurinacional de Bolivia propuso sin éxito, en nombre del grupo de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), utilizar estas dos frases en el Acuerdo de París. María Pía Carazo, “Analysis of the provisions of the Agreement, Contextual provisions (preamble and article I)” en Daniel Klein y otros (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary* (Oxford University Press, 2017), págs. 107 y ss., en especial pág. 112, nota 37.

<sup>64</sup> Tim Hayward, “Human rights versus emissions rights: Climate justice and the equitable distribution of ecological space”, *Ethics and International Affairs*, vol. 21 (2007), págs. 431 a 450.

<sup>65</sup> Michael Obersteiner y otros, “How to spend a dwindling greenhouse gas budget”, *Nature Climate Change*, vol. 8 (2018), págs. 7 a 10.

<sup>66</sup> David R. Morrow, “Fairness in allocating the global emissions budget”, *Environmental Values*, vol. 26 (2017), págs. 669 a 691.

<sup>67</sup> Declaración de Saint George, pág. 14.

<sup>68</sup> *Informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Bridgetown, 26 de abril a 6 de mayo de 1994 (A/CONF.167/9*; publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 94.I.18), anexo I: Declaración de Barbados, primera parte, art. VI.

<sup>69</sup> *Informe de la Reunión Internacional para Examinar la Ejecución del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Port Louis (Mauricio), 10 a 14 de enero de 2005 (A/CONF.207/11*; publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.05.II.A.4), anexo I: Declaración de Mauricio, párr. 5.

<sup>70</sup> Documento final de la Reunión de Examen de Alto Nivel sobre la Aplicación de la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, resolución 65/2 de la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2010, párr. 5.

Estados insulares en desarrollo siguen constituyendo un caso especial en cuanto al desarrollo sostenible debido a sus singulares y particulares vulnerabilidades”<sup>71</sup>.

Antigua y Barbuda recomienda que se reflejen más de veinte años de práctica de los Estados dejando constancia de las necesidades especiales y las circunstancias específicas de los pequeños Estados insulares en desarrollo en los proyectos de directriz 5 o 6. En el comentario se señala que el párrafo 2 se entiende “más como una declaración de políticas y normativas internacionales” que como una fuente de derechos y obligaciones<sup>72</sup>. La situación especial de los pequeños Estados insulares en desarrollo se ha afirmado de forma sistemática en las declaraciones políticas, lo que refleja la existencia de esas políticas. Este aspecto podría señalarse en el comentario. Sin embargo, Antigua y Barbuda también cree que el reconocimiento de la situación especial de los países en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, es un principio jurídico que debería enunciarse en el proyecto de directriz 6.

### **Belarús**

No es posible conciliar la protección de la atmósfera con el desarrollo económico ni encontrar un equilibrio entre ambos. Todos los países tratan de desarrollarse. Por consiguiente, el párrafo 2 del proyecto de directriz 5 debería decir lo siguiente: “La utilización sostenible de la atmósfera, al tiempo que incrementa el desarrollo económico, conlleva la necesidad de proteger la atmósfera y reducir la contaminación atmosférica”.

### **Bélgica**

Bélgica apoya el contenido del proyecto de directriz 5, pero considera que este principio general debería incluirse en la introducción.

### **Estonia**

La redacción del párrafo 1 debería ser coherente con la del proyecto de directriz 3, que declara que “los Estados *tienen la obligación* de proteger la atmósfera” (sin cursiva en el original). En opinión de Estonia, la utilización de la atmósfera también debería estar implícitamente relacionada con su protección. Así pues, Estonia propone que el párrafo 1 del proyecto de directriz 5 se redacte en términos imperativos (“Dado que la atmósfera es un recurso natural con una capacidad de asimilación limitada, es obligación de los Estados velar por que su utilización se lleve a cabo de manera sostenible”). Estonia valora positivamente la noción de que es necesario conciliar el desarrollo económico con la protección de la atmósfera como senda inevitable que habrá de seguirse en los años venideros.

### **Países Bajos**

El proyecto de directriz 5 se refiere a la utilización sostenible de la atmósfera, dado que la atmósfera es un recurso natural con una capacidad de asimilación limitada. En él se reconoce que la utilización sostenible de la atmósfera conlleva la necesidad de conciliar el desarrollo económico y la protección de la atmósfera. El proyecto de directriz está formulado como una recomendación. A ese respecto, la Comisión observa lo siguiente:

La formulación “su utilización debe llevarse a cabo de manera sostenible”, que se utiliza en el presente proyecto de directriz es simple y no excesivamente

<sup>71</sup> Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de SAMOA), resolución 69/15 de la Asamblea General, de 14 de noviembre de 2014, anexo, párr. 5.

<sup>72</sup> Párr. 4) del comentario del proyecto de directriz 5, A/73/10, párr. 78, pág. 196.

legalista [...] Se presenta más como una declaración de políticas y normativas internacionales que como un código operativo para determinar derechos y obligaciones entre los Estados<sup>73</sup>.

Evidentemente, la Comisión considera que la situación jurídica del principio de desarrollo sostenible es incierta en la presente etapa.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

Véanse las observaciones al proyecto de directriz 3.

## **7. Proyecto de directriz 6 – Utilización equitativa y razonable de la atmósfera**

### **Antigua y Barbuda**

Teniendo en cuenta lo expresado en relación con el proyecto de directriz 5, Antigua y Barbuda recomienda que se actualice el proyecto de directriz 6 para que diga lo siguiente: “La atmósfera debe ser utilizada de manera equitativa y razonable, teniendo en cuenta los intereses de las generaciones presentes y futuras y las necesidades especiales y circunstancias específicas de los Estados en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo”.

### **Bélgica**

Bélgica apoya el contenido del proyecto de directriz 6, pero considera que este principio general debería incluirse en la introducción.

### **Estonia**

Estonia está de acuerdo con el párrafo 1) del comentario del proyecto de directriz 6 en lo que respecta a la importancia de la necesidad de que la atmósfera se utilice de manera equitativa y razonable, teniendo en cuenta los intereses de las generaciones presentes y futuras<sup>74</sup>. Sin embargo, de conformidad con su comentario sobre el proyecto de directriz 5, Estonia preferiría que también se utilizara el imperativo en la redacción de esta directriz (“Es obligación de los Estados velar por que la atmósfera se utilice de manera equitativa y razonable, teniendo en cuenta los intereses de las generaciones presentes y futuras”).

### **Países Bajos**

El proyecto de directriz 6 se refiere a la utilización equitativa y razonable de la atmósfera. Su formulación se deriva en parte del artículo 5 de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación<sup>75</sup> y el artículo 4 de los artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos<sup>76</sup>: “Requiere un equilibrio de los intereses y una consideración de todos los factores pertinentes que pueden ser únicos en el caso de la contaminación atmosférica o de la degradación atmosférica”<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, pág. 197.

<sup>75</sup> Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (Nueva York, 21 de mayo de 1997), texto disponible en <https://treaties.un.org>, *Depositary, Certified True Copies*.

<sup>76</sup> Resolución 63/124 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 2008, anexo. Los proyectos de artículo aprobados por la Comisión y sus comentarios se reproducen en el *Anuario ... 2008*, vol. II (segunda parte), párrs. 53 y 54.

<sup>77</sup> Párr. 2) del comentario del proyecto de directriz 6, A/73/10, párr. 78, pág. 198.

Cabe señalar que el proyecto de directriz 6 se formula como una recomendación, mientras que la disposición correspondiente del derecho de los cursos de agua internacionales se considera una obligación vinculante en virtud del derecho internacional general.

El carácter de recomendación parece basarse en el hecho de que la Comisión considera que la atmósfera es un recurso global común más que uno transfronterizo.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

Véanse las observaciones al proyecto de directriz 3.

## **8. Proyecto de directriz 7 – Modificación deliberada a gran escala de la atmósfera**

### **Antigua y Barbuda**

Antigua y Barbuda está de acuerdo en que la práctica de los Estados tal vez sea demasiado limitada en este tema como para justificar su inclusión en un proyecto de directriz independiente<sup>78</sup>.

Podría argumentarse que algunos tipos de modificación a gran escala, como las técnicas de eliminación del dióxido de carbono citadas en el comentario, no entrarían en las definiciones de contaminación o degradación atmosférica, ya que sus efectos podrían no ser “nocivos”. En tal caso, esas actividades tampoco desencadenarían las obligaciones de ejercer la debida diligencia o de velar por que se realice una evaluación del impacto ambiental con arreglo a los proyectos de directriz 3 y 4, contrariamente a lo que se asume en el párrafo 11) del comentario del proyecto de directriz 7<sup>79</sup>.

Sin embargo, podría entenderse que la modificación deliberada a gran escala de la atmósfera está contemplada en los proyectos de directriz 3 y 4, que se refieren a comportamientos sobre los que el Estado no tiene control directo. Por tanto, estos proyectos de directriz deberían aplicarse también, *a fortiori*, a la contaminación o degradación atmosféricas sobre las que el Estado tiene control directo, ya que los comentarios del proyecto de directriz 3 incluyen un análisis de cuándo se invoca la responsabilidad del Estado por la contaminación o degradación atmosféricas. Los Estados, o los agentes dentro de ellos, pueden emprender modificaciones a gran escala con la intención de que sean beneficiosas, y luego alegar que esas medidas no ponen en marcha los requisitos de los proyectos de directriz 3 y 4 porque los efectos previstos no son “nocivos”. La invocación de estos proyectos de directriz depende de la probabilidad de que se produzca contaminación o degradación, más que de la intención de las partes. Teniendo en cuenta el principio de precaución, los Estados deberían pecar de cautelosos al considerar la probabilidad de que se produzcan efectos “nocivos”.

Si las modificaciones deliberadas a gran escala de la atmósfera no están claramente contempladas en los proyectos de directriz 3 y 4, ello apoyaría la inclusión de un proyecto de directriz separado que se ocupara de la modificación atmosférica, como el que se examina aquí. Sin embargo, dada su preocupación por que algunos Estados tal vez deseen llevar a cabo modificaciones deliberadas sin una evaluación del impacto ambiental, argumentando que las denominadas acciones benignas no desencadenarían la correspondiente obligación, Antigua y Barbuda propone que se

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, la decisión COP XIII/14 sobre geoingeniería relacionada con el clima, adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (UNEP/CBD/COP/DEC/13/14, 8 de diciembre de 2016), párr. 4 (en la que se señala que “muy pocas Partes respondieron a la invitación de proporcionar información”).

<sup>79</sup> A/73/10, párr. 78, pág. 200.



aclare la necesidad de realizar una evaluación del impacto ambiental en el texto principal del proyecto de directriz, y no en el comentario. La Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica ha declarado que “la aplicación del criterio de precaución, así como del derecho internacional consuetudinario [...] puede ser pertinente para las actividades de geoingeniería, pero seguiría siendo una base incompleta para la reglamentación mundial”<sup>80</sup>. El Secretario General de las Naciones Unidas señaló recientemente que “los regímenes [...] de determinados sectores [del derecho ambiental internacional] presentan lagunas y deficiencias importantes”, incluidas “algunas actividades de geoingeniería”<sup>81</sup>. La Comisión puede y debe intervenir para desarrollar progresivamente esta esfera del derecho, dejando al mismo tiempo margen para que los Estados la aborden mediante negociaciones multilaterales.

### Argentina

Se estima pertinente hacer referencia a las conclusiones aplicables a este punto del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en su informe *Calentamiento global de 1,5 °C (2018)*<sup>82</sup>. El Grupo Intergubernamental se aparta del difundido concepto de “geoingeniería” para optar por “medidas de modificación de la radiación solar” y “medidas de remoción de dióxido de carbono”.

Sobre las medidas de modificación de la radiación solar, el Grupo Intergubernamental reconoce que, si bien resultarían “teóricamente efectivas”, pesan sobre ellas “grandes incertidumbres y una carencia de conocimientos, así como importantes riesgos y limitaciones de aplicación institucionales y sociales en relación con la gobernanza, la ética y los impactos en el desarrollo sostenible. Además, esas medidas no mitigan la acidificación del océano”<sup>83</sup>.

Con respecto a las segundas, concluye que “[e]ntre las medidas de remoción de dióxido de carbono existentes y potenciales figuran la forestación y reforestación, la restauración de la tierra y el secuestro de carbono en el suelo, la bioenergía con captura y almacenamiento de carbono, la captura y el almacenamiento de carbono directamente del aire, la meteorización reforzada y la alcalinización del océano. Esas medidas difieren ampliamente en cuanto a madurez, potencial, costos, riesgos, beneficios conjuntos y concesiones”<sup>84</sup>.

En ese sentido, se señala que la idea contenida en el proyecto de directriz 7 de que dichas intervenciones “deben llevarse a cabo con prudencia y cautela” resulta ambigua y general. En cuanto a la idea de que deben emprenderse “de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables”, se destaca que, al tratarse de un asunto sin precedentes, el conocimiento científico referido a dichas intervenciones todavía es incipiente y poco certero y que el “derecho aplicable” no existe: debería negociarse y crearse.

<sup>80</sup> Decisión XI/20 sobre geoingeniería relacionada con el clima, adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (UNEP/CBD/COP/DEC/XI/20, 5 de diciembre de 2012), párr. 11.

<sup>81</sup> Informe del Secretario General, Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente (A/73/419), párr. 104.

<sup>82</sup> Masson-Delmotte y otros (eds.), *Global Warming of 1.5 °C* (véase la nota 18 *supra*).

<sup>83</sup> “Resumen para los encargados de la formulación de políticas”, *ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

**Finlandia (en nombre de los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)**

Los países nórdicos observan que, en el proyecto de directriz 7 sobre la modificación deliberada a gran escala de la atmósfera, se usa una terminología que no es la más asentada. Concretamente, aunque apoyan el objetivo del proyecto de directriz 7, cuestionan que se haya decidido emplear en el texto la expresión “prudencia y cautela” en lugar del “criterio de precaución”. Si bien la Comisión ha explicado la terminología elegida refiriéndose a varias causas del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en las que se utilizó la expresión “prudencia y cautela”<sup>85</sup>, los países nórdicos sugieren que un punto de referencia alternativo, y tal vez más pertinente, serían los artículos de la Comisión sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, y más en concreto el artículo 12, en el que se incluye la expresión “criterio de precaución”<sup>86</sup>.

**Alemania**

El proyecto de directriz 7 refleja, en opinión de Alemania, un enfoque bien equilibrado. Sin embargo, debería añadirse una segunda frase al proyecto de directriz para incluir la necesidad de realizar una evaluación del impacto ambiental de conformidad con el proyecto de directriz 4 (por ejemplo, “Esto puede implicar la necesidad de realizar una evaluación del impacto ambiental”).

**Países Bajos**

El proyecto de directriz 7, que también se formula como una recomendación, se refiere a la modificación deliberada a gran escala de la atmósfera. Se aplica únicamente a las actividades “no militares”. Entre las actividades abarcadas figuran, por ejemplo, los proyectos para eliminar el dióxido de carbono de la atmósfera (geoingeniería) o para reducir la temperatura de la superficie de la Tierra (gestión de la radiación solar). También incluye actividades que podrían prevenir o limitar los efectos adversos en la atmósfera de los desastres y amenazas, como la sequía, los huracanes y los tornados, así como actividades que podrían aumentar la producción de cultivos y la disponibilidad de agua<sup>87</sup>. Es evidente que estas actividades deben llevarse a cabo “de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables”.

El proyecto de directriz 7 no estuvo exento de controversia en el seno de la Comisión: “Algunos miembros seguían sin estar convencidos de la necesidad de un proyecto de directriz sobre ese tema, que continúa siendo controvertido en esencia, es objeto de un debate en evolución y se basa en una práctica escasa. Otros miembros opinaron que el proyecto de directriz podría pulirse en segunda lectura”<sup>88</sup>.

El proyecto de directriz 7 se ha formulado equivocadamente como una recomendación. Debería considerarse que el proyecto de directriz 3 también se aplica a la modificación deliberada a gran escala de la atmósfera.

<sup>85</sup> Párr. 9) del comentario del proyecto de directriz 7, A/73/10, párr. 78, pág. 200.

<sup>86</sup> Artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos (véase la nota 76 *supra*), art. 12.

<sup>87</sup> Párrs. 3) a 7) del comentario del proyecto de directriz 7, A/73/10, párr. 78, pág. 198.

<sup>88</sup> Párr. 12), *ibid.*, pág. 200.

## Togo

[Original: francés]

Sería necesario que la Comisión explicara claramente qué se entiende por “modificación deliberada a gran escala de la atmósfera” y que diera una indicación de las actividades previstas.

### 9. Proyecto de directriz 8 – Cooperación internacional

#### Antigua y Barbuda

Antigua y Barbuda está de acuerdo en que los Estados deben cooperar en la protección de la atmósfera. Sin embargo, esta cooperación debe ir más allá de “aumentar los conocimientos científicos”. Los instrumentos internacionales subrayan constantemente la necesidad de que los Estados desarrollados presten asistencia a los Estados en desarrollo.

En el Acuerdo de París se establece que “las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo” y que “el fomento de la capacidad en el marco del presente Acuerdo debería mejorar la capacidad y las competencias de las Partes que son países en desarrollo”<sup>89</sup>. Otros ejemplos de la obligación de los países desarrollados de prestar asistencia a los países en desarrollo son, entre otros, el Protocolo de Nagoya, el Convenio de Estocolmo, el Protocolo de Kyoto y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>90</sup>. Los instrumentos regionales del Caribe también reafirman esta concepción. El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe señala en su artículo sobre la cooperación que “las Partes prestarán especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo”<sup>91</sup>. El Protocolo del Tratado de Basseterre, al abordar la sostenibilidad ambiental, señala la necesidad de crear capacidad para garantizar que los Estados miembros puedan aplicar la Declaración de Saint George<sup>92</sup>.

Antigua y Barbuda propone que se añada un tercer párrafo en el que se reconozcan las necesidades especiales y circunstancias específicas de los Estados en desarrollo, que podría formularse de la siguiente manera: “La cooperación debe reflejar las necesidades especiales y circunstancias específicas de los Estados en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, por ejemplo, mediante la creación de capacidad y la transferencia de tecnología”. Antigua y

<sup>89</sup> Acuerdo de París, arts. 9, párr. 1, y 11, párr. 1.

<sup>90</sup> Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (Nagoya (Japón), 29 de octubre de 2010), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, documento UNEP/CBD/COP/10/27, anexo, decisión X/1, anexo I (Protocolo de Nagoya), art. 22; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, art. 12; Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Kyoto, 11 de diciembre de 1997), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, núm. 30882, pág. 162, art. 10, apartado e); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 9, párr. 2 d).

<sup>91</sup> Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Escazú, 4 de marzo de 2018), texto disponible en <https://treaties.un.org> (*Status of Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General*, cap. XXVII.18), art. 11, párr. 2.

<sup>92</sup> Protocolo de la Unión Económica del Caribe Oriental al Tratado Revisado de Basseterre por el que se establece la Unión Económica de la Organización de Estados del Caribe Oriental (Gros Islet, 18 de junio de 2010), *Statement of treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat during the month of January 2018* (ST/LEG/SER.A/851), núm. 54946, art. 24.

Barbuda observa que esto también se aborda en el proyecto de directriz 11, párrafo 2 a). Sin embargo, la creación de capacidad se necesita no solo para facilitar el cumplimiento cuando los Estados no cumplen sus obligaciones, sino también cuando se coopera ante una situación de incumplimiento. Esto debería reflejarse en el proyecto de directriz 8.

### **Países Bajos**

El párrafo 1 del proyecto de directriz 8 se refiere a la obligación de los Estados de cooperar en el plano internacional y sus términos son bastante claros. En el párrafo 2, que se formula como una recomendación, se hace un llamamiento a la cooperación “para seguir aumentando los conocimientos científicos relativos a las causas y los efectos de la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica. La cooperación podría incluir el intercambio de información y la vigilancia conjunta”.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

El Reino Unido apoya el concepto de cooperación internacional que figura en el proyecto de directriz 8. La cooperación internacional es un medio eficaz para garantizar la armonía y la integración entre los distintos instrumentos y órganos que se ocupan de la protección de la atmósfera, y el Reino Unido reconoce la importancia de esa armonía e integración.

### **Estados Unidos de América**

El proyecto de directriz 8, al igual que el proyecto de directriz 3, adolece de una falta de claridad en cuanto a sus fundamentos jurídicos. En particular, el proyecto de directriz 8, párrafo 1, establece que “los Estados tienen la obligación de cooperar, según proceda, entre sí y con las organizaciones internacionales pertinentes, para proteger la atmósfera de la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica”. Sin embargo, a diferencia del proyecto de directriz 3, el proyecto de directriz 8, párrafo 1, no parece incorporar las normas de derecho internacional aplicables que están en vigor para fundamentar la supuesta obligación que en él se establece. De hecho, ninguna de las fuentes a las que se hace referencia en el comentario correspondiente a este proyecto de directriz establece la obligación general de cooperar enunciada en el proyecto de directriz 8, párrafo 1. Concretamente, en el comentario se señalan dos declaraciones políticas<sup>93</sup>, los preámbulos de dos convenciones multilaterales<sup>94</sup> y tres conjuntos de proyectos de artículo elaborados por la Comisión<sup>95</sup>, ninguno de los cuales establece obligación jurídica alguna en materia de cooperación. El único ejemplo de obligación vinculante de cooperar proviene de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, un tratado en el que solo son partes 36 Estados y que aborda una esfera del derecho internacional totalmente distinta. Por consiguiente, la supuesta obligación del proyecto de directriz 8, párrafo 1, debe entenderse más bien como una recomendación de que los Estados cooperen y no como una obligación jurídica.

El carácter esencialmente recomendatorio o exhortativo del proyecto de directriz 8, párrafo 1, lo comparten los proyectos de directriz 5, 6 y 7. Cada uno de

<sup>93</sup> Declaración de Estocolmo; Declaración de Río.

<sup>94</sup> Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>95</sup> Artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas (véase la nota 52 *supra*); artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos (véase la nota 76 *supra*); proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, [A/71/10](#), párrs. 48 y 49.

estos proyectos de directrices contiene afirmaciones sobre lo que los Estados “deberían” hacer con respecto a las distintas actividades relacionadas con la atmósfera. Si bien en el comentario de los proyectos de directriz 5 y 7 se reconoce que la formulación que se utiliza es “simple y no excesivamente legalista” y “exhortativa”, respectivamente<sup>96</sup>, cabe observar que estos proyectos de directriz son prescripciones normativas basadas en juicios de valor. La inclusión de esas preferencias normativas en el producto de la labor de la Comisión es incompatible con el artículo 1, párrafo 1, de su Estatuto, en el que se establece sin ambigüedades que la Comisión “tendrá por objeto impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”. Las prescripciones normativas sobre la cooperación diplomática, por bien intencionadas que sean, no están incluidas en el mandato de la Comisión y, por lo tanto, no deberían formar parte de su labor.

## 10. Proyecto de directriz 9 – Interrelación entre las normas pertinentes

### Antigua y Barbuda

Antigua y Barbuda apoya la inclusión del párrafo 3 del proyecto de directriz 9; sin embargo, por la misma razón que se explica en sus observaciones anteriores sobre el sexto párrafo del preámbulo, recomienda que se suprima la frase “afectados por la elevación del nivel del mar”. Una vez más, esto tiene el efecto de limitar la “especial atención” solo a los daños causados por el aumento del nivel del mar, y no a las demás consecuencias de la degradación y la contaminación atmosférica, que afectan de forma desproporcionada a los pequeños Estados insulares en desarrollo. No obstante, en el comentario pueden y deben reconocerse los efectos de la elevación del nivel del mar.

### Belarús

En cuanto al comentario del proyecto de directriz 9, la afirmación de que todas las actividades humanas regidas por el derecho internacional influyen en la atmósfera parece un tanto excesiva. A Belarús tampoco le convence que el derecho atmosférico internacional se haya convertido en una rama separada del derecho internacional, presunción en la que se basa este proyecto de directriz. En general, las cuestiones que se destacan en el proyecto de directriz parecen estar suficientemente reguladas por las disposiciones aplicables de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y las conclusiones que figuran en el informe de la Comisión sobre la fragmentación del derecho internacional<sup>97</sup>. Al mismo tiempo, la formulación de normas para la interpretación de los tratados internacionales rebasa en cierto modo el alcance del proyecto de directrices. Tal vez sería más apropiado en este contexto destacar el efecto de apoyo mutuo que tiene el cumplimiento de las normas de las diferentes ramas del derecho internacional, fenómeno que identifica el Relator Especial. En el mismo orden de ideas, Belarús considera que sería preferible, en lo que respecta a las interrelaciones y el apoyo mutuo, considerar la interrelación entre la protección de la atmósfera y la protección de los derechos humanos fundamentales.

Por lo que se refiere a los párrafos 13) y 15) del comentario del proyecto de directriz<sup>98</sup>, se debe proceder con extrema cautela al formular conclusiones sobre la

<sup>96</sup> Párr. 4) del comentario del proyecto de directriz 5 y párr. 9) del comentario del proyecto de directriz 7, A/73/10, párr. 78, págs. 196 y 200, respectivamente.

<sup>97</sup> Informe del Grupo de Estudio de la Comisión sobre la fragmentación del derecho internacional (A/CN.4/L.682 y Corr.1 y Add.1) (mimeografiado; disponible en el sitio web de la Comisión, documentos del 58° período de sesiones; el texto definitivo figura como anexo del *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2006*, vol. II (primera parte), párrs. 328 a 340).

<sup>98</sup> A/73/10, párr. 78, págs. 210 y 211.

existencia de normas y principios de derecho internacional consuetudinario a fin de no suscitar falsas expectativas en las personas y grupos interesados.

Al mismo tiempo, Belarús apoya que se tenga en cuenta la disposición que exige tomar en consideración la protección de la atmósfera (y, presumiblemente, de otros elementos del medio ambiente) al elaborar normas de derecho internacional.

### **Bélgica**

Bélgica reconoce la importancia de prestar atención a las personas y grupos particularmente vulnerables, como se dispone en el proyecto de directriz 9, párrafo 3. Aunque la lista de estos grupos vulnerables no es exhaustiva, Bélgica considera que también se debe hacer referencia específica a las personas vulnerables de los países desarrollados (por ejemplo, los niños, las personas mayores, las personas que viven en barrios contaminados, etc.).

En este contexto, Bélgica propone que se tenga en cuenta el concepto de protección de la salud, que rige actualmente la labor europea e internacional en materia de aire y que afecta a todos los grupos de personas, tanto de los países desarrollados como de los menos desarrollados.

### **República Checa**

No está claro si la referencia a las “normas de derecho internacional” en el párrafo 1 debe abarcar solo las normas de derecho internacional consuetudinario o también las obligaciones dimanantes de los tratados. Los posibles conflictos entre las obligaciones convencionales relativas a la protección de la atmósfera y otras obligaciones convencionales difícilmente podrían resolverse del modo que se sugiere en la primera oración del párrafo 1. Las normas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados relativas a la interpretación se aplican a los tratados a título individual. No tienen por objeto reconciliar, mediante la interpretación, las obligaciones contradictorias que se deriven de diversos instrumentos convencionales que también pueden ser vinculantes para distintos grupos de partes contratantes. Si los instrumentos jurídicos son sustancialmente contradictorios, el problema no puede resolverse mediante su interpretación “conciliadora”.

Se trata principalmente de un problema de armonización, en la fase de “elaboración del tratado”, de las obligaciones sustantivas contraídas en virtud de diversos instrumentos jurídicos internacionales en los que un Estado es parte. Esa armonización debe ir precedida, en primer lugar, de la determinación de soluciones materiales y técnicas apropiadas para problemas interrelacionados, que podrían requerir posteriormente la adopción de nuevas obligaciones jurídicas o la modificación de las existentes. El párrafo 2 aborda el problema de la armonización de los instrumentos jurídicos de manera más realista.

### **Alemania**

Por otra parte, Alemania sugiere que se añada un nuevo párrafo en el proyecto de directriz 9 que aliente a los Estados a adherirse a los acuerdos ambientales multilaterales pertinentes y a ratificarlos y aplicarlos.

### **Países Bajos**

El proyecto de directriz 9 se refiere a la interrelación entre las normas de derecho internacional relativas a la protección de la atmósfera y otras normas pertinentes de derecho internacional, como las normas del derecho mercantil internacional y el derecho internacional de las inversiones, del derecho del mar y del derecho internacional de los derechos humanos, y recomienda que esas normas sean, en la

medida de lo posible, “identificadas, interpretadas y aplicadas a fin de dar lugar a un solo conjunto de obligaciones compatibles, acordes con los principios de armonización e integración sistémica, y con miras a evitar conflictos. Ello debe hacerse de conformidad con las normas pertinentes establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, incluidos los artículos 30 y 31, párrafo 3 c), y con los principios y normas del derecho internacional consuetudinario”.

Al elaborar nuevas normas de derecho internacional relativas a la protección de la atmósfera y otras normas pertinentes de derecho internacional, los Estados también deben “procurar hacerlo, en la medida de lo posible, de manera armoniosa”. Al aplicar estas recomendaciones, debe prestarse especial atención a las personas y grupos particularmente vulnerables a la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica, como los pueblos indígenas, la población de los países menos adelantados y la población de las zonas costeras bajas y los pequeños Estados insulares en desarrollo afectados por la elevación del nivel del mar.

Cabe señalar que la cuestión de la interrelación entre las normas pertinentes de derecho internacional es de carácter general y no es exclusiva de las normas relativas a la protección de la atmósfera. Por lo tanto, es cuestionable si resulta imprescindible un proyecto de directriz de alcance tan general, dado que en otros proyectos de artículos o principios elaborados por la Comisión no se incluye ninguna disposición de este tipo. No obstante, si se mantiene este proyecto de directriz, podrían añadirse al final del párrafo 2 las palabras “y con la participación de los científicos y expertos jurídicos pertinentes en una etapa temprana de la elaboración de esas normas”.

### **Portugal**

Uno de los mayores esfuerzos de la Comisión en relación con este tema debería ser aclarar la interrelación entre las normas de los distintos sectores del derecho internacional. Por consiguiente, Portugal acoge con satisfacción el énfasis que se pone en la necesidad de interpretar el derecho internacional de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional relativos a la interpretación y la aplicación, según figura en el proyecto de directriz 9.

Además, Portugal elogia la referencia muy clara que se hace en el párrafo 3 del proyecto de directriz 9 —en consonancia con el texto de los párrafos quinto y sexto del preámbulo— a las personas y grupos particularmente vulnerables a la contaminación atmosférica.

### **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

El proyecto de directriz 9, al igual que el proyecto de directriz 8, también tiene por objeto lograr la armonía y la integración, pero lo hace limitando la interpretación y el desarrollo de las normas de derecho internacional. El proyecto de directriz 9 parece ser un medio excesivo e innecesario de asegurar la armonía e integración entre los distintos instrumentos y órganos que se ocupan de la protección de la atmósfera. El proyecto de directriz 8 es un medio suficiente y eficaz de lograr este fin.

### **Estados Unidos de América**

Al igual que el proyecto de directriz 12, que se examina más adelante, el proyecto de directriz 9 da la impresión de que las cuestiones relativas a la fragmentación del derecho internacional deben tratarse de manera especial en el contexto de la protección de la atmósfera. La Comisión publicó en 2006 un extenso informe de un Grupo de Estudio en el que se abordaba exactamente este tema y se prestaba especial atención a la relación entre los regímenes comerciales y ambientales

a que se hace referencia en el proyecto de directriz 9, párrafo 1<sup>99</sup>. En el informe se hacían amplias consideraciones sobre el derecho ambiental internacional, aunque no se llegó a ninguna conclusión normativa definitiva sobre la interacción entre el derecho ambiental internacional y otros regímenes jurídicos internacionales. En particular, el informe del Grupo de Estudio puso en duda la viabilidad de armonizar la interpretación precisamente en este contexto<sup>100</sup>. El informe no abordó directamente la protección de la atmósfera. Sin embargo, a pesar de que el tema de la fragmentación fue objeto de un análisis exhaustivo por el Grupo de Estudio de la Comisión, el proyecto de directriz 9 pretende determinar normas específicas de armonización e integración sistémica que deberían aplicarse en el contexto de la protección de la atmósfera. Los Estados Unidos no consideran que esté justificado elaborar normas específicas en este contexto y advierten a la Comisión contra el establecimiento de una práctica según la cual el producto de trabajos anteriores de la Comisión y sus esfuerzos destinados a abordar temas amplios se ven socavados por nuevos proyectos con un enfoque más limitado.

## 11. Proyecto de directriz 10 – Aplicación

### Antigua y Barbuda

Antigua y Barbuda apoya la inclusión del proyecto de directriz 10, pero sugiere que se añada al párrafo 2 una frase que reconozca el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Reflejando lo dispuesto en el Acuerdo de París, el párrafo 2 podría decir lo siguiente: “Los Estados deben procurar poner en práctica las recomendaciones contenidas en el presente proyecto de directrices, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales, en particular las de los Estados en desarrollo”.

### Bélgica

En lo que respecta al proyecto de directriz 10, Bélgica considera evidente que las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional deben aplicarse en el derecho interno. Por consiguiente, parece aún más importante alentar a los países que todavía no se hayan adherido a determinados instrumentos multilaterales a que lo hagan. Esto sería posible, por ejemplo, modificando el texto de los proyectos de directriz 3 u 8.

### República Checa

La indicación de que la observancia en el ámbito nacional de una obligación internacional puede adoptar la forma de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole es una simple declaración de un hecho conocido. Esta directriz sería más práctica si se formulara como una directriz para la negociación de futuros instrumentos; por ejemplo, podría incluir una frase inicial en la que se indicara que los futuros instrumentos también deberían contemplar disposiciones relativas a los medios adecuados de aplicación nacional.

El párrafo 2 tiene por objeto la puesta en práctica de las “recomendaciones” contenidas en el presente proyecto de directrices. La aplicación efectiva de algunas directrices, como el proyecto de directriz 5 sobre la utilización sostenible o el proyecto de directriz 6 sobre la utilización equitativa y razonable de la atmósfera, requiere una acción concertada de la comunidad internacional. La forma más eficaz en que los Estados “deben procurar poner en práctica” estas recomendaciones es

<sup>99</sup> Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional sobre la fragmentación del derecho internacional (véase la nota 97 *supra*).

<sup>100</sup> *Ibid.*, párr. 277.



mediante un esfuerzo colectivo basado en acuerdos convencionales multilaterales. Este aspecto debería ser incluido.

### **Estonia**

Estonia desea reiterar las observaciones que presentó en 2018 sobre el párrafo 2 del proyecto de directriz, en el sentido de que considera de suma importancia la cooperación de todos los Estados en esta materia y apoya la idea de que los Estados podrían procurar poner en práctica las recomendaciones, por ejemplo mediante declaraciones políticas.

### **Países Bajos**

Los proyectos de directriz 10 y 11 se refieren a la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones de protección de la atmósfera. El proyecto de directriz 10 tiene que ver con la aplicación y el proyecto de directriz 11, con el cumplimiento. La distinción entre los dos proyectos de directriz —que, en ambos casos, se refieren a la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones de protección de la atmósfera— es un tanto artificial.

Según la Comisión, el proyecto de directriz 10 se ocupa de la observancia y el cumplimiento en el ámbito *nacional* de las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional. La observancia y el cumplimiento a nivel *internacional* es el tema del proyecto de directriz 11<sup>101</sup>.

En sentido estricto, el párrafo 1 del proyecto de directriz 10 no se formula como una obligación, aunque debería haberse formulado de ese modo. Tal y como está, este párrafo no aporta nada especial y en realidad equivale a poco más que una observación. El párrafo 2 se refiere a las recomendaciones contenidas en el proyecto de directrices, de lo que se desprende que todos los proyectos de directriz están formulados como sugerencias.

### **Estados Unidos de América**

El proyecto de directriz 10 se refiere a la “aplicación”. Como cuestión general, los medios por los que un Estado decide “aplicar” internamente las obligaciones jurídicas internacionales le corresponde decidirlos al propio Estado y no están prescritos de antemano por el derecho internacional público general. Si bien esas cuestiones podrían abordarse en un tratado, los Estados Unidos no consideran útil ocuparse de esos temas de forma abstracta en un proyecto de directrices no vinculantes.

## **12. Proyecto de directriz 11 – Cumplimiento**

### **Antigua y Barbuda**

Antigua y Barbuda apoya la inclusión del proyecto de directriz 11, que refleja el principio general de *pacta sunt servanda* en el derecho internacional. Como señaló en sus observaciones sobre el proyecto de directriz 9, agradecería que se reconociera que, entre las medidas de facilitación, debería incluirse la creación de capacidad en el apartado a) del párrafo 2. Por otra parte, esto también debería señalarse en el apartado b). Antigua y Barbuda recomienda que se añada otra frase a este apartado, que podría decir lo siguiente: “Al determinar los procedimientos apropiados para el cumplimiento obligatorio, los Estados y las organizaciones internacionales deberían tener en cuenta las capacidades y condiciones especiales del Estado afectado”.

<sup>101</sup> Párr. 1) del comentario del proyecto de directriz 10 y párr. 1) del comentario del proyecto de directriz 11, [A/73/10](#), párr. 78, págs. 212 y 214, respectivamente.

## República Checa

El proyecto de directriz 11, párrafo 1, que recuerda el deber de los Estados de “cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional relativas a la protección de la atmósfera”, no añade nada a lo que ya está aceptado universalmente para *todas* las obligaciones jurídicas internacionales. Por lo tanto, esta disposición sería más útil como un párrafo del preámbulo. Tampoco hay razón para mencionar explícitamente “las normas y los procedimientos de los instrumentos pertinentes”, ya que no hay normas diferentes para el cumplimiento de *buena fe* de las obligaciones internacionales en función de su contenido.

El párrafo 2 de la directriz se refiere a los procedimientos de facilitación y para el cumplimiento obligatorio. Podría formularse como un *estímulo* a los Estados para que incluyan este tipo de disposiciones en los acuerdos futuros, procurando, al mismo tiempo, que sean coherentes con los procedimientos ya disponibles en virtud de los acuerdos existentes en los que son partes. También podría incluirse en la directriz un elemento de revisión y mejora periódica de estos procedimientos, teniendo en cuenta el progreso científico y tecnológico.

## Estonia

Estonia reitera su firme apoyo a la inclusión del párrafo 2, apartado a), en el proyecto de directriz 11, que se refiere al cumplimiento de las obligaciones internacionales y a la falta de capacidad de algunos Estados. Estonia acoge con beneplácito la asistencia a los Estados en caso de incumplimiento y el reconocimiento de los problemas específicos que algunos de ellos pueden tener. Por tanto, teniendo en cuenta la responsabilidad común de proteger la atmósfera y las diferentes capacidades de los Estados, la asistencia a los Estados interesados es un instrumento esencial para mejorar el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

## Países Bajos

El párrafo 1 del proyecto de directriz 11 refleja el principio *pacta sunt servanda* en lo que respecta a las obligaciones existentes en virtud del derecho internacional. El párrafo 2 se refiere a la utilización de los procedimientos de facilitación o para el cumplimiento obligatorio que puedan existir, de conformidad con los acuerdos internacionales pertinentes.

## Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

El proyecto de directriz 11 se refiere a la “observancia de las normas y los procedimientos de los acuerdos pertinentes”. Sin embargo, esos “acuerdos pertinentes” son objeto de una constante negociación política (ya que los acuerdos concertados se revisan y evolucionan en respuesta a nuevos desafíos y entendimientos). Como ya se ha mencionado en el comentario del proyecto de directriz 2, la Comisión aprobó este tema en el entendimiento de que: “la labor sobre el tema se desarrollará de manera que no interfiera con negociaciones políticas relevantes, como las relativas al cambio climático, la disminución del ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia”. Una directriz sobre la “observancia de las normas y los procedimientos de los acuerdos pertinentes” rebasa esa limitación.

## Estados Unidos de América

El proyecto de directriz 11 se refiere al “cumplimiento”. Como cuestión general, los medios por los que uno o varios Estados pueden acordar garantizar el “cumplimiento” de las obligaciones jurídicas internacionales les corresponde decidirlos a los propios Estados y no están prescritos de antemano por el derecho

internacional público general. Si bien esas cuestiones podrían abordarse en un tratado, los Estados Unidos no consideran útil ocuparse de esos temas de forma abstracta en un proyecto de directrices no vinculantes.

### 13. Proyecto de directriz 12 – Arreglo de controversias

#### Antigua y Barbuda

Como cuestión general, Antigua y Barbuda subraya la importancia del arreglo pacífico de las controversias. Acoge con beneplácito el papel que pueden desempeñar los “expertos técnicos y científicos” en la solución de controversias por medios pacíficos, en particular en lo que respecta a la protección de la atmósfera. La Comisión debería examinar, por ejemplo, la función de los *amici curiae* y el testimonio de peritos ante las cortes y tribunales internacionales, y cómo la consideración de ese tipo de pruebas podría facilitar la protección de la atmósfera, respetando debidamente el principio de *non ultra petita*. Sin embargo, para que esos medios de prueba puedan cumplir una función adecuada, su uso debe reflejar las necesidades especiales y las circunstancias específicas de los Estados en desarrollo, en particular su falta de capacidad para aportar expertos técnicos y científicos. La intervención de *amici curiae* y de peritos debe asegurar la igualdad de los Estados ante la ley. No debería permitirse que los Estados desarrollados sobrecarguen el procedimiento con expertos y *amici curiae* que no estén disponibles para los Estados en desarrollo por falta de recursos. Deberían considerarse medidas afirmativas para establecer la igualdad, como un fondo fiduciario para que los Estados en desarrollo puedan llamar a peritos.

#### República Checa

Se debería reconocer y subrayar la necesidad de que los científicos o expertos técnicos participen en todas las etapas de la formulación de políticas y la adopción de decisiones, así como en el proceso de elaboración de instrumentos jurídicos internacionales destinados a la protección de la atmósfera, es decir, no solo en relación con el arreglo de controversias. El hecho de que los expertos técnicos o científicos desempeñen un papel en la solución de controversias jurídicas depende del contenido de la controversia. Si la controversia se refiere a cuestiones como la validez de un tratado, los efectos de una reserva, etc., no es necesario recurrir a esos expertos. Por el contrario, la participación de expertos en la solución de los nuevos problemas científicos y técnicos que se plantean en el proceso de aplicación de los instrumentos convencionales existentes debería considerarse un medio importante de prevención de controversias. Este aspecto debería subrayarse en esta directriz o en la relativa al cumplimiento.

#### Estonia

Estonia apoya la reafirmación del arreglo pacífico de controversias que se expresa en el proyecto de directriz 12. Acoge con beneplácito que la importancia de los conocimientos científicos se haya destacado en los comentarios del proyecto de directrices y que la Comisión los haya considerado fundamentales en lo que respecta a la protección de la atmósfera (el conocimiento científico de las causas y los efectos de la contaminación atmosférica y la degradación de la atmósfera en el párrafo 13) del comentario del proyecto de directriz 8; la necesidad de recurrir a expertos técnicos y científicos en el párrafo 2) del comentario del proyecto de directriz 12)<sup>102</sup>. Por consiguiente, Estonia pide a la Comisión que considere la posibilidad de añadir una directriz autónoma en la que se establezca de forma expresa la importancia de los

<sup>102</sup> A/73/10, párr. 78, págs. 204 y 217, respectivamente.

conocimientos científicos subyacentes para las medidas relativas a la protección de la atmósfera.

### **Países Bajos**

El proyecto de directriz 12 se refiere al arreglo de controversias. En el párrafo 1 se describe la obligación general de los Estados de resolver sus controversias por medios pacíficos. En el párrafo 2 (que, a diferencia del párrafo 1, se formula como una mera recomendación) se reconoce que las controversias relativas a la protección de la atmósfera frente a la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica pueden “conllevar numerosas cuestiones fácticas y de verificación científica”.

### **Estados Unidos de América**

Los Estados Unidos no consideran necesario el llamamiento que se hace en el proyecto de directriz 12, párrafo 1, a que las controversias relativas a la protección de la atmósfera se resuelvan por medios pacíficos. El Artículo 2, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas, que no se menciona en el comentario, exige que las controversias internacionales se resuelvan por medios pacíficos, y esto se aplica también en el contexto de las controversias relativas a la protección de la atmósfera. Sin embargo, la referencia a la solución pacífica de controversias que figura en el proyecto de directriz 12, párrafo 1, da la impresión de que las controversias relativas a la protección de la atmósfera gozan de un estatuto especial frente a otros tipos de controversias; con ello, se debilita la norma general enunciada en el Artículo 2, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas.

## **III. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales**

### **A. Comentarios y observaciones generales**

#### **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

El PNUMA tiene el compromiso de respaldar el presente proceso y acoge complacido que en la elaboración del proyecto de directrices se tenga en cuenta la determinación que ya expresó de apoyar a la Comisión y al Relator Especial. Esto incluye el apoyo mostrado en 2016, cuando el PNUMA participó en una reunión relacionada con la preparación del proyecto de directrices que fue convocada por la Comisión. En esa reunión, el PNUMA facilitó información sobre las novedades en la esfera del derecho ambiental internacional, especialmente en relación con el Cuarto Programa de Montevideo de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental.

En un contexto similar, el PNUMA señala que en enero de 2020 comenzará el Quinto Programa de Montevideo de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo V). El Programa de Montevideo V es un programa intergubernamental sobre derecho ambiental aprobado por la resolución 4/20 de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP/EA.4/Res.20). El programa decenal tiene por objeto promover el desarrollo y la aplicación del estado de derecho en materia de medio ambiente, fortalecer la capacidad conexas de los países y contribuir a la dimensión ambiental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El PNUMA agradecería la oportunidad de examinar con la Comisión la forma en que el Programa de Montevideo V podría apoyar la labor de esta última en relación con el proyecto de directrices.

En opinión del PNUMA, es necesario identificar en el párrafo 2) del comentario general las lagunas que existen en los actuales regímenes convencionales. Una vez identificadas, habrá más claridad sobre las carencias que el proyecto de directrices trata de subsanar.

## **B. Comentarios específicos sobre el proyecto de preámbulo y los proyectos de directriz**

### **1. Proyecto de preámbulo**

#### **Unión Europea**

[Original: inglés]

La Unión Europea observa con pesar que no se haya tenido en cuenta la sugerencia que formuló en 2017 de incluir en el preámbulo referencias a acuerdos concretos, como el Protocolo de Montreal<sup>103</sup>, el Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia (incluido el Protocolo del Convenio de 1979 sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia para Luchar contra la Acidificación, la Eutrofización y el Ozono Troposférico) y la importancia de su ratificación, y la resolución 3/8 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, de 2017, relativa a la prevención y reducción de la contaminación atmosférica para mejorar la calidad del aire a nivel mundial. El Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia y la resolución 3/8 ofrecen mejores prácticas, principios fundamentales y una política básica para la labor relativa a la calidad del aire vinculada a las emisiones de contaminantes procedentes de fuentes terrestres. Además, la Unión Europea desea destacar el Anexo VI del Convenio MARPOL sobre la Prevención de la Contaminación Atmosférica ocasionada por los Buques<sup>104</sup>, que es fundamental para lograr efectos muy positivos en la reducción de la contaminación atmosférica causada por los buques a escala mundial. Todos estos instrumentos se desarrollaron sobre la base de la mejor ciencia disponible durante los últimos cuarenta años y es importante aprovechar el marco existente y las enseñanzas que se derivan de él. La Unión Europea desea subrayar que esos instrumentos se reflejan en el acervo de la Unión Europea, en particular en la Directiva (UE) 2016/2284 sobre la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos<sup>105</sup>, pero también en el Reglamento (UE) 2016/1628 sobre las máquinas móviles no de carretera<sup>106</sup> o en

<sup>103</sup> Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (Montreal, 16 de septiembre de 1987), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1522, núm. 26369, pág. 28.

<sup>104</sup> Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973 (“Convenio MARPOL”) (Londres, 2 de noviembre de 1973), *ibid.*, vol. 1340, núm. 22484, pág. 184.

<sup>105</sup> Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE (Texto pertinente a efectos del EEE), *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 344, 17 de diciembre de 2016, págs. 1 a 31.

<sup>106</sup> Reglamento (UE) 2016/1628 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre los requisitos relativos a los límites de emisiones de gases y partículas contaminantes y a la homologación de tipo para los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles no de carretera, por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 1024/2012 y (UE) núm. 167/2013, y por el que se modifica y deroga la Directiva 97/68/CE (Texto pertinente a efectos del EEE), *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 252, 16 de septiembre de 2016, págs. 53 a 117.

la Directiva (UE) 2016/802 sobre el azufre en los combustibles<sup>107</sup>. A ese respecto, la Unión Europea propone que la Comisión considere la posibilidad de redactar la directriz 3 de manera que se aliente a los Estados a adherirse a los acuerdos ambientales multilaterales pertinentes o a ratificarlos o aplicarlos. Esto estaría en consonancia con el amplio alcance de las directrices que se indica en la directriz 2.

La expresión “preocupación acuciante de la comunidad internacional” que figura en el preámbulo se aparta de la noción de “preocupación común de la humanidad”, que está más arraigada y se utiliza a menudo en el derecho ambiental internacional. Por consiguiente, la Unión Europea sugiere que la Comisión utilice la expresión “preocupación común de la humanidad”.

### **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

En lo que respecta al segundo párrafo del preámbulo, el proyecto de directriz 1 sobre los términos empleados señala que la “contaminación atmosférica” requiere una sustancia, pero las sustancias no se mencionan como causa de la “degradación atmosférica”, habida cuenta de la definición que se da de este tipo de degradación. Además, el PNUMA observa que en el proyecto de directrices no se hace ninguna otra mención a las “sustancias degradantes”, aparte de la que figura en este párrafo del preámbulo. En consecuencia, en opinión del PNUMA, no está claro si existe una distinción entre una “sustancia contaminante” y una “sustancia degradante”.

Desde el punto de vista del PNUMA, el tercer párrafo del preámbulo está estrechamente relacionado con el octavo. Por lo tanto, se sugiere que uno aparezca a continuación del otro.

En lo que respecta al sexto párrafo del preámbulo, en opinión del PNUMA, el proyecto de directrices debería reflejar el continuo lógico que existe entre la contaminación, la degradación de la atmósfera, el cambio climático, el aumento del nivel del mar y sus efectos en las zonas costeras bajas y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Dado que se presta más atención a la calidad del aire que a la elevación del nivel del mar, el PNUMA sugiere que se mencione a los Estados en desarrollo que se ven excesivamente afectados por la mala calidad del aire. El vínculo entre la “degradación atmosférica” y el aumento del nivel del mar no es evidente en la redacción del proyecto de directrices. Así pues, en opinión del PNUMA, no está claro el propósito de destacar a los Estados que pueden verse afectados por el aumento del nivel del mar.

En cuanto al octavo párrafo del preámbulo, si las directrices no abordan lo que ya está en los regímenes convencionales, ni tampoco se ocupan de lo que no se contempla en esos regímenes (llenando las lagunas), no queda claro cuál es el alcance del proyecto de directrices.

En lo que respecta al párrafo 2) del comentario del preámbulo, en opinión del PNUMA, no está claro si se puede argumentar que la atmósfera es un recurso natural agotable. La única referencia que se hace en el proyecto de directrices es un informe de 1996 del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio<sup>108</sup>. El PNUMA tampoco está seguro de que el agua pueda compararse fácilmente con el aire o la atmósfera.

<sup>107</sup> Directiva (UE) 2016/802 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 132, 21 de mayo de 2016, págs. 58 a 78.

<sup>108</sup> A/73/10, párr. 78, pág. 177.

## 2. Proyecto de directriz 1 – Términos empleados

### Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

En lo que respecta al párrafo 11) del comentario del proyecto de directriz 1, no está claro para el PNUMA en qué medida puede aplicarse la definición a la disminución del ozono y el cambio climático<sup>109</sup>. Y ello porque, según se indica, el objetivo de la definición de “degradación atmosférica” es incluir “la disminución del ozono y el cambio climático”, mientras que en el preámbulo se afirma que “el presente proyecto de directrices no ha de interferir con negociaciones políticas relevantes, como las relativas al cambio climático, la disminución del ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia”, y que tampoco pretende llenar lagunas de los regímenes convencionales.

## 3. Proyecto de directriz 2 – Ámbito de aplicación de las directrices

### Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Pese al comentario aportado por la Comisión, el ámbito de aplicación del proyecto de directrices sigue sin estar claro. Además, el PNUMA señala que la mayor parte de él se define en sentido negativo, aunque sigue sin estar claro cuál es la laguna que debe ser regulada.

En lo que respecta al párrafo 2) del comentario del proyecto de directriz<sup>110</sup>, el PNUMA opina que sería más apropiado que este párrafo, en el que se explica con más detalle la distinción (orígenes antropogénicos y naturales), se incluyera en la sección del comentario del proyecto de directriz 1 (Términos empleados), en relación con los apartados b) y c).

## 4. Proyecto de directriz 3 – Obligación de proteger la atmósfera

### Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

No está claro para el PNUMA cómo la obligación impuesta a los Estados de actuar con “la debida diligencia en la adopción de medidas apropiadas” garantiza el cumplimiento.

En lo que respecta al párrafo 2) del comentario del proyecto de directriz<sup>111</sup>, a efectos de coherencia con el resto del texto, el PNUMA propone que la palabra “y” en la frase “la atmósfera a la prevención, la reducción y el control de la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica” se cambie por “o”.

## 5. Proyecto de directriz 4 – Evaluación del impacto ambiental

### Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Con respecto al párrafo 5) del comentario del proyecto de directriz<sup>112</sup>, se menciona acertadamente que la determinación de lo que es “sensible” se basa en el examen de los hechos. Pero no está claro para el PNUMA de qué hechos se trata. El PNUMA sugiere que se especifique cuál es el umbral. De lo contrario, en su opinión habría dos factores (la probabilidad de que se produzcan y su carácter sensible) y la evaluación sería subjetiva. Una situación puede ser un hecho sensible para una persona y no tan sensible para otra. El PNUMA señala además que este es el motivo

<sup>109</sup> *Ibid.*, pág. 187.

<sup>110</sup> *Ibid.*, pág. 189.

<sup>111</sup> *Ibid.*, pág. 191.

<sup>112</sup> *Ibid.*, pág. 195.

por el que el Convenio de Espoo<sup>113</sup> incluye un anexo con las actividades que de hecho pueden tener un impacto ambiental sensible y que, por lo tanto, requieren un procedimiento de evaluación del impacto ambiental transfronterizo.

En cuanto al párrafo 7) del comentario del proyecto de directriz<sup>114</sup>, aunque los aspectos de procedimiento de las evaluaciones del impacto ambiental se abordan en otros instrumentos internacionales, el PNUMA opina que el proyecto de directrices debería ocuparse de ellos. El PNUMA observa que hay muchas cuestiones abordadas en este proyecto de directrices que ya se tratan en otros instrumentos (por ejemplo, la cooperación internacional, los derechos de los indígenas) y, aun así, se han contemplado en el proyecto. El PNUMA considera que los derechos procesales son una cuestión clave y propone que se incluyan en el proyecto de directrices.

## **6. Proyecto de directriz 5 – Utilización sostenible de la atmósfera**

### **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

El PNUMA sugiere que se mencione también el “desarrollo social” en el párrafo 2 del proyecto de directriz 5, ya que es uno de los pilares del desarrollo sostenible.

En lo que respecta al párrafo 1) del comentario del proyecto de directriz<sup>115</sup>, el PNUMA también expresa dudas sobre si la atmósfera puede tratarse de manera análoga a los acuíferos o los cursos de agua transfronterizos.

En cuanto al párrafo 3) del comentario del proyecto de directriz<sup>116</sup>, el PNUMA sugiere que se proporcionen ejemplos de cómo se ha utilizado la atmósfera.

## **7. Proyecto de directriz 6 – Utilización equitativa y razonable de la atmósfera**

### **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

El texto del proyecto de directriz es vago, y el PNUMA sugiere que el comentario se redacte con mayor detalle para respaldar el contenido del proyecto de directriz.

En lo que respecta al párrafo 1) del comentario del proyecto de directriz<sup>117</sup>, en opinión del PNUMA, falta una explicación de por qué es importante enunciar como principio autónomo la utilización de la atmósfera “de manera equitativa y razonable”.

En cuanto al párrafo 3) del comentario del proyecto de directriz<sup>118</sup>, el PNUMA señala que una de sus oraciones debería redactarse del siguiente modo: “la Comisión optó por recurrir a la fórmula ‘teniendo en cuenta los intereses de las generaciones presentes y futuras’”.

## **8. Proyecto de directriz 7 – Modificación deliberada a gran escala de la atmósfera**

### **Unión Europea**

A la delegación de la Unión Europea le complace observar que en el párrafo 9) del comentario del proyecto de directriz 7, la Comisión declara expresamente que el proyecto de directriz “no pretende autorizar o prohibir” la geoingeniería<sup>119</sup>. Sin

<sup>113</sup> Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Espoo, 25 de febrero de 1991), documento ECE/MP.EIA/21.

<sup>114</sup> A/73/10, párr. 78, pág. 195.

<sup>115</sup> *Ibid.*, pág. 196.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*, pág. 197.

<sup>118</sup> *Ibid.*, pág. 198.

<sup>119</sup> *Ibid.*, pág. 200.



embargo, la Unión Europea sigue preocupada por el posible impacto ambiental de la geoingeniería e invita a la Comisión a que estudie nuevas formulaciones que insten a la prudencia, refiriéndose en particular al principio de precaución. Aunque la Unión Europea aprecia los esfuerzos realizados por la Comisión para reconocer los distintos principios aplicables a las relaciones internacionales en el proyecto de directriz 2, párrafo 2, considera que es necesario abordar la modificación deliberada a gran escala de la atmósfera haciendo una referencia al principio de precaución o recurriendo a cualquier otro medio que tenga en cuenta las preocupaciones ambientales. A este respecto, la Unión Europea tiene la siguiente propuesta específica de redacción para el texto del proyecto de directriz 7:

Las actividades destinadas a la modificación deliberada a gran escala de la atmósfera deben llevarse a cabo con prudencia y cautela, de conformidad con una opinión positiva de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los miembros de los organismos especializados de las Naciones Unidas o las organizaciones regionales de integración económica que puedan estar interesados, después de una evaluación del impacto ambiental multinacional basada en el principio de precaución, consultas públicas y cualquier otra norma de derecho internacional aplicable.

## **9. Proyecto de directriz 8 – Cooperación internacional**

### **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

El PNUMA sugiere que en el párrafo 2 del proyecto de directriz 8 se haga referencia a los conocimientos científicos y técnicos y se mencionen las causas, los efectos y las formas de prevenir.

## **10. Proyecto de directriz 9 – Interrelación entre las normas pertinentes**

### **Unión Europea**

La Unión Europea reitera sus observaciones anteriores en relación con los grupos vulnerables, a saber, que entre los grupos de personas vulnerables que se mencionan en el párrafo 3 del proyecto de directriz 9 también debería incluirse a los miembros menos prósperos de la población nacional. Cabe señalar que también en los países desarrollados las personas de los barrios menos prósperos tienden a verse más afectadas por la contaminación atmosférica debido a su proximidad a carreteras muy transitadas, a su estilo de vida o a un acceso insuficiente a las medidas de protección o a la atención de la salud.

La Unión Europea también desea señalar a la atención de la Comisión las novedades que se han producido bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios en la esfera de los derechos humanos y el medio ambiente. Por otra parte, las recomendaciones sustantivas del grupo de trabajo especial de composición abierta sobre el fortalecimiento de la aplicación del derecho ambiental internacional y la gobernanza, que la Asamblea General hizo suyas en su resolución [73/333](#), también podrían ser de interés para la labor de la Comisión<sup>120</sup>.

## **11. Proyecto de directriz 10 – Aplicación**

### **Unión Europea**

La Unión Europea acoge con beneplácito la inclusión del proyecto de directriz 10 relativo a la aplicación. Sin embargo, observa que las recomendaciones de la

<sup>120</sup> Resolución [73/333](#) de la Asamblea General, de 30 de agosto de 2019, sobre el seguimiento del informe del grupo de trabajo especial de composición abierta establecido en virtud de la resolución [72/277](#) de la Asamblea General.

Comisión contribuyen a la aplicación de las obligaciones vigentes en virtud del derecho internacional, como las que se derivan del Acuerdo de París. Por lo tanto, la Unión Europea agradecería que el texto del párrafo 2 alentara a los Estados a expresar su compromiso político de dar cumplimiento a las recomendaciones incluidas en las directrices.

## **12. Proyecto de directriz 12 – Arreglo de controversias**

### **Unión Europea**

La Unión Europea también valora positivamente la inclusión del proyecto de directriz 12 relativo al arreglo de controversias. Teniendo en cuenta que el deseo de paz siempre ha estado presente en las políticas de la Unión Europea y se encuentra en la raíz de la integración europea, la Unión Europea apoya plenamente la reafirmación del principio del arreglo pacífico de controversias en relación con la protección de la atmósfera contra la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica.

### **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

El PNUMA considera que no es necesario hacer referencia al arreglo de controversias en el proyecto de directrices, ya que existen otros muchos foros internacionales para tratar las controversias entre Estados.

## **13. Proyectos de directriz adicionales**

### **Unión Europea**

La Unión Europea acoge con agrado la referencia al aspecto científico de las cuestiones ambientales. No obstante, insta a la Comisión a que considere la posibilidad de incorporar una política de base científica como principio general en los proyectos de directriz.

---