

MEDIO AMBIENTE, DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE PANDEMIA¹

Alvaro A. Sánchez Bravo²

1. INTRODUCCIÓN.

A nadie escapa hoy en día la trascendental relevancia que tiene respetar nuestro medio ambiente. La amenaza del cambio climático, con sus devastadoras consecuencias, no es más que la constatación del desastre cometido contra nosotros mismos. Nuestro modelo civilizatorio ha sido un fracaso en lo tocante a las cuestiones ambientales, y ha llegado el momento de cambiar de paradigma. Se impone así el modelo de un desarrollo sostenible, que a la vez que promueva el desarrollo integral de los individuos y sus pueblos, garantice la conservación de nuestros entornos naturales de manera permanente.

El Informe *Nuestro Futuro Común*, de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CMMAD, 1998) ya definió el desarrollo sostenible como el *desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*.

El desarrollo sostenible expresa dos ideas muy claras: el uso racional de los recursos naturales y la protección del ecosistema mundial en las figuras de los ciudadanos (respeto al medio, cambio de hábitos), ciencia (conocimientos y soluciones) y poderes públicos (legislación y cooperación con otros países)³. El desarrollo, en consecuencia, debe determinarse como un proceso de cambio común y colectivo hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos y sus comunidades, mientras que la sostenibilidad es la necesidad de un desarrollo integrado y responsable a nivel social, económico y del medio ambiente, orientado al largo plazo y por lo tanto duradero.

La cuestión de la protección de la naturaleza no se resuelve en una mera cuestión técnica o científica, de expertos, sino que nos involucra a todos los ciudadanos. Porque somos los ciudadanos los depositarios, que no propietarios, de esas riquezas naturales, que sometidas hoy a las leyes del mercado y la globalización sucumben a los intereses

1 Sánchez Bravo, A., “Derechos humanos, sostenibilidad y políticas públicas ambientales”, en Revista CADE: doctrina y jurisprudencia, N°. 46, 2018, págs. 59-66; y “COVID-19: Impactos y efectos. Una reflexión desde el inicio del fin del confinamiento”, en la obra colectiva, edic, a cargo de L. Pilau et alii, *Covid-19 e seus paradoxos*, Univali, 2020, pp. 64-79.

2 Doctor en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Sevilla. Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3 MARCOS FERNANDEZ, I., El concepto de desarrollo sostenible, en http://www.ecoportal.net/contenido/temas_especiales/desarrollo_sustentable/el_concepto_de_desarrollo_sostenible y Gómez Gutiérrez, C., “III. EL DESARROLLO SOSTENIBLE: CONCEPTOS BÁSICOS, ALCANCE Y CRITERIOS PARA SU EVALUACIÓN”, en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>

particulares de unos pocos en perjuicio de todos. ¿Si destruimos el planeta? ¿Adónde iremos?

Ante esta constatación, cobra carta de naturaleza la necesidad de reconocer y amparar jurídicamente el medio ambiente como un derecho humano. ¿Cómo puede hablarse de desarrollo sostenible, sin la necesaria universalización y ampliación de los derechos humanos?

2. MEDIO AMBIENTE Y DERECHO.

Las tensiones constatadas han colocado al Derecho ante la necesidad de considerar esta nueva demanda social, y sus respuestas no se ha hecho esperar. La más relevante iniciativa es la que concibe el medio ambiente como un derecho humano.

Como señala Pérez Luño, los derechos humanos aparece como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional⁴. Por tanto, en esta hora presente, ¿que más exigencia de dignidad, libertad e igualdad se concentra en la defensa de nuestro medio ambiente?

Los derechos cumplen una doble función: delimitar y garantizar las libertades existentes y señalar el objetivo último a alcanzar. En la cuestión que nos ocupa, debemos hablar de una inversión del segundo objetivo: se trata precisamente no de alcanzar el objetivo que la ciencia nos enseña a diario: la destrucción del planeta. El reconocimiento y protección del medio ambiente como derecho humano debe ser el instrumento a través del cual evitemos (si es posible) o atenuemos esa destrucción.

Desde la aparición del hombre sobre el planeta, su relación ha sido necesariamente con la naturaleza, en su doble dimensión de ser biológico, y como unto de referencia para su supervivencia y transformación. Esto que parece obvio, no obstante, no es asumido correctamente por algunas tendencias del ecologismo, que obvian la necesaria consideración antrópica de la percepción de la naturaleza, abogando por paraísos ideales inimaginables.

Naturaleza y ser humano, y posteriormente naturaleza y sociedad, son las dimensiones de una realidad inseparable, cuyo equilibrio dependerá de los sistemas de producción, de los avances tecnológicos y científicos y de la estructura y organización sociales⁵.

4 PÉREZ LUÑO, A.E., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª edic., Tecnos, Madrid, 2005.

5 *Ibid.*

El proceso globalizador en lo económico y lo social ha provocado una conciencia social más sensible hacia las cuestiones ambientales que ha propiciado una presión hacia nuevas regulaciones tendentes a la incorporación de medidas de protección y conservación de la naturaleza, a remediar los daños ambientales y a gestionar más eficazmente los impactos de los procesos productivos.

El camino hacia el reconocimiento del medio ambiente como derecho humano es un proceso apenas iniciado, y está lleno de contradicciones, aunque avanza lentamente hacia la positivación en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales ⁶.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos a considerar para la correcta articulación del medio ambiente como derecho humano?

3. DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE.

La regulación del medio ambiente presenta numerosas aristas, y es objeto de una consideración diversa en el derecho comparado. Para contribuir al esclarecimiento de que sea el derecho al medio ambiente y que status le corresponde, consideramos imprescindible, detenernos en los tres elementos que, correctamente articulados, permitirán su máximo reconocimiento y eficacia.

1. Delimitación del concepto de medio ambiente. La denominación medio ambiente es una expresión poco precisa. Así puede hablarse de un medio ambiente natural, integrado por todos los elementos que sirven de soporte a la vida, y por los sistemas producto de la interacción de los seres vivos con el medio natural. Pero también cabe hablar de un medio ambiente construido por los hombres desde el inicio de las sociedades para satisfacer el cada vez más amplio elenco de necesidades.

Consideramos adecuado, desde el punto de vista jurídico, la opción por una visión amplia e integradora del medio ambiente, como el conjunto de condiciones externas que conforman el contexto de la vida humana ⁷. La respuesta jurídica debe producirse ante la constatación de que ese conjunto de condiciones puede alterarse por causas antropogénicas poniendo en peligro la vida sobre el planeta, y especialmente la nuestra.

2. Medio Ambiente y Calidad de Vida. Como venimos señalando, su concreta vinculación con la existencia humana, el desarrollo y la satisfacción de las necesidades, es lo que hace relevante al medio ambiente como derecho para ser incluido en el catálogo de los derechos fundamentales. Ahora bien, una precisión debe ser considerada: como señala Pérez Luño, “las técnicas de positivación de los derechos fundamentales requieren que éstos se refieran a situaciones bien determinadas en cuanto a su objeto y titularidad.

⁶ LOPERENA ROTA, D. “Los derechos al medio ambiente adecuado y su protección”, en <http://www.cica.es/aliens/gimadus/loperena.html>

⁷ PEREZ LUNO, A.E, *Derechos Humanos....cit.*

Ahora bien, resulta difícil establecer con precisión el conjunto de facultades constitutivas del derecho *al* medio ambiente”. Por eso, para evitar caer en una cuestión meramente simplista el reconocimiento de un derecho al ambiente no se cierra en la simple opción por la aparición de un derecho nuevo o específico, dado la pluralidad de situaciones a las que alude ⁸.

Pero, a mayor abundamiento, si asumimos que los derechos fundamentales presentan una inmediata conexión con los valores que la sociedad considera imprescindible para su propia existencia, la constatación, en demasiadas ocasiones, de un medio ambiente arrasado nos lleva a que éste no sea sólo un mero objeto de regulación normativa y pase a convertirse en un valor imprescindible para el desarrollo de los seres humanos. Surge así el concepto de “calidad de vida”. Como señala el profesor de la Hispalense, “esta noción refleja una réplica a la idea puramente cuantitativa del bienestar y postula un desarrollo cualitativo y equilibrado, en armonía con la naturaleza; y que sustituye el consumismo por la satisfacción de necesidades humanas básicas de acuerdo con el principio de solidaridad” ⁹. No se trata, por tanto, de proteger *cualquier* medio ambiente, sino que éste debe ser el *adecuado* para garantizar nuestra *calidad de vida*.

La apuesta por la opción medio ambiente-calidad de vida otorga a su regulación positiva en los ordenamientos más fuerza, al imponer un mandato al resto del ordenamiento jurídico, pero también encomienda a los poderes públicos la remoción de los obstáculos que impidan su realización, y generen desigualdades y abusos. Sobre esta cuestión volveremos al abordar las políticas públicas ambientales.

3. Inclusión en el “núcleo duro constitucional”. Frente a su incorporación bajo formulas de principios programáticos o, como hace nuestra constitución española, en los “principios rectores de la política social y económica”, la inclusión del derecho al medio ambiente, en su conexión con la calidad de vida, debe integrarse en aquel conjunto de derechos, “núcleo duro” que refuerzan su protección y garantía por los ordenamientos jurídicos especialmente los constitucionales. Y ello, porque se ven reforzados desde tres planos:

a) Procedimiento agravado de reforma constitucional, que impide que las simples mayorías parlamentarias coyunturales puedan modificar a su albur los derechos de los ciudadanos, e atención a intereses partidistas o coyunturales.

b) Los derechos vinculan no sólo a los poderes públicos, sino también a los ciudadanos, pudiendo ser alegados ante o aplicados por los tribunales de justicia.

c) Reserva de Ley. Los derechos fundamentales deben ser regulados por instrumentos normativos que garanticen la integridad del significado y función de los mismos. Pero no

⁸ PEREZ LUNO, A.E, *Derechos Humanos*.cit.

⁹ *Ibid.*

bastará cualquier desarrollo legislativo, sino que debe garantizar el “contenido esencial” de los derechos evitando que su regulación sea una formula encubierta para impedir su aplicación, la dificulte o la despoje de sus elementos de garantía ¹⁰.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES.

Como venimos indicando, la consideración del medio ambiente, en su conexión con la calidad de vida, supone la vinculación de los poderes públicos y de los particulares en la defensa de los valores medioambientales.

Siguiendo lo señalado por Pérez Luño, son tres las funciones asignadas a los poderes públicos:

1. Función preventiva. Los poderes públicos deben velar por una utilización racional de los recursos naturales, con el objetivo de proteger la calidad de vida.

2. Función restauradora. Los poderes públicos no sólo deben tutelar el medio ambiente, sino que debe extenderse a la reparación de los posibles daños y agresiones.

3. Función promocional. Los poderes públicos deben contribuir a la mejora del medio ambiente, incorporando políticas activas de mejora y recuperación ambiental ¹¹.

Ahora bien, la cuestión está en determinar cuales son los mecanismos para que esas funciones se cumplan de manera efectiva, y no suceda, como acaece con demasiada frecuencia, que queda en mera retórica o simple declaración de intenciones políticas sin traslado a los ciudadanos.

El Objetivo Séptimo del Desarrollo del Milenio, **Garantizar la sostenibilidad ambiental**, establecía entre sus metas *incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales* ¹².

¹⁰ PEREZ LUÑO, A.E., *Los derechos fundamentales*, 2ª edic, Tecnos, Madrid, 1986.

¹¹ PEREZ LUÑO, A.E., *Derechos Humanos*, .cit.

¹² <http://www.undp.org/spanish/mdg> . La Declaración del Milenio fue aprobada en la Cumbre del Milenio, celebrada del 6 al 8 de septiembre de 2000 en Nueva York, con la participación de 191 países (siendo 189 Estados Miembros en ese entonces), incluyendo a 147 jefes de Estado y de gobierno. Los objetivos acordados en esta Cumbre se conocen ahora como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (los ODM) y proporcionan un marco para que todo el sistema de la ONU trabaje coherentemente y en conjunto hacia un fin común. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ayudará a asegurar que los ODM permanezcan al centro de estos esfuerzos.

Los objetivos de desarrollo del milenio eran 8: 1) la erradicación del hambre y la pobreza, 2) la educación primaria universal, 3) la igualdad de género, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) la detención del avance del VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis, 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible¹³, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁴, con sus 169 metas y 231 indicadores, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades.

Como indicamos al principio de nuestra reflexión, el nuevo paradigma del desarrollo sostenible, incorpora no sólo la defensa de los valores ambientales, sino que uno de los elementos claves e imprescindibles para su consecución es el desarrollo de los individuos y las sociedades en las que se integra.

El desarrollo sostenible exige esfuerzos concentrados en construir un futuro inclusivo, sostenible y resiliente para las personas y el planeta.

Para alcanzar el desarrollo sostenible, es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades¹⁵.

Es por ello que las políticas públicas tienen que partir de la premisa de que muchos problemas ambientales tienen su foco en la pobreza.

13 La Asamblea General de la ONU adoptó el 25 de septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

Los Estados miembros de la Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible.

La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dispone el texto aprobado por la Asamblea General.

Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

14 1. Fin de la pobreza. 2. Hambre Cero. 3. Salud y Bienestar. 4. Educación de calidad. 5. Igualdad de Género. 6. Agua Limpia y Saneamiento. 7. Energía asequible y no contaminante. 8. Trabajo Decente y Crecimiento económico. 9. Industria, Innovación e Infraestructuras. 10. Reducción de las Desigualdades. 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles. 12. Producción y Consumo Responsables. 13. Acción por el Clima. 14. Vida Submarina. 15. Vida de Ecosistemas Terrestres. 16. Paz, Justicia e Instituciones sólidas. 17. Alianza para lograr los objetivos.

15 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

La reducción de la pobreza puede devenir un elemento de primer orden para luchar contra la degradación ambiental, pues no olvidemos que ésta muestra su rostro más dramático con los pobres.

La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es una condición indispensable para lograr el desarrollo sostenible. A tal fin, debe promoverse un crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo, que cree mayores oportunidades para todos, que reduzca las desigualdades, mejore los niveles de vida básicos, fomente el desarrollo social equitativo e inclusivo y promueva la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

Es por ello, que se requiere de políticas que hagan hincapié en la complementariedad entre el desarrollo sostenible y la gestión ambiental. Garantizar la sostenibilidad ambiental permitirá, cumplir con el resto de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, las actuaciones políticas deben tener presentes los diferentes entornos naturales, las variadas y difusas causas de la degradación ambiental, así como los estrechos lazos entre pobreza y medio ambiente.

Es por ello que, no debe olvidarse que, el cumplimiento y el éxito de la agenda se basan en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible de los países y están dirigidos por estos. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) actúan como una brújula a la hora de armonizar los planes nacionales con los compromisos mundiales de los países. Las estrategias de desarrollo sostenible asumidas como propias por los países e impulsadas por ellos requieren estrategias de financiación y movilización de recursos¹⁶, no meras declaraciones formales ni brindis al sol.

Seis son los grandes principios ¹⁷ sobre los que deben pivotar las políticas públicas ambientales:

1. Reforzamiento de las instituciones y de la gobernabilidad.

Una parte importante de los problemas ambientales tienen su razón de ser en fallos institucionales y en la debilidad de los gobiernos. En lo tocante a la gestión ambiental se indican tres disfuncionalidades: el mantenimiento de derechos de propiedad y de uso y gestión inadecuado de los recursos naturales, la falta de información a los ciudadanos, y la escasa implantación y supervisión del cumplimiento de la normativa ambiental.

Ello viene motivado en gran parte por la adopción de medidas políticas al margen, cuando no en contra, de las comunidades y ciudadanos a las que van dirigidas. Es por ello que debe incrementarse la participación ciudadana y la descentralización, pero con el

¹⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

¹⁷ <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol> e *Informe sobre Desarrollo Humano 2019 Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, PNUD, 2019. http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf

horizonte de crear capacidad de gestión de los recursos y de intervenir en la planificación y elaboración de las políticas.

Igualmente, en aquellos supuestos, en los que el desarrollo de instituciones formalizadas pueda ser dificultosa para los Estados, debe poder recurrirse a mecanismos informales de regulación, basados en la intervención de las comunidades afectadas, y en su posibilidad de solicitar responsabilidades por la gestión.

La mejora de la legislación y de su cumplimiento, no debe entenderse como una desregulación, sino como una mejora de las políticas y sus objetivos en beneficio de todos los interesados. Además supondrá que las políticas en los diferentes ámbitos se complementen y sean coherentes entre sí y determinen las aportaciones mutuas¹⁸.

2. La sostenibilidad ambiental como política horizontal.

La mayor parte de las políticas afectan al medio ambiente, pero en numerosas ocasiones no se tiene en cuenta en la adopción de decisiones.

Los objetivos medioambientales deben tenerse en cuenta desde las primeras fases del proceso de elaboración de todas las políticas, de la agrícola a la económica. Para cumplir este objetivo de manera satisfactoria, es preciso conocer mejor el origen de los problemas ecológicos y cómo interactúan entre sí, y disponer de una sólida base científica. Es necesario, además, medir los progresos realizados. La aplicación de metas e indicadores va a ayudarnos a nosotros y a los ciudadanos a evaluar los resultados conseguidos. Nos permitirá, asimismo, saber enseguida si nuestras políticas están siendo suficientemente eficaces¹⁹.

3. Mejora de la competitividad y supresión de las ayudas perjudiciales al medio ambiente.

La separación entre beneficios privados y públicos de la actividad económica debe superarse. En este campo, donde la sociedad asume los costes ambientales de numerosas actividades, deben establecerse criterios correctores. La fiscalidad ambiental puede ser un instrumento adecuado en este ámbito.

Una de las ventajas decisivas de los impuestos medioambientales es que corrigen las señales de precio falsas en el mercado, incorporando a los precios los costes de

¹⁸ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life. COM (2019) 149. Bruselas 04.04.2019.

¹⁹ DECISIÓN No 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» DOUE L 354. 28.12.2013. Sánchez Bravo, A., "Democracia ambiental en la Unión Europea", en la obra colectiva, edic. a cargo de F. del Olmo, J. R. Cervi, y O. Veronese, *Multiculturalidade e cidadania: olhares transversais*, Millennium Editora, Campinas-SP, 2015, pp. 165-180.

la contaminación y otros costes medioambientales -un proceso que consiste tanto en ‘determinar correctamente los precios’ como en aplicar el ‘principio de que quien contamina, paga’²⁰.

Como ha señalado la Agencia de Medio Ambiente de la Unión Europea, “Las principales razones para el uso de impuestos ambientales son: a) son instrumentos especialmente eficaces para la internalización de las externalidades, es decir la incorporación directa de los costes de los servicios y perjuicios ambientales (y su reparación) al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen; y para contribuir a la aplicación del Principio de Pago por el Contaminante y a la integración de las políticas económica y ambiental; b) pueden proporcionar incentivos para que tanto consumidores como productores cambien de comportamiento en la dirección de un uso de recursos más ‘eco-eficiente’; para estimular la innovación y los cambios estructurales; y para reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas; c) pueden aumentar la renta fiscal, que puede utilizarse para mejorar el gasto en medio ambiente; y/o para reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro; y d) pueden ser instrumentos de política especialmente eficaces para abordar las prioridades ambientales actuales a partir de fuentes de contaminación tan ‘difusas’ como las emisiones del transporte (incluido el transporte aéreo y marítimo), los residuos (p.ej., envases, baterías) y agentes químicos utilizados en agricultura (p.ej., pesticidas y fertilizantes)”.²¹

Otro elemento relevante vendrá constituido por la inclusión de los costos ambientales en los precios de mercado de los productos y servicios ofertados a los ciudadanos. Especialmente interesante es lo señalado por la Directiva Marco de Aguas en la Unión Europea²², cuando señala que “el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga”.

Cuestión a considerar también sería la relativa a la consideración de los impactos de las actividades económicas en los ecosistemas naturales, discriminando entre aquellas actividades sostenibles, y aquellas que suponen la merma de nuestros recursos. Se trata, pues, de crear una “contabilidad ambiental” que permita justipreciar adecuadamente los costes de los procesos económicos y permita planificar y dar más relevancia a los atentados ambientales. Obligación que debe extenderse a las propias administraciones públicas. El objetivo es introducir criterios “verdes” en la contratación pública asumiendo la

²⁰ [https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html#:~:text=los%20impuestos%20ambientales%2C%20\(impuestos%20no,impuestos%20totales%20de%20la%20U.E](https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html#:~:text=los%20impuestos%20ambientales%2C%20(impuestos%20no,impuestos%20totales%20de%20la%20U.E)

²¹ *El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente*, AEMA, última actualización 19/04/2016. [https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html#:~:text=los%20impuestos%20ambientales%2C%20\(impuestos%20no,impuestos%20totales%20de%20la%20U.E](https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html#:~:text=los%20impuestos%20ambientales%2C%20(impuestos%20no,impuestos%20totales%20de%20la%20U.E)

²² Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DOCE L 327. 22.12.2000.

responsabilidad de reducir al mínimo los impactos ambientales en la compra de bienes y servicios y presentar una demanda de éstos que pueda ser detectada por los productores y proveedores de la administración, a fin de que encuentren interesante producir y distribuir nuevas alternativas sostenibles a los productos y servicios tradicionales²³. La elaboración de manuales para ayudar a integrar criterios ambientales en los procedimientos de compras públicas constituye una iniciativa exitosa, que podría incorporarse a otras legislaciones²⁴.

Desde el punto de vista de los productores, cobra carta de naturaleza la apuesta por un modelo de responsabilidad social corporativa social y ambiental, que permita la puesta en marcha de políticas consensuadas entre la administración y la industria, con el común objetivo de garantizar la defensa de nuestros valores ambientales, garantizando a la vez el desarrollo económico y social de los pueblos²⁵.

4. Refuerzo de la cooperación internacional en la gestión ambiental.

Los atentados ambientales rara vez se detienen en las fronteras, no conociendo ni de legislaciones ni de jurisdicciones. Sucesos como Chernobil o la destrucción del Mar Aral, son una buena muestra de la triste globalización de los daños ambientales. La cooperación internacional se revela imprescindible para luchar contra esta lacra. Los Estados deben cooperar trabajar en común, pues las acciones de unos perjudican y/o benefician a los otros.

Debe mejorarse la cooperación internacional, estableciendo metas y objetivos adecuados a las necesidades sociales y ambientales reales, al margen de estrategias de poder o de zonas de influencia (siempre interesadas).

Los temas relacionados con el medio ambiente deberían abordarse en los diálogos periódicos con los terceros países, para definir una percepción común de las prioridades ambientales que conviene aplicar. Con los países industrializados, los temas abordados deberían ser los que son objeto de convenios internacionales o de protocolos, o los que se debaten en los foros multilaterales. Con los países en desarrollo, las preocupaciones ambientales deberían integrarse en los instrumentos y programas de cooperación.

En los ámbitos de actuación horizontales, los objetivos clave son los siguientes:

23 "Compras verdes en la contratación pública. Dar ejemplo: ¡Esa es la clave!", en *Ambienta*. Revista del Ministerio de Medio Ambiente, n° 52, febrero 2006, p. 13.

Álvaro A. Sánchez Bravo, "*Infraestructura verde en la Unión Europea: una apuesta por la biodiversidad*", en la obra colectiva, edic. a cargo de A. Sánchez Bravo, y E. Gabardo, *Estudios sobre desarrollo socioambiental*, Punto Rojo Libros, Sevilla, 2015, pp. 99-115.

24 COMISION EUROPEA, *¡Compras Ecológicas! Manual sobre la contratación pública ecológica*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2005.
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_es.pdf

25 Portal Europeo de Responsabilidad Social de las Empresas. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-social-responsibility-csr_es
Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights. Overview of Progress, European Commission, March 2019.
<https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>

- ▶ apoyo a las mejoras en el ámbito de los derechos humanos, de la democratización y de la gobernanza, que también contribuyan a fines ambientales;
- ▶ consideración del medio ambiente en las actividades de prevención de conflictos, para reducir las tensiones relacionadas con el acceso a los recursos naturales y a su utilización;
- ▶ fomento de la dimensión ambiental en todos los ámbitos de reconstrucción tras un conflicto.

Las negociaciones y las relaciones comerciales también deberán tener en cuenta las preocupaciones ambientales y deberán aclararse las relaciones entre el sistema comercial internacional y los acuerdos sobre medio ambiente. Deberá fomentarse la responsabilidad social de las empresas a escala internacional, así como la asistencia técnica, las transferencias de tecnologías limpias y la realización de estudios de impacto.

Deberá mejorarse el marco institucional internacional, especialmente mediante la integración sistemática de los temas de índole ambiental en las preocupaciones de los foros internacionales. Además, debe garantizarse una mayor coherencia entre los debates bilaterales y multilaterales, así como entre las distintas organizaciones internacionales ²⁶.

Así, en materia de cooperación internacional en materia medio ambiental, la Unión Europea “desempeña un papel clave en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente. Forma parte de numerosos acuerdos globales, regionales o subregionales en materia de medio ambiente que tratan sobre una gran variedad de cuestiones, como la protección de la naturaleza y la biodiversidad, el cambio climático o la contaminación transfronteriza del aire y del agua. En la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica, celebrada en Nagoya (Japón) en 2010, la Unión contribuyó en gran medida a alcanzar un acuerdo sobre una estrategia mundial para detener la pérdida de biodiversidad antes de 2020. Del mismo modo, la Unión ayudó a elaborar varios acuerdos internacionales importantes adoptados en 2015 a nivel de las Naciones Unidas, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. También pasó a ser parte en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) ese año” ²⁷

5. Mejora de la tecnología y los conocimientos ambientales.

²⁶ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28166.htm>

²⁷ “La política de medio ambiente: principios generales y marco básico”, en *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico>

Es preciso aumentar las inversiones destinadas a investigación y desarrollo, teniendo presente las dificultades que afrontan los países pobres a la hora de implementar tecnologías ambientales adecuadas.

Los conocimientos sobre los ecosistemas naturales son ingentes, pero aún queda mucho por descubrir. Se debe seguir avanzando en la cooperación con los comités científicos internacionales aportando recursos e información. Además, esto permitirá aprovechar el valor añadido de sus pesquisas, pues los responsables políticos necesitan, a la hora de elaborar sus previsiones, disponer de datos fiables y adecuados sobre los problemas ambientales generados por nuestras actividades.

6. Apuesta por la conservación.

La creación de zonas protegidas constituye una opción imprescindible para conservar la diversidad de especies y ecosistemas.

La conservación es parte fundamental de la estrategia de gestión sostenible del territorio y sus recursos. Por ello, los Espacios Naturales Protegidos no son entidades aisladas del resto del territorio sino que han de formar parte de un sistema de conservación en el que se contempla una gradación continua desde áreas naturales, prácticamente inalteradas, hasta la ciudad, donde los procesos naturales son controlados al máximo ²⁸.

Ahora bien, los procesos de conservación deben tener presentes a los pobladores de las áreas a proteger. Ellos generalmente han sido y so los depositarios de los conocimientos y de la correcta gestión de los ecosistemas que ha permitido que lleguen hasta nuestros días. La protección de determinadas zonas no puede ser un cheque en blanco para que se borre de un plumazo la historia de un pueblo. Donde la actividad humana sea sostenible y contribuya al mantenimiento del ecosistema debe mantenerse, aprovechar los conocimientos de la población autóctona para exportarlos a otras áreas, y ampliar la protección. Donde así no sea, si tendrá que intervenir la administración para evitar el efecto contrario indeseado: que la explotación abusiva de unos, y su beneficio, nos perjudique a todos ²⁹.

5. INICIATIVAS AMBIENTALES Y PANDEMIA.

Desde el punto de vista ambiental, la crisis global del Covid-19 salpica todos los rincones. Parecen concentrarse toda la actividad y reflexión sobre esta pandemia, pero

²⁸ <http://www.unescoeh.org/ext/manual/html/espaciosprotegidos2.html>

²⁹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural. COM (2011) 224. Bruselas. 03.05.2011.

cuestiones como el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad siguen y seguirán presentes y conectados con la situación que vivimos.

Se ha comprobado en China y en el resto del planeta como la reclusión y minimización de actividades comerciales y transporte han supuesto una considerable disminución de la emisión de gases de efectos invernadero.

La contaminación atmosférica en las ciudades ha disminuido sustancialmente, lo que contribuye a la salud de los ciudadanos de las ciudades, que en algunos casos como en España alcanza la cifra de 100.000 muertes prematuras por año, como consecuencia de la polución³⁰.

Pero, cuando esto pase, los problemas seguirán estando presente por lo que debe considerarse un escenario post pandemia en estas materias.

Y así, infelizmente, se ha constatado. El mundo está muy lejos de cumplir los objetivos del Acuerdo de París. Las reducciones de emisiones de carbón en el punto máximo de las medidas de confinamiento por el coronavirus alcanzaron hasta un 17%, pero ya se acercan de nuevo a los niveles previos a la pandemia y a largo plazo no tendrán mucho impacto en las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, que permanecen en niveles récord. La temperatura sigue aumentando y el agua y los ecosistemas están cada vez más amenazados³¹.

Un reciente informe científico³² ha constatado, que *“que el quinquenio 2016-2020 será el más cálido de la historia registrada, una tendencia que se mantendrá en los años que vienen. Además, recalca que el mundo está muy lejos de cumplir los objetivos del Acuerdo de París para mantener el incremento de la temperatura mundial por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales o, mejor aún, de limitarlo a 1,5 °C... los crecientes e irreversibles impactos del cambio climático que afectan a los glaciares, los océanos, la naturaleza, las economías y las condiciones de vida de la población y que a menudo se perciben en forma de amenazas relacionadas con el agua, como los episodios de sequía o las crecidas de ríos... el COVID-19 ha obstaculizado la capacidad para monitorear esos cambios a través del sistema mundial de observación”*.

Ante esta situación de riesgo cierto y futuro, debemos reflexionar sobre las medidas a adoptar para salvaguardar nuestra naturaleza, y a nosotros mismos como seres biológicos.

30 CEPAL. Naciones Unidas. América Latina y el Caribe ante la pandemia Covid-19. Efectos económicos y sociales, 3 de abril de 2020.

31 <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480142>

32 Investigación científica United in Science (Unidos en la Ciencia), llevada a cabo por la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Programa de la ONU para el Medio Ambiente, el Panel Intergubernamental de Expertos del Cambio Climático, la UNESCO, y otras organizaciones internacionales. Vid. United in Science 2020 A multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science

Como ha señalado Cepal, en primer lugar, habrá que considerar los problemas ambientales del denominado efecto rebote; si la salida del confinamiento no es escalada se pueden producir picos en el consumo de bienes y servicios que provocarán un aumento de emisiones de gases de efecto invernadero y compuestos contaminantes dado que nuestro sistema económico todavía depende en gran medida de los combustibles fósiles.

En segundo lugar, debe ampliarse la concienciación y educación ambiental ante esta situación de crisis planetaria; puede y, así esperamos que pase, haber creado una conciencia nueva sobre lo colectivo y nuestra corresponsabilidad ante los muchos desafíos que están por llegar para nuestras sociedades en las próximas décadas. Debemos concienciarnos de que los daños infligidos a la naturaleza pueden provocar en el futuro la aparición de nuevas enfermedades. Podemos perder la capacidad de resistir ante el embate de situaciones climáticas extremas. Perderemos, en definitiva, nuestra resiliencia como sociedad.

En tercer lugar, necesitamos de un cambio de sistema. Deberemos redefinir la forma en la que trabajamos y en la que nos relacionamos. Lo considerado hasta ahora como normal y habitual debe ser repensado, dado que números actos cotidianos, individuales y sociales, privados o colectivos, tienen un fuerte impacto sobre la naturaleza, sin ser generalmente consciente de ello.

En cuarto lugar, deberá producirse un reforzamiento de la investigación. La crisis económica que nos afectará no debe repercutir profundamente en la inversión en educación y en I+D+i. Si no somos capaces, como sociedad, de evitar que esto suceda corremos el riesgo de que nuestros futuros problemas aumenten de forma desorbitada³³

6. A MODO DE CONCLUSIÓN.

La defensa del medio ambiente como derecho fundamental, constituye hoy un reto en los sistemas constitucionales. El otorgamiento del máximo nivel de consideración jurídica y social, qué duda cabe, contribuirá a un aumento de su protección, rodeándolo de instrumentos de garantía que aseguren su eficacia. Las políticas públicas juegan un rol fundamental una vez que el reconocimiento constitucional y jurídico se ha producido. Como sabemos, una cosa es legislar, y otra cumplir y llevar a buen puerto lo legislado. Además, el desarrollo de los programas jurídicos y políticos requieren de inversiones que la Administración debe tener presentes, para que aquellos no queden en mera retórica. Las políticas públicas en materia ambiental siguen siendo las grandes olvidadas. Sectores como la agricultura, el turismo, la industria y otros, de gran capacidad de generar riqueza y empleo, pero con graves impactos ambientales, siguen primando sobre la necesaria sostenibilidad social y ambiental. Quienes así actúan olvidan algo obvio: cuando el

³³ Six nature facts related to coronaviruses. UN environment programme.
<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/six-nature-facts-related-coronaviruses>

planeta llegue a un nivel de degradación tal que sea irreversible, nada más tendrá valor, pues ni siquiera la supervivencia estará asegurada. No se trata de ser catastrofistas, sino responsables. Es el momento en que los datos científicos nos muestran bien a las claras hacia donde caminamos. Es el momento de actuar, del compromiso solidario, de la defensa de nuestra propia existencia....

Por último, lo más importante, los ciudadanos. Las políticas públicas en pro de la sostenibilidad serán inoperantes sino son asumidas por los ciudadanos en una doble vertiente: participación en la adopción de las decisiones a tomar y compromiso en la implantación de las medidas a desarrollar. Debemos estar atentos y preparados para reivindicar nuestros derechos, y hacerlos cumplir, pero también seremos responsables de nuestros propios actos, y sólo podremos exigir aquellos que estamos dispuestos a cumplir.

Los ciudadanos debemos involucrarnos en una nueva cultura de la sostenibilidad, trasladando a nuestros quehaceres cotidianos la sensibilidad y el compromiso con las cuestiones ambientales.

La educación ambiental, en su sentido más amplia, se revela como imprescindible para la generación de esa nueva sociedad que pretendemos crear y en la que sin renunciar al progreso y al desarrollo seamos más solidarios con el resto de personas y cuidemos del planeta que aún nos sustenta, ampara y protege.

La situación de pandemia planetaria, qué, a duras penas soportamos, ratifica lo expresado con anterioridad respecto a lo necesario, más que nunca de implementar políticas públicas efectivas y eficaces, y la militancia y compromiso ciudadanos.

Durante siglos hemos jugado a ser dioses, a pensar que el aumento de nuestras capacidades intelectuales y cognitivas, apoyadas por un imponente aparato científico y tecnológico nos habían convertidos en seres indestructibles. Confiábamos que el cotidiano avance de la ciencia nos proporcionara nuevas soluciones, bálsamos y remedios frente a todo lo que estuviera por llegar. Cada generación, y sobre todo la nuestra, nos considerábamos los elegidos, con derecho a usar, y a abusar, en aras de un ridículo y absurdo modelo de vida, vinculado a periodos tan cortos de existencia como es la humana frente a la naturaleza y el universo.

Y ahora, un elemento, minúsculo, pero participe al igual que nosotros de eso que se llama vida, nos ha dejado en shock, ha matado ya millones de personas y se extiende, salvo excepciones, por todo el planeta habitado.

Y es la primera lección a aprender, somos seres biológicos sometidos a leyes naturales, muchas de las cuales aún desconocemos, y por tanto ese carácter que nos ha hecho "inteligentes", también puede acabar con nosotros, eliminarnos como especies.

Esta terrible crisis que soportamos en una es también la manifestación de la prepotencia y la soberbia individual y colectiva. Nos creíamos más ricos y poderosos de lo que éramos, pensábamos más en aparentar que en ser, sin ser conscientes de nuestra fragilidad y de la propia fragilidad de nuestro modelo cultural (eurocentrismo) y económico (capitalismo, embebido en la soberbia del mercado).

Y el sistema se ha derrumbado y ahora quienes pagan son los seres humanos; especialmente los pobres y vulnerables, una vez más. Se van a perder millones de vidas, medios económicos, empleos y derechos sociales que ha costado décadas conquistar.

Pero cuidado, porque esta crisis es una llamada de atención a los que creen que, aislándose en su pequeño mundo personal o en sus límites geográficos, olvidando sus injusticias internas, su ausencia casi absoluta de políticas públicas y de integración social, su falta de respeto por los derechos humanos de ingentes partes de su población, se van a salvar pues son los elegidos, los “Mesías”.

Como señaló el Papa Francisco *“la crisis originada por el coronavirus nos coloca frente a una doble vía: la que conduce al fortalecimiento del multilateralismo, “como expresión de una solidaridad fundamentada en la justicia y en el cumplimiento de la paz y de la unidad de la familia humana”; y, por otro lado, la que nos encamina “a actitudes de autosuficiencia, nacionalismo, proteccionismo, individualismo y aislamiento”, apartando a los más pobres y vulnerables”*.