

El desarrollo sostenible:

30 años de evolución desde el Informe *Brundtland*

Autor: Alfonso Aguado Puig

Director: Jesús Jordano Fraga

Sevilla, septiembre de 2.018.

ÍNDICE

<u>Introducción General</u>	16
<u>CAPÍTULO I. Orígenes del objetivo del desarrollo sostenible en el seno de Naciones Unidas</u>	26
<u>I. La ciencia despierta a la Sociedad. Aportación del Club de Roma</u>	26
1. Los límites del crecimiento.....	27
2. La primera revolución global.....	30
3. El Club de Roma. Un ejemplo de la necesaria referencia científica.....	32
<u>II. Estocolmo o la primera reacción de Naciones Unidas</u>	34
1. La Conferencia sobre Medio Humano.....	36
2. Fundamentos básicos de su contenido.....	39
3. Ámbitos de actuación a los que afecta.....	42
4. Valoración de la Cumbre de Estocolmo.....	46
<u>III. La denuncia del subdesarrollo, La otra perspectiva que se añade a la búsqueda de ese equilibrio</u>	49
1. El reconocimiento de la necesidad de un nuevo orden económico.....	50
2. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.....	51
3. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.....	53
4. Valoración jurídica de su aportación al equilibrio.....	55
<u>IV. El Informe <i>Brundtland</i>. Más allá de la aparición del concepto de desarrollo sostenible</u>	57
1. Antecedentes. ¿Por qué se crea la Comisión y cómo desarrolló su trabajo?.....	57
2. “La Comisión ha acabado su trabajo”. El objetivo cumplido: exploración, diagnóstico y tratamiento.....	60
3. La Declaración de Tokio.....	66
4. El legado del Informe <i>Brundtland</i>	67
<u>V.- Valoración conclusiva del periodo inicial</u>	71
1. La humanidad ante una situación grave y compleja.....	71
2. La Declaración sobre Ambiente Humano.....	73
3. La reivindicación del derecho al progreso.....	75
4. Aparición del concepto y principios sobre desarrollo sostenible.....	76

CAPÍTULO II. <u>La Cumbre de la Tierra. Río 92</u>	78
I. <u>Antecedentes</u>	78
II. <u>La Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo</u>	80
1. Principios genéricos.....	83
A. Principio antropocéntrico.....	83
B. Soberanía de los Estados.....	87
C. Igualdad hombre-mujer.....	91
D. Arreglo pacífico de controversias.....	94
E. Buena fe y solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones.....	97
2. Principios ambientales.....	100
A. Principio de participación ciudadana.....	101
B. Principio de eficacia jurídica de las normas ambientales.....	106
C. Deber de regulación en materia de responsabilidad por daños ambientales	110
D. Prevención de daños transfronterizos.....	115
E. Principio de precaución.....	117
F. Quien contamina paga.....	120
G. Evaluación previa.....	125
H. Deber de notificación inmediata.....	129
I. Información, notificación y consultas previas.....	133
J. Intervención internacional.....	135
K. Vigencia en situaciones de excepción.....	138
3. Principios a favor del desarrollo.....	140
A. Lucha contra la pobreza.....	141
B. Deber de asistencia.....	145
C. Responsabilidades comunes pero diferenciadas, CBDR.....	150
D. Cambio de modelo económico internacional.....	154
4. Principios para la sostenibilidad.....	159
A. El principio de equidad.....	160
B. El principio de integración.....	165
C. Equilibrio socioeconómico: cambio en las modalidades de producción y consumo + políticas demográficas.....	174
a) Producción y consumo sostenibles.....	175
b) Políticas demográficas adecuadas.....	177
D. La aportación de la ciencia y la tecnología.....	180
E. La formación de las nuevas generaciones.....	186
F. La defensa de las comunidades locales.....	191
G. La relación paz-desarrollo sostenible.....	200

III.	<u>El debate permanente sobre el objetivo del equilibrio en la Comisión para el Desarrollo Sostenible (1993-2013)</u>	203
1.	Origen.....	203
2.	Objetivos de la Comisión.....	204
3.	Su sustitución por el FPANDS.....	204
IV.	<u>Valoración de la Cumbre de la Tierra</u>	208
1.	Una visión global.....	208
2.	Ámbitos de influencia.....	212
A.	Político.....	212
B.	Social.....	213
C.	Medioambiental.....	214
D.	Económico.....	216
E.	Científico.....	217
3.	Consideraciones jurídicas sobre la Cumbre de la Tierra.....	218
A.	Respecto de su eficacia jurídica.....	218
B.	Naturaleza jurídica de sus principios.....	217
C.	La planificación como método de implementación.....	221
D.	Nuestra valoración sobre su trascendencia.....	222
<u>CAPÍTULO III. Evolución posterior hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible</u>		225
I.	<u>Johannesburgo 2.002: Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, Cumbre de Río+10</u>	225
1.	Antecedentes.....	225
2.	La revisión de la Cumbre de la Tierra en Río+5.....	226
3.	La Declaración del Milenio.....	227
4.	La Cumbre de Río+10. La oportunidad perdida.....	228
5.	El Plan de Aplicación.....	234
6.	La eclosión doctrinal del Derecho sobre el desarrollo sostenible.....	235
A.	La implementación del Derecho sobre el desarrollo sostenible para el Centro para el Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible.....	237

B. La aportación de la Asociación de Derecho Internacional (<i>International Law Association</i> o ILA): la Declaración de Nueva Delhi de principios relativos al Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible.....	239
C. Análisis crítico sobre la aportación doctrinal.....	245
7. Valoración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.....	248
A. Aportación al sistema jurídico.....	248
B. Gobernanza y globalización.....	250
C. Enfoque del equilibrio en la Cumbre.....	251
D. Avances en la participación de actores no gubernamentales.....	252
E. Reacción de la doctrina y la jurisprudencia.....	253
F. Nuestra valoración.....	254
II. <u>Conferencia de Río 2012 (Río +20). Balance tras cuatro décadas buscando el equilibrio.....</u>	255
1. Sumario.....	255
2. <i>El futuro que queremos</i>	256
A. Una mirada retrospectiva.....	256
B. Objetivos propuestos en la Cumbre.....	255
3. Análisis jurídico de la Declaración.....	261
A. Aportación al concepto de desarrollo sostenible.....	261
B. ¿Recoge Río+20 los principios necesarios para mejorar en la búsqueda del equilibrio? ¿Qué nivel de eficacia tiene esta Declaración? ¿A qué obliga a los Estados y a los individuos?.....	263
C. Análisis crítico.....	265
III. <u>Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la Agenda 2030.....</u>	266
1. Vigencia de la Declaración de Río.....	266
2. Nuestra propuesta de clasificación.....	268
3. Medios para su consecución.....	269
4. Una estrategia mundial para el desarrollo sostenible a 2030.....	271
IV. <u>Avances del Derecho Internacional en el periodo 2002-2012.....</u>	272
1. Concepto de desarrollo sostenible	273
2. Principios orientadores del objetivo del desarrollo sostenible en sede de la Organización de Naciones Unidas.....	276

A. Principios genéricos.....	278
B. Principios ambientales.....	279
C. Principios a favor del desarrollo.....	282
D. Principios para la sostenibilidad.....	282
3. Una visión jurídica sobre la difícil labor de Naciones Unidas.....	285
A. Periodo previo a 1992.....	286
B. Río 92.....	289
C. Johannesburgo 2002.....	291
D. Río+20.....	295
E. Una valoración final.....	297
4. La transformación del rol jurídico de la sociedad en la búsqueda del equilibrio.....	299
5. El papel de la jurisprudencia.....	300
A. La delicada labor de la Corte Internacional de Justicia.....	301
B. Resolución de conflictos internacionales entre desarrollo económico y derechos humanos.....	304
C. Resolución de conflictos en otros foros internacionales.....	307
D. Una valoración conjunta de la labor de los tribunales internacionales.....	310
6. Los avances de la ciencia jurídica.....	313
7. Un sistema jurídico dinámico y complejo.....	316
8. Nuestra opinión al respecto.....	319
A. Debemos asumir una concepción dinámica del desarrollo sostenible.....	319
B. Sobre la necesaria legitimación de Naciones Unidas en la construcción del sistema.....	320
C. Trascendencia jurídica de la Declaración de Río.....	321
D. La renuncia a su actualización y posibles consecuencias.....	322
E. La mejora de la capacidad de cumplimiento como prioridad.....	323
F. La extensión de la legitimación en el proceso.....	324
G. Ámbitos de desarrollo de la codificación.....	325
H. Comentario final.....	326

CAPITULO IV. <u>La aportación europea a la consecución del objetivo del equilibrio</u>	329
<u>I. Introducción</u>	329
<u>II. Proceso de evolución del modelo de desarrollo en los tratados constitutivos</u>	331
1. Hasta la Cumbre de París.....	331
A. Europa también fue un continente en vías de desarrollo.....	331
B. La gran iniciativa europea para el desarrollo económico, la CECA.....	333
C. El enfoque sobre el desarrollo en la consolidación del proceso de unión.....	334
D. El Tratado de fusión.....	336
E. Una reflexión sobre el modelo de desarrollo europeo tras la Segunda Guerra Mundial.....	33
7	
2. Fase intermedia o la aparición de la conciencia ambiental.....	339
3. Proceso de armonización en los textos básicos de la entonces CEE.....	340
A. El Acta Única.....	340
B. El Tratado de la Unión.....	342
C. El Tratado de Ámsterdam.....	347
D. La fracasada Constitución Europea.....	348
a) El desarrollo sostenible como objetivo básico.....	349
b) Principios y políticas a las que pretendía afectar.....	350
c) Modelo de integración en la política ambiental: la interrelación.....	353
d) La política exterior.....	351
e) Trascendencia jurídica.....	356
f) Aportación del texto.....	357
E. El Tratado de Lisboa.....	358
F. Conclusiones sobre la evolución del desarrollo sostenible en los textos básicos.....	359
a) El desarrollo sostenible es uno de los objetivos globales de la Unión Europea.....	359
b) La integración o interrelación de sus pilares en los textos básicos.....	359
c) La obligación de crear un sistema jurídico eficaz.....	360
d) Carencias en los tratados básicos.....	361
e) Nuestras propuestas.....	361
<u>III.- Principales factores de influencia a nivel político</u>	362
1. Europa ante la Cumbre de la Tierra.....	362

2. El Proceso de <i>Cardiff</i>	365
3. Influencia de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002.....	370
4. Una nueva asociación mundial para el desarrollo sostenible tras Río+20. Cambio de modelo hacia la “economía verde”.....	377
A. Primeros efectos de Río+20 en Europa: el debate sobre la recuperación del sistema europeo.....	377
B. Cómo interpreta Europa el mensaje de Río+20.....	380
a) Europa se une a la asociación mundial.....	381
b) La UE ante la Agenda 2030.....	384
C. Influencia de <i>Nuestro futuro común</i> en el sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible	386
5. Análisis crítico.....	387
A. En relación con la influencia de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.....	387
B. Europa frente a Río+20.....	390
<u>CAPÍTULO V. Origen y elementos del sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible.....</u>	<u>393</u>
<u>I. Introducción General.....</u>	<u>393</u>
<u>II. Elementos básicos del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en Europa.....</u>	<u>394</u>
1. La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.....	394
A. Antecedentes.....	394
B. El Consejo Europeo de Gotemburgo y reacciones iniciales.....	398
C. Una primera valoración.....	402
2. Proceso de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible	405
3. La Estrategia revisada.....	408
4. Los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible.....	416
5. Los Indicadores de Desarrollo Sostenible. Más allá del PIB.....	421
A. Los Indicadores como instrumento de evaluación.....	422
B. Un elemento esencial del sistema.....	424
C. La necesaria relación Principios-Indicadores. La aportación de la ciencia jurídica.....	426

III. <u>La Estrategia Europa 2020 o el declive del sistema</u>	428
1. Una Europa en crisis.....	428
2. La Estrategia Europa 2020. El cambio en el modelo desarrollo.....	430
3. El declive del objetivo del desarrollo sostenible.....	432
4. El Comité Económico y Social. El último bastión del desarrollo sostenible.....	435
5. La Economía Verde ¿Fin del periodo negro o consumación del cambio de modelo de desarrollo en Europa?.....	438
IV. <u>El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo</u>	444
V. <u>Valoración jurídica del sistema europeo</u>	447
1. Evolución del concepto de desarrollo sostenible.....	447
2. Integración del objetivo en las políticas básicas.....	449
3. La consolidación del desarrollo sostenible como objetivo global.....	450
4. La confirmación del sistema en la revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible	452
5. El objetivo de desarrollo sostenible es desplazado por la Estrategia Europa 2020.....	456
6. Importancia del ECOSOC como punto de referencia.....	457
7. ¿Qué modelo de desarrollo elige Europa?.....	458
8. El sistema jurídico tras el nuevo consenso europeo en materia de desarrollo.....	461
9. La fragmentación de las políticas: una consecuencia de la falta de claridad del concepto del modelo de desarrollo sostenible.....	462
CAPÍTULO VI. <u>Análisis de la integración del objetivo de desarrollo sostenible en las políticas europeas en materia de derecho al desarrollo económico, social y sobre la protección del medio ambiente</u>	464
I. <u>Justificación de su análisis individualizado</u>	464
II. <u>Desarrollo económico: las Orientaciones Generales de Política Económica</u>	465
1. Introducción.....	465
2. La fase previa a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible. La Estrategia de Lisboa.....	465
3. Las OGPE y la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible	468
4. Declive del desarrollo sostenible en las OGPE.....	471
5. Las OGPE y la Estrategia Europa 2020.....	473

6. Nuestra valoración.....	474
<u>III. El desarrollo social a través del sistema europeo de derechos humanos, libertades fundamentales y derechos fundamentales.....</u>	<u>476</u>
1. Introducción.....	476
2. El Convenio y la labor interpretativa de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	477
A. Aportación del Convenio a la eficacia de los principios sociales de la Declaración de Río.....	478
a) Protección contra la discriminación.....	479
b) El derecho a la participación ciudadana.....	480
c) Derecho a la educación y formación en materia de desarrollo sostenible...	481
d) Vigencia en situaciones de excepción.....	482
e) Prohibición del abuso de derecho.....	483
f) La importancia del control judicial en la eficacia del sistema.....	484
B. La protección indirecta del Convenio a través de la labor integradora del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	485
C. Consideraciones al respecto.....	489
3. La Carta de Derechos Fundamentales.....	491
<u>IV. La integración del objetivo del desarrollo sostenible en el Derecho Ambiental europeo a través de los Planes de Acción en materia de medio ambiente.....</u>	<u>495</u>
1. Antecedentes.....	495
A. Primer Plan de Acción.....	496
B. Segundo Plan de Acción.....	498
C. Tercer Plan de Acción.....	499
D. El Cuarto Plan de Acción.....	500
2. El Plan de Acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (5º Plan). La aparición del concepto de desarrollo sostenible en la política ambiental europea.....	504
A. Antecedentes.....	504
B. El objetivo del desarrollo sostenible en el 5º Plan.....	505
C. El ECOSOC ante el 5º Plan.....	509
D. Revisión intermedia.....	510
E. Balance de resultados.....	512
F. Valoración.....	513

3	El Sexto Plan.....	514
A.	El pilar ambiental de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.....	514
B.	La revisión intermedia.....	518
C.	Evaluación final.....	519
D.	Valoraciones al respecto.....	521
4	7º Plan de Acción, <i>Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta: ¿Hemos escogido el rumbo adecuado?</i>	525
A.	El reto de compatibilizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la Estrategia Europa 2020.....	527
B.	El problema de la eficacia de la legislación ambiental.....	528
C.	El principio de integración en el 7º PAM.....	529
D.	Desarrollo sostenible en el ámbito urbano.....	530
E.	La dimensión internacional y regional de la política ambiental.....	531
5.	Resumen de la evolución en la política ambiental europea a nivel estratégico.....	533
A.	La planificación como método.....	533
B.	La influencia de las Cumbres Mundiales.....	533
C.	Los PAMA y el principio de integración.....	535

V.- Análisis comparativo de la implementación del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en las políticas de desarrollo económico, social y de protección ambiental.....537

1.	Influencia del Proceso de <i>Cardiff</i>	538
2.	Fragmentación del concepto de desarrollo sostenible.....	540
3.	Evolución temporal. Fases.....	542
A.	Desde Río 92.....	543
B.	La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y la Cumbre de Johannesburgo.....	544
C.	Periodo negro.....	545
D.	Río+20 y Europa 2020.....	545
4.	¿Coordinación o descoordinación?.....	546
5.	Implementación del sistema jurídico en las tres políticas.....	549
A.	Nivel conceptual.....	549
B.	Jerarquía respecto de los objetivos.....	551
C.	Fijación de principios.....	553
D.	Integración en la planificación.....	557

E. Evaluación e indicadores.....	559
----------------------------------	-----

CAPÍTULO VII. Especial consideración del objetivo del equilibrio en el régimen europeo de los espacios naturales protegidos y biodiversidad.....

<u>I. Introducción.....</u>	561
-----------------------------	-----

<u>II. La Directiva de Aves.....</u>	562
--------------------------------------	-----

<u>III. La Directiva Hábitats.....</u>	564
--	-----

IV. Régimen de la evaluación previa en relación con los espacios naturales y la biodiversidad bajo el prisma del desarrollo sostenible.....

1. Proyectos públicos y privados que afecten a los espacios naturales protegidos y la biodiversidad.....	571
--	-----

A. El objeto del conflicto.....	572
---------------------------------	-----

B. Principios básicos del régimen de EIA.....	574
---	-----

C. Análisis del principio de integración en el proceso de evaluación.....	576
---	-----

D. El objetivo del desarrollo sostenible en la EIA de proyectos.....	578
--	-----

2. El régimen de la evaluación ambiental estratégica en la protección de la biodiversidad.....	579
--	-----

3. El papel de la Comisión Europea en la interpretación del principio de integración en la aplicación de la Directiva Hábitats.....	582
---	-----

<u>V. Criterios de resolución de conflictos.....</u>	586
--	-----

1. Ponderación de intereses entre el estado de conservación favorable y el desarrollo económico y social.....	588
---	-----

A. Límite inferior o de no conflicto.....	590
---	-----

B. Supuestos ordinarios.....	591
------------------------------	-----

a) A nivel normativo.....	592
---------------------------	-----

b) Relativos al incumplimiento del deber de trasposición.....	593
---	-----

c) Conflictos en el ámbito de los espacios naturales protegidos.....	595
--	-----

C. Casos extraordinarios.....	598
-------------------------------	-----

a) Carácter excepcional de la autorización del art. 6.4.....	599
--	-----

b) Respeto a las etapas del proceso de evaluación.....	599
--	-----

b.1) Examen de las posibles alternativas.....	599
b.2) Evaluación previa adecuada.....	600
b.3) Razones imperiosas de interés público de primer orden.....	601
b.4) Medidas compensatorias y ponderación de la autoridad competente.....	603
c) Supuestos en los que es preceptivo el informe de la Comisión.....	606
2. Conflicto entre la protección ambiental y otros intereses diferentes a los sociales o económicos.....	611
3. Interpretación del principio de integración en la evaluación de impacto.....	612
4. Principio de cautela (precaución) y su aplicación en la evaluación de impacto en espacios naturales protegidos.....	616
A. Dimensión temporal.....	619
B. Ámbito objetivo.....	620
C. Contenido material.....	621
5. Carga de la prueba de la afección ambiental en materia de evaluación de impacto de proyectos dentro de un espacio protegido.....	623
A Fase previa: mínima actividad probatoria.....	624
B. Segunda fase: supuestos ordinarios del art. 6.3. Inversión de la carga de la prueba.....	625
C. Carga de la prueba en los supuestos de conflicto entre protección ambiental y actividad económica del art. 6.4.....	626
a) Posibles soluciones alternativas menos perjudiciales.....	626
b) respecto de las medidas compensatorias.....	626
6. La jurisprudencia en la evaluación ambiental estratégica.....	627
A. Definición de plan o programa.....	628
B. Ámbito de aplicación.....	628
C. Efectos de la impugnación sobre su eficacia.....	629
D. Respecto del criterio de interpretación de la evaluación de proyectos.....	629
E. El principio de elevado nivel de protección del medio ambiente.....	630
F. La promoción del desarrollo sostenible en la argumentación del TJUE.....	630
<u>VI. Valoración conclusiva.....</u>	<u>631</u>
1. El desarrollo sostenible en el espíritu de la Directiva Hábitats.....	631
2. El desarrollo sostenible en el cuerpo de la Directiva Hábitats.....	632

3. Reconciliar cuerpo y espíritu: una necesidad.....	633
4. La evaluación previa como herramienta de integración: de lo ambiental a lo sostenible.....	635
5. Reflexiones sobre la labor del TJUE.....	637
CONCLUSIONES.....	641
ANEXOS.....	669
I. <u>Declaración sobre Medio Ambiente Humano. Estocolmo 1972</u>	
II. <u>Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Nueva York 1986</u>	
III. <u>Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro 1992</u>	
IV. <u>Declaración de Principios sobre Desarrollo Sostenible. Nueva Delhi 2002</u>	
V. <u>Principios rectores sobre desarrollo sostenible. Comisión de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible</u>	
VI. <u>Principios Rectores del Desarrollo Sostenible</u>	
TABLA DE ABREVIATURAS.....	710
ENLACES WEB.....	716
BIBLIOGRAFÍA.....	721
ÍNDICE DE CASOS.....	770

Introducción General

En la sociedad moderna se adquiere la conciencia sobre la necesidad de establecer un equilibrio entre la intensidad del aprovechamiento de los recursos y el respeto al entorno natural del que proceden, a medida que se ha ido teniendo conocimiento del deterioro que se producía al medio ambiente, todo ello como consecuencia del conjunto de actividades humanas que afectan a los recursos naturales y de esta forma, perjudican al entorno que nos rodea. La anterior afirmación no parece ser controvertida, pero lo cierto es que el origen de esta forma de pensar surge en los países desarrollados y a partir del momento en el que vuelven a estar cubiertas las necesidades básicas del conjunto de su población, tras un largo periodo histórico en el que se encadenaron crisis económicas y guerras. Los daños ambientales más graves se han ido produciendo, básicamente, desde que se inició el proceso de la Revolución Industrial a finales del siglo pasado. Tras una serie de conflictos bélicos a escala mundial, que se prolongan hasta mediados del siglo XX, la prioridad era recuperar la paz y en segundo lugar y sin solución de continuidad, iniciar la recuperación económica a marchas forzadas. En esta dirección se mueven los principales acuerdos internacionales entre los países más poderosos para crear organismos que favorezcan la estabilidad. Tal es el caso de la Organización de las Naciones Unidas que se crea para garantizar la paz y la seguridad a nivel mundial y en lo que se refiere a Europa, con la aparición de las tres Comunidades Europeas centradas en el objetivo de la recuperación económica.

En primer lugar, se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que entra en vigor en 1952 y a continuación, en 1957, mediante los Tratados de Roma en marzo de ese año, se constituyen lado la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea. Del contenido de estos acuerdos iniciales podemos extraer la conclusión de que la prioridad de las partes que los suscriben y de sus promotores, es garantizar la paz tras los recientes conflictos bélicos y, a partir de ahí, establecer unos mecanismos dirigidos a la recuperación económica sin que, en ningún caso, se observe conciencia de que los recursos que han de emplearse para ello sean limitados o estén en peligro,

porque el objetivo es un desarrollo económico y social, en principio, acelerado y sin límites¹. Efectivamente, el enfoque de estas prioridades es claramente antropocéntrico en cuanto al objeto de su protección e inmediato, en cuanto a una dimensión temporal que no tiene en cuenta, en principio, la responsabilidad intergeneracional en la gestión de los recursos naturales. No podemos criticar hoy las medidas tomadas entonces por olvidar el previsible deterioro ambiental que iban a producir, puesto que estaban dirigidas a resolver una serie de problemas concretos y muy graves. De hecho, no existía en ese momento histórica conciencia, ni se valoraba, como hoy, la importancia de la afección de la promoción de este desarrollo sin límites sobre el medio ambiente. Se trataba entonces de recuperar la dignidad del ser humano, a través del reconocimiento de unos derechos básicos, de un periodo de autodestrucción y garantizar la estabilidad internacional a través de un desarrollo económico acelerado. En este momento, al hablar de desarrollo, se habla de armonía para referirse, en primer lugar, al equilibrio en el desarrollo de los distintos sectores económicos y, a continuación, en cuanto a la necesidad de sacar de la situación de pobreza a los menos favorecidos.

Solo a partir de la década de los sesenta, influenciados por algunos círculos de opinión científica, como es el caso del Club de Roma desde 1968, por parte de los países más poderosos se empieza a tomar conciencia de la necesidad de establecer unos límites a la actividad humana para, de esta forma, garantizar, la salud primero y luego, el mantenimiento del entorno natural que nos rodea como un valor autónomo. Surge ya, en esta época, una corriente de pensamiento, denominada *ética ambiental*, que empieza a cuestionar el modelo de aprovechamiento surgido tras la Revolución Industrial. Tal es el caso de la obra de RUSELL, *¿Tiene el hombre futuro?*² Esta conciencia política a escala internacional, movida por datos científicos, ha generado desde entonces un cuerpo jurídico propio, denominado Derecho Ambiental, que se caracteriza por

¹ Así, en el art. 2 del Tratado Constitutivo de la CEE podemos encontrar que recoge expresamente como uno de sus objetivos un desarrollo armonioso de las actividades económicas.

² Este filósofo y matemático de origen británico es considerado uno de los pensadores más influyentes del siglo XX, sobre todo en los países de habla inglesa. Se le reconoce como uno de los creadores de la filosofía analítica. En sus obras se tratan temas tan variados como la existencia de Dios, el pacifismo, control de la natalidad, el matrimonio. *Has the man a future?* Fue un polémico discurso sobre el uso de las armas nucleares que generó diversidad de interpretaciones coincidiendo con la denominada “crisis de los misiles de Cuba” en 1.962.

su incidencia en otros ámbitos del ordenamiento, de tal manera que ha supuesto un enfoque distinto en la regulación de las actividades humanas que pudieran tener incidencia en el medio ambiente. Citamos como ejemplo, por su precocidad, la aportación de autores norteamericanos como HARDIN³, o CALWELL⁴, sin perjuicio de la formación de lo que hoy podemos afirmar como una auténtica doctrina a nivel mundial. En América Latina, son esenciales las aportaciones de CANO⁵, BRAÑES⁶, ANDDALUZ⁷, sin olvidar al venezolano LOPE-BELLO⁸, el peso de la obra del brasileño LEME MACHADO⁹, o las últimas aportaciones de ORTÚZAR¹⁰. En Europa, debemos partir de la aportación de los británicos MCKNIGHT, MARSTRAND y SINCLAIR¹¹, siendo necesario tomar en consideración la importancia de la doctrina francesa con autores como MALAFOSSE,¹² LAMARQUE¹³, GIROD¹⁴, DEXPAX¹⁵, PRIEUR¹⁶, y la obra de MODERNE¹⁷. Entre la doctrina italiana, el origen de la doctrina ambientalista lo encontramos en GIANNINI¹⁸, al que ha seguido la obra de POSTIGLIONI¹⁹, ALMERIGHI Y ALPA²⁰, CACCINI²¹ y MADALENA²². En Alemania existe una abundante literatura ambiental representada por

³ Profesor de Ecología Humana en la Universidad de Santa Bárbara, California, autor de *The Tragedy of Commons* en 1.968 de la que encontramos una versión traducida en la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 2, 2002, pp. 295 y ss.

⁴ *In defense of Earth. International Protection of the Biosphere*, Indiana University Press, Bloomington, 1972, *International Environmental Policy Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham, 1984, entre otras.

⁵ Autor de *Derecho, Política y Administración Ambientales*, Desalma, Buenos Aires, 1.978, sin perjuicio de la fundación y dirección de la revista especializada Ambiente y Recursos Naturales.

⁶ *Derecho Ambiental Mexicano*, Universo Veintiuno, México, 1987.

⁷ *Derecho Ambiental, Propuestas y Ensayos*, Proterra, Lima, 1990.

⁸ *Cuatro estudios de caso sobre protección ambiental, Inglaterra, Suecia, Francia, y Estados Unidos*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1.973.

⁹ *Direito Ambiental Brasileiro*, Revista das Tribunaes, Sao Paulo, cuya primera edición data de 1.982.

¹⁰ *El Derecho Internacional Ambiental, historia e hitos*, AIDA, abril 2014.

<<http://www.aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>> [Consulta: 24 julio 2017].

¹¹ *Environmental Polutions Control*, Allen and Unwin Ltd., Londres, 1974.

¹² *Le Droit a la Nature*, Editions Montchrestrien, París, 1973, entre otras.

¹³ *Droit de la Protection de la Nature et de l'environnement*, 1975.

¹⁴ *La Reparation du Dommage Ecologique*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París 1.974.

¹⁵ *Droit de l'environnement*, LITEC, París, 1.980.

¹⁶ *Droit de l'environnement*, Dalloz, París, 1.984.

¹⁷ *La distinction du tiers et de l'usager dans le contentieux des dommages de travaux publics*, CJEG, 1964.

¹⁸ *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Revista Trimestrale di Diritto Pubblico.

¹⁹ *Il Diritto all'ambiente*, Jovene Editore, Napoli, 1.982.

²⁰ *Diritto e Ambiente*, Cedam, Padova, 1989.

²¹ *Ambiente e sua protezione*, CEDAM, Padova, 1988.

²² *Il diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e Della coattività*, Consiglio di Stato, 1983.

REHBINDER²³ o la importante aportación de KRÄMER²⁴, no solo en cuanto a su obra, sino además, debido a su papel en las instituciones comunitarias desde 1.972 hasta 2004. En España, tras las Jornadas de Saneamiento y Población Organizadas en 1.966 por la Comisión Central de Saneamiento, aparece la obra de MOLA ESTEBAN ²⁵ tras la cual podemos citar, sin carácter exhaustivo, las de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁶, MARTÍN MATEO²⁷, RETORTILLO BAQUER²⁸, LÓPEZ RAMÓN²⁹, RODRÍGUEZ RAMOS³⁰, PÉREZ MORENO³¹, LOZANO CUTANDA³², sin olvidar las interesantes aportaciones de JORDANO FRAGA³³, ALENZA GARCÍA³⁴ o SANZ LARRUGA³⁵.

Simultáneamente, y sobre todo gracias al impulso de la conjunción de intereses, los países pobres reivindican su legítimo derecho al desarrollo, a elevar el nivel de vida de su población en términos comparativos con la de los países del Norte y que el proceso de protección ambiental no se haga a costa de su progreso. Se produce así, la necesidad de equilibrar la urgente adopción de medidas que protejan nuestro entorno de la actividad humana, con la no menos imperiosa responsabilidad de acabar con la pobreza de muchos millones de seres humanos. El término “desarrollo sostenible” comienza a ser utilizado

²³ Traducido al castellano en *El debate sobre la trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho ambiental y de la planificación* (traducción de Germán Valencia), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 1, Año 2002, pp. 23-28.

²⁴ Además de ser autor de más de 150 artículos, también ha publicado más de veinte obras monográficas sobre el Derecho Ambiental europeo. En España tenemos traducida su obra *Derecho medioambiental comunitario, 2009, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid*. En el entorno de la CE destacar que en 1.984 pasó a formar parte de la Dirección General de Medio Ambiente y en 2001 llegó a ostentar el cargo de Jefe de la Unidad sobre Gobernanza Ambiental. Desde el punto de vista académico, es colaborador de diversas Universidades, comenzando su docencia en Kiel para luego enseñar en Munich, Hamburgo, Bremen, Londres, Brujas, Copenhague, Gante, Estocolmo o Sevilla, entre otras.

²⁵ *La defensa del medio humano*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1972.

²⁶ *Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 24/80.

²⁷ *Tratado de Derecho Ambiental*, Edisofer, Madrid, actualizado a 2003.

²⁸ *Aspectos administrativos en la creación y funcionamiento de los parques nacionales*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 6, 1975, pp. 343 y ss.

²⁹ *Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente*, Actas del I Congreso de la Federación de Amigos de la Tierra, Sevilla, 1980, p. 283.

³⁰ Que coordinó la obra *Derecho y Medio Ambiente*, editada por CEOTMA-MOPU, Madrid, 1.981.

³¹ *Constitución y Medio Ambiente*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, 1982.

³² *Derecho Ambiental Administrativo*, Wolters Kluwer España S.A., 11ª edición, Madrid, 2010.

³³ *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch Editor, Barcelona, 1995.

³⁴ *Fundamento y práctica de la investigación jurídico-ambiental en España*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 5, 2004, pp. 57-68.

³⁵ *Derecho administrativo y sostenibilidad ambiental: 35 años de un desarrollo doctrinal sin precedentes*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 23, año 2012, pp. 81-116.

como un principio de este nuevo enfoque respecto de la conjunción del derecho al desarrollo con el aprovechamiento respetuoso de los recursos naturales. En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se recoge ya el siguiente pronunciamiento: “*A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada*”³⁶. Sin embargo, antes de que viera la luz esta expresión, ya era patente la conciencia sobre la necesidad de un “desarrollo armonioso” en cuanto a la necesidad de que se respetase el equilibrio entre la mejora de la calidad de vida del ser humano y la protección del entorno en el que se tiene que desarrollar su existencia. Así se recoge en el que podemos denominar primer texto internacional moderno que contiene una declaración de principios sobre Derecho Ambiental: la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano aprobada por la Conferencia de Naciones Unidas de 16 de junio de 1972³⁷. El estudio de este necesario equilibrio entre la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico y social ha generado una corriente de pensamiento que se materializa en las aportaciones de autores a nivel internacional como BROWN WEISS³⁸, CANÇADO TRINDADE³⁹, CORDONIER SEGGER⁴⁰, FRENCH⁴¹, KISS y SHELTON⁴², o SANDS⁴³. En el ámbito europeo, entre otros, por la obra de DECLERIS⁴⁴, DOUMBÉ-BILLÉ⁴⁵, PRIEUR⁴⁶, y en nuestro país representada,

³⁶ Principio 4 de la Declaración de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

³⁷ Principio 1.

³⁸ *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Transnational, New York, 1989.

³⁹ *Human Rights, Sustainable Development and the Environment*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1992. Sin perjuicio de su obra literaria, la mayor aportación de este autor la realiza como magistrado, en primer lugar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y posteriormente, como miembro de la Corte Internacional de Justicia, en la que en la línea de pensamiento del magistrado WEERAMANTRY, introduce principios básicos del desarrollo sostenible en las argumentaciones jurídicas del Alto Tribunal, enfoque que constituye una aportación de indudable valor jurídico.

⁴⁰ CORDONIER SEGGER, and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, Oxford University Press, New York, 2004.

⁴¹ *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester University Press, 2005.

⁴² *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003.

⁴³ Entre otras, *International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles*, Lang, 1995.

⁴⁴ *The Law of Sustainable Development: General Principles. A Report for the European Commission*, Comisión Europea, Bruselas, 2000.

⁴⁵ *Les aspects juridiques de l'Agenda 21*, Etude du Ministère de l'Environnement, CRIDEA-CNRS, Limoges, décembre 1995.

entre otros autores, por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁴⁷, LOPERENA ROTA⁴⁸, JUSTE RUIZ⁴⁹, ALLI ARANGUREN⁵⁰ o las obras dedicadas a este objeto por parte de JORDANO FRAGA⁵¹, sin perjuicio del carácter representativo de esta relación, no exhaustiva.

Movidos por esta denuncia, los Estados, en el seno de las instituciones internacionales, han ido desarrollando toda una serie de medidas legislativas y políticas que no siempre están llegando a tiempo y si lo hacen, no de forma tan eficaz como hubiera sido deseable. Esta nueva perspectiva pretende fundamentalmente equilibrar los aprovechamientos de forma que permitan el ejercicio del derecho al desarrollo para, a la vez, evitar que perjudiquen al medio ambiente y garantizar su existencia futura. De hecho, uno de los mayores problemas que está encontrando la política ambiental internacional para dar los frutos apetecidos, ha sido y es que las medidas restrictivas que deberían aplicarse han chocado frontalmente con las legítimas pretensiones de desarrollo industrial de los países emergentes (los que se encuentran en pleno proceso de desarrollo económico e industrial) y con la necesidad de cubrir los mínimos para la subsistencia de la vida humana en los llamados países pobres (dependientes aún de la ayuda externa al no contar con recursos propios suficientemente desarrollados). Dicho esto, internacionalmente se reconoce una premisa política básica y es que ningún gobierno u organismo internacional pueda ni siquiera plantearse que el hombre renuncie al progreso cuando gran parte de la población vive sin haber conocido sus bondades, como recoge ya la propia Declaración de Estocolmo⁵². Este desfase económico de los países, regiones y pueblos que componen la comunidad internacional, pone de manifiesto que, en la mayoría de las ocasiones, cuando nos encontramos en

⁴⁶ *Développement durable: stratégie et objectifs*, Revue Juridique de l'Environnement, n° 4, 2012, pp. 643-646.

⁴⁷ *Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo*, Revista Española de Derecho Administrativo, n° 24/80.

⁴⁸ *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Thompson-Aranzadi, Navarra, 2003.

⁴⁹ *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

⁵⁰ *Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad, pensar globalmente y actuar localmente*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, n° 226, 2006, pp. 139-212.

⁵¹ *Un desafío para los ordenamientos del siglo XXI: el desarrollo sostenible*, QDL, febrero de 2.007, pp. 61 y ss.

⁵² Como recoge la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en el párrafo 4 de su Proclama: "En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo".

supuestos de regiones, países e incluso continentes, que aún no han alcanzado un mínimo nivel de desarrollo, la protección del medio ambiente está supeditada a otros valores como la salud o la propia vida humana y además, no puede reprochársele a quienes reivindican esta jerarquía, porque suelen ser los directamente afectados. Como reseña MARTÍN MATEO⁵³, desde el punto de vista de las ciencias sociales, las mayores dificultades con las que se encuentra el objetivo del equilibrio serían la falta de solidaridad, junto con el crecimiento de la población mundial. A esta dificultad debemos añadir el dato real de que los países menos desarrollados acumulan la mayoría de los espacios naturales a proteger, según el criterio de una comunidad internacional, por otra parte, dominada por los países desarrollados.

La fórmula elegida, por tanto, consiste en, de un lado mantener el nivel de bienestar de los países desarrollados, haciendo llegar este *status* a los que están en vías de serlo y por otro, conseguir los recursos necesarios para ello a través de los medios que supongan la menor afección ecológica posible, siguiendo el esquema básico propuesto por COMMONER⁵⁴. Durante más de cuatro décadas la comunidad internacional ha realizado esfuerzos en aras del desarrollo sostenible sin conseguirlo, generando incluso la desilusión entre sus ciudadanos, en lo que se ha denominado el problema de la *gobernanza* y que ha provocado la reacción de la sociedad, que ante la desconfianza en la efectividad en sus organismos políticos, se ha ido movilizándolo activamente a través de organizaciones alternativas a las tradicionales, consiguiendo resultados positivos en muchas ocasiones. En esta situación real, de la que hemos hecho una breve síntesis, puede percibirse la delgada línea que existe entre la necesidad de la protección del medio ambiente, sea como recurso natural, sea como bien común, y el derecho, básicamente antropocéntrico, a la subsistencia y dignidad del ser humano a través del desarrollo económico y social, con la decisiva influencia de la necesaria conciencia de la transmisión al conjunto de la sociedad en cuanto a la importancia de estos valores. Para intentar entender las normas que delimiten las actividades, en este cuerpo jurídico, que

⁵³ *Tratado de Derecho Ambiental*, T I, Editorial Trivium, Madrid, 2003, p. 45.

⁵⁴ Este autor, en su obra *The Closing Circle*, Bantam, New York, 1971, señala tres leyes ecológicas básicas: la primera señala que todo está conectado con todo lo demás, la segunda que todo debe ir a alguna parte y la tercera, por último que la Naturaleza conoce lo mejor.

denominaremos Derecho del Desarrollo Sostenible, es esencial el correcto manejo de una serie de conceptos y principios. Cualquier persona mínimamente informada de la grave situación de nuestro entorno ecológico y social, debe sentir el impulso natural de hacer algo al respecto. En nuestro caso, este impulso lo vamos a canalizar, en estos momentos en los que estamos entrando en la cuarta década de su formulación en el Informe *Brundtland*, hacia el análisis jurídico de uno de los conceptos más utilizados a la hora de regular cualquier materia relacionada con la actividad humana y su posible incidencia en el medio que nos rodea: el desarrollo sostenible, así como de los principios y resto de elementos que consideramos componentes de este nuevo cuerpo jurídico.

Como se verá, el uso de este término, en tanto que se convierte en la expresión de la búsqueda de la armonía entre necesidades básicas de la humanidad junto con la paz o la seguridad, no se limita exclusivamente a la política en materia de protección del medio ambiente, sino que se extiende a otros aspectos, tales como sociales, económicos, tecnológicos o industriales, que deben integrarse mutuamente. Hoy por hoy, éste es el objetivo: alcanzar el equilibrio entre la mejor calidad de vida posible y el respeto al entorno en el que ésta se desarrolla, garantizando que las generaciones futuras contarán, al menos, con los mismos recursos que hemos heredado quienes hoy los disfrutamos. Sin embargo, hay que ser conscientes de que el Derecho se produce a partir de una voluntad política determinada y ésta se mueve en base a unos datos científicos. En este sentido, es trascendental ser consciente de la realidad en la que vivimos, como plantea PÉREZ MORENO⁵⁵, al afirmar que:

“La triple relación existente entre Naturaleza, Ciencia y Derecho, está inmersa entre la falta de sincronía entre la primera-siempre misteriosa-, la segunda –siempre dominada por la incertidumbre-, y el tercero –siempre esclavo de los conflictos de intereses-, ya que si la sincronía fuese total, y se reflejasen siempre y enseguida en el Derecho todos los cambios producidos por la Ciencia, tendríamos que empezar a hablar de legislación “a reacción” o “meteórica”.

⁵⁵ *Las energías renovables, el Derecho de la energía*, XV Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Andaluz de la Administración Pública, p. 456.

Este trabajo va a centrar su contenido en analizar el origen de este concepto, su repercusión en la política internacional y europea, así como el proceso a través del cual se está introduciendo en el ordenamiento a estos niveles, en base al juego de los principios que lo informan para, en la medida de nuestras posibilidades, trazar una caracterización extensible a los supuestos en los que se haya de tener en cuenta esta institución. La investigación que se desarrolla en esta obra, partirá del análisis de la existencia y evolución del concepto del desarrollo sostenible desde su aparición en la segunda mitad del Siglo XX y los principios por los que se rige en su formulación en el seno de Naciones Unidas, para, a partir de la premisa de su vigencia y condición de referente, analizar su formulación en la política comunitaria en el mismo periodo, comparando y valorando las aportaciones en uno y otro ordenamiento y, por qué no los defectos, que encontremos en el camino, para intentar concluir si detrás del concepto de este objetivo global existe un verdadero sistema jurídico y en qué medida permite, desde el punto de vista jurídico, la consecución del equilibrio, señalando propuestas constructivas en la medida de nuestras posibilidades. Se trata, en definitiva, de comprobar cómo hemos dado cumplimiento a esa obligación de “desarrollar el Derecho Internacional en la esfera del desarrollo sostenible” contenida en el principio 27 de la Declaración de Río y que, en lo que se refiere a nuestra humilde aportación, en palabras del autor antes citado⁵⁶, se concreta en que:

“El científico debe llamar la atención sobre las adaptaciones, modificaciones y reformas que deben hacerse en la legislación, adelantándose a la eclosión de los problemas. Todo ello exige una vigilante actitud ante el desenvolvimiento de los hechos sociales, valorando la funcionalidad de las normas vigentes.”

El mundo del Derecho, como ciencia que es, no puede o, al menos, no debe ser un mero espectador en estos esfuerzos. En este sentido, hacemos nuestra la denuncia de MAYOR ZARAGOZA⁵⁷ en cuanto a que a ciencia jurídica tiene la obligación de involucrarse creando herramientas de calidad, que permitan que las voluntades políticas se plasmen en medidas eficaces y, siguiendo la opinión

⁵⁶ PÉREZ MORENO, *Metodología Jurídica*, Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Derecho Administrativo, año. 2009, p. 62.

⁵⁷ En el Prólogo de esta Obra, Federico MAYOR ZARAGOZA reivindica un papel principal y activo para la Ciencia jurídica en todo este proceso (AA.VV., Director José Luis PIÑAR MAÑAS, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, p. 15).

de REHBINDER⁵⁸, esta cualidad estará más presente en las normas jurídicas mientras más claros tengamos los conceptos básicos, como es el de desarrollo sostenible.

⁵⁸ *El debate sobre la trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho Ambiental y de la planificación*, traducción de Germán Valencia Martín, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 1, año 2.002, p. 27.

Capítulo I.- Orígenes del objetivo del desarrollo sostenible en el seno de Naciones Unidas

I. La ciencia despierta a la Sociedad.

Aportación del Club de Roma

Decir que el principio de sostenibilidad de los aprovechamientos se ha inventado en el siglo XX sería engañarnos. El respeto por el equilibrio en el aprovechamiento de los recursos forma parte de culturas e incluso religiones desde siempre. Así, sirva de muestra el exterminio de que fueron objeto los búfalos americanos por parte de los nuevos colonos en el siglo XIX, mientras que los indígenas habían respetado tradicionalmente las capturas⁵⁹. En general, podríamos traer ejemplos de las principales culturas de la existencia de conciencia del fideicomiso en el uso de los recursos naturales, así como del respeto a los derechos intergeneracionales, que conforman pilares básicos de lo que hoy llamamos sostenibilidad. Pero entendemos que es en la segunda mitad del siglo XX, tras las dos grandes guerras, en un contexto de plena tensión entre las grandes potencias, cuando se produce la sensación de que una materia prima como el petróleo no es inagotable, junto con una explosión demográfica, atada al subdesarrollo de los países pobres, el momento en el que el mundo moderno empieza a ser consciente de que la falta de control en el aprovechamiento de los recursos puede tener consecuencias desastrosas para las generaciones venideras. A la creación de esta conciencia contribuyó en gran medida la denominada “literatura ambientalista” de entre la cual destacamos por su trascendencia social, a primeros de los años sesenta, la obra de RUSELL *¿Tiene*

⁵⁹ Otro ejemplo lo recogen WEIZSÄCKER y LOVINS al sostener que en el ámbito europeo, los alemanes afirman que fueron ellos los que regalaron al mundo el concepto de sostenibilidad, concretamente a través de la silvicultura sostenible como uno de los inventos políticos más importantes ya en la Edad Media (WEIZSÄCKER, LOVINS AMORY B., LOVINS y HUNTER, *Factor 4, duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales. Informe al Club de Roma*, Círculo de Lectores S.A.-Galaxia Guttemberg S.A., Valencia, 1997, p.288).

*el hombre futuro?*⁶⁰ y *La primavera silenciosa* de Rachel CARSON⁶¹. No olvidemos, como señala LOZANO CUTANDA⁶², que:

“La eclosión de una conciencia social comprometida con los valores ambientales se inscribe en el movimiento ideológico de “mayo del 68” francés que cuestiona los valores de la sociedad de consumo y defiende una forma de vida más respetuosa y armónica con la Naturaleza”.

1. Los límites del crecimiento

En este contexto histórico, más allá de las aportaciones individuales, hemos de resaltar, por su influencia a nivel internacional, la aparición de una institución que aglutina científicos, políticos y que fue fundada, precisamente, por un industrial, el italiano Aurelio PECCEI, junto con un científico escocés, Alexander KING la que, a partir de los años setenta asume, a nivel internacional, el papel de conciencia de los errores cometidos y sus posibles soluciones de forma que, en 1.970, se constituye formalmente el Club de Roma⁶³. Fue la publicación en 1.972 del informe titulado *Los límites del crecimiento, Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*⁶⁴ encargado por el Club de Roma al Instituto Tecnológico de Massachusetts y elaborado por el equipo encabezado por Dennis MEADOWS⁶⁵ al que se atribuye el origen del movimiento conocido como ecología política. La credibilidad de este trabajo venía avalada por la de la propia organización promotora, por la seriedad de la institución autora y, además, por los criterios científicos en que se basaban las previsiones sobre las que se emitieron sus conclusiones⁶⁶ respecto de la situación de partida⁶⁷, según las cuales:

⁶⁰ RUSSELL, Bertrand, *Has Man a Future?*, Allen & Unwin, Nueva York, 1.961.

⁶¹ Houghton Mifflin, Boston, 1962.

⁶² *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 63.

⁶³ Esta entidad, desde el principio tiene asumida institucionalmente una función asesora independiente, global y no oficial. y así lo expresa de modo institucional.

Fuente: www.clubderoma.net. [Consultada 2 agosto 2017]

⁶⁴ Obra traducida al castellano por LOAEZA DE GROUE y editada por Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

⁶⁵ Formaron además parte del equipo de investigación Donella MEADOWS, RANDERS y William W. BEHRENS III.

⁶⁶ El método utilizado para el análisis de la problemática mundial fue el de “Dinámica de Sistemas” desarrollado por el profesor FORRESTER en el que se analiza la interdependencia e interacción de cinco factores críticos:

- Crecimiento de la población.

- “Que de mantenerse las tendencias de los factores tenidos en cuenta, el planeta alcanzaría los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años.
- Que es posible alterar estas tendencias y establecer una situación de estabilidad ecológica y económica, que denomina de “equilibrio global”.
- Que cuanto más pronto se empiece a trabajar en esta dirección, mayores serán las probabilidades de éxito”.

De este primer informe nos llama ya la atención la propuesta de búsqueda de equilibrio entre los diversos factores, como solución al deterioro progresivo en que nos encontramos, siendo su propósito el transmitir a la Sociedad la comprensión y preparación de un gran periodo de transición del crecimiento al equilibrio global al que se refiere como:

“...la definición básica del estado de equilibrio global consiste en que la población y capital sean esencialmente estables y las fuerzas que tiendan a aumentarlos o disminuirlos mantengan un equilibrio cuidadosamente controlado.”⁶⁸

La repercusión de esta obra podemos apreciarla, en términos numéricos, por el hecho de que, a 1990, se habían vendido ya más de diez millones de ejemplares, sin perjuicio de lo cual no estuvo exenta de numerosas críticas. La principal de ellas fue, precisamente, la de haber transmitido la idea utópica de un “crecimiento cero”. Por el contrario, en el segundo informe al Club de Roma titulado *La humanidad ante la encrucijada*⁶⁹, reconociendo las imperfecciones del informe anterior⁷⁰ se matiza el modelo propuesto al establecer el objetivo del “crecimiento orgánico”, con un enfoque que denomina “integralista” en el que “todo parece depender de todo”. Lejos de limitarse a exponer una visión

-
- Alimentos.
 - Industrialización.
 - Agotamiento de los recursos naturales.
 - Contaminación.

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 40.

⁶⁸ *Op. cit.*, p. 214.

⁶⁹ PESTEL y MESAROVIC, traducido al castellano por PIERA JIMÉNEZ, Instituto de Estudios de Planificación, Madrid, 1975.

⁷⁰ Sobre todo, en cuanto al ámbito global de las conclusiones del primero que se emitieron sin tener en cuenta la heterogeneidad del mundo. Citamos, por su interés, la opinión de los autores en diversos pasajes de la obra.

“*Creecer o no crecer es una cuestión inconcreta e irrelevante hasta tanto no se definan la localización, el sentido y el objeto del crecimiento y se definan también el propio proceso a través del cual se crece.*” *Op. cit.*, p. 4.

“*Este tipo de crecimiento desequilibrado e indiferenciado se sitúa en el núcleo de los problemas más urgentes que aquejan a la humanidad, y uno de los caminos que lleva a su solución es el crecimiento orgánico.*” *Op. cit.*, p. 8.

“*El sistema mundial que está viendo la luz exige que se adopte un enfoque integralista de la futura evolución del mundo: todo parece depender de todo (enfoque de sistemas).*” *Op. cit.*, p. 26.

“*Los verdaderos límites al crecimiento son, sin duda, de tipo social, político y empresarial, y en último caso residen en la naturaleza del Hombre.*” *Op. cit.*, p. 245.

catastrofista, esta obra señala los cambios necesarios en la solución de las crisis mundiales⁷¹:

- “Evaluación a largo plazo en todos los procesos de toma de decisiones.
- Los problemas globales solo pueden ser resueltos mediante una acción a la misma escala.
- Creación de un marco internacional que desarrolle la cooperación sobre la base del equilibrio que promueva el desarrollo acelerado de determinadas partes del mundo. Sin embargo, se advierte que el camino hacia el desarrollo de estos países no debe ser el mismo que han seguido los que se consideran ya países desarrollados.
- Necesaria toma de conciencia de la importancia de la crisis de desarrollo global a largo plazo en que nos encontramos. Esta “nueva ética global” debe mover al individuo a ser consciente del papel que desempeña como miembro de la comunidad mundial, modificando su conducta en el uso de los recursos materiales, en una relación armoniosa con la Naturaleza, tomando como perspectiva las necesidades de las generaciones futuras.”

En todo caso, para hacer efectivas estas medidas se reconoce la necesidad de “instrumentos” o “herramientas” que permitan la prevención de la aparición de las nuevas crisis a través de la planificación (*un problema propuesto es un problema medio resuelto*). En el comentario final a esta obra, el propio Club de Roma, representado por Aurelio PECCEI y Alexander KING, destacan la necesidad de un humanismo nuevo e ilustrado que se apoye en conceptos nuevos como fermento de una revolución inevitable. Siguiendo esta línea, nos quedamos con la idea del “crecimiento orgánico” en la búsqueda del objetivo del equilibrio en el desarrollo, con un enfoque integrado, gérmenes del concepto jurídico que es objeto de ese estudio, cuyos elementos (crecimiento, equilibrio, ética, integración, prevención, evaluación, planificación, etc.) vamos percibiendo a grandes rasgos a través del análisis del proceso de desarrollo humano por parte de la ciencia, aunque todavía no haya nacido la expresión en que se concreta.

⁷¹ *Op. cit.*, pp. 173 y siguientes.

2. La primera revolución global

Dando un salto de quince años desde la anterior obra y en los momentos previos a la denominada Cumbre de la Tierra, el primer informe del Club de Roma, conocido como *La primera revolución global*⁷², aparece después de que esta entidad recibiera unos veinte informes y, básicamente, supone una síntesis de los mismos. Esta obra fue escrita por el primer presidente de honor, Alexander KING y el secretario Bertrand SCHNEIDER, partiendo de la base de la interrelación de los problemas que afectan a la humanidad⁷³. Su diagnóstico debemos tenerlo presente en todo momento ya que, si damos por bueno el análisis de esta organización, el objetivo del desarrollo sostenible como equilibrio global se ve afectado, no solo por los problemas relacionados con el medio ambiente, sino por la mayoría de los que se denuncian. De hecho, habiendo aparecido ya formulado el concepto en el conocido como Informe *Brundtland*⁷⁴ (que será analizado más adelante), matiza el optimismo de éste al manifestar que “la idea es utópica, pero vale la pena por esforzarse en hacerla realidad”⁷⁵.

⁷² KING y SCHNEIDER, *La primera revolución global. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de MARTÍN, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991.

⁷³ En la parte denominada “Problemática” realiza una muy interesante enumeración de los mismos: “Armamento y guerras, las escandalosas diferencias económicas entre el Norte y el Sur, crecimiento demográfico y escasez de alimentos, los problemas medioambientales, creciente demanda de energía y efecto invernadero, tendencia a las megaurbes, sobre todo en los países en vías de desarrollo, el derrumbe del socialismo, que ha dejado sin solucionar los problemas locales y étnicos, sobre todo en la antigua Unión Soviética, así como las tensiones económicas y diferencias culturales en la triada (Estados Unidos, Europa, Japón), empobrecimiento espiritual cada vez más extendido, los nuevos y múltiples problemas de la sociedad de la información y el problema de la gobernabilidad en la democracia moderna, tanto a nivel nacional como en el plano global.” (Op. cit., pp. 65 y ss).

⁷⁴ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, Oxford University Press, Oxford, 1988. Traducida y publicada en castellano por Alianza Editorial S.A., 1988.

⁷⁵ “La consideración del consumo de recursos y de sus disparidades nos lleva al concepto de desarrollo sostenible que, con tanta claridad y optimismo quedó expuesto en el Informe Brundtland sobre el medio ambiente y desarrollo sostenible. Es dudoso que se pueda lograr un desarrollo sostenible mundial si la tasa de crecimiento de los países industrializados continúa aumentando al ritmo sugerido en el informe. Una sociedad sostenible sugiere implícitamente una sociedad basada en una visión a largo plazo, en cuanto debe prever las consecuencias de sus diversas actividades para asegurarse de que no rompen los ciclos de renovación: tiene que ser una sociedad de conservación y preocupación generacional. Debe evitar la adopción de objetivos mutuamente irreconciliables. Igualmente debe ser una sociedad de justicia social, porque la existencia de grandes desigualdades o privilegios engendrará una desarmonía destructiva.” (KING y SCHNEIDER, *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de Adolfo Martín, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991, pp. 65 y ss.).

De su breve análisis de la situación de la humanidad sobre la base del concepto de desarrollo sostenible del Informe *Brundtland*, según el Club de Roma, extraemos una primera conclusión y es que es dudoso que se alcance este objetivo si la tasa de crecimiento de los países industrializados continúa aumentando al ritmo que denuncia el informe. Los problemas del medio ambiente, energía, población, disponibilidad de alimentos y desarrollo forman un entrelazado complejo que constituye el centro de la actual incertidumbre con respecto al futuro humano, al que se añaden las dificultades en la gobernabilidad de los Estados. En el epígrafe “los límites de la democracia”⁷⁶, critica los sistemas políticos actuales al no permitir la planificación a largo plazo dado que los actores están centrados en los resultados electorales a corto plazo debilitando la eficacia del sistema que tiene como ventaja la adopción de decisiones mediante el consenso, con el inconveniente del retraso que provoca la tramitación de cualquier iniciativa. No hay que olvidar que la interacción entre los problemas exige que los gobernantes sean capaces de tratarlos tanto vertical como horizontalmente⁷⁷ y que la Sociedad que busque este objetivo debe tener una visión a largo plazo, centrada en la conservación y preocupación generacional, debe buscar la justicia social, evitando las grandes desigualdades o privilegios, siendo conscientes de que esta Sociedad nunca surgiría dentro de una economía mundial que se sujetase exclusivamente a las leyes del mercado, que responden únicamente a señales de muy corto plazo. Por último, denuncia la mentalidad consumista de los individuos como problema a resolver para cambiar los hábitos de consumo.

Pero en este trabajo no solo se hace un diagnóstico de la situación. A continuación, en el epígrafe denominado “resolútica mundial”⁷⁸ se realizan propuestas concretas al respecto, de entre las cuales, destacamos varias de ellas, en cuanto partes esenciales del concepto que analizamos desde el punto de vista jurídico en este estudio y que encontraremos, a continuación, en el contenido de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo emitida en la Cumbre de la

⁷⁶ *Op. cit.*, pp. 116 y ss.

⁷⁷ Es evidente que en 1990 el Club de Roma ya está anticipando un problema como el de la gobernanza. A él se referirá Naciones Unidas en la Declaración de Johannesburgo en 2002, una década más tarde. Tanto en esta previsión como en otras, las conclusiones de esta entidad se vienen anticipando a la reacción internacional, lo que hace que, a nuestro juicio, deban tenerse en cuenta sus conclusiones.

⁷⁸ *Op. cit.*, p. 139.

Tierra. Así, contempla “la necesidad de adoptar un enfoque ético fundado en los valores colectivos que están emergiendo esquemáticamente como código moral de acción y comportamiento”⁷⁹. El juego necesario entre la prevención y la planificación ya que “en las cambiantes situaciones del presente, la necesidad de desarrollar métodos de toma de decisiones en condiciones de incertidumbre es de máxima eficacia”⁸⁰. Una perspectiva global de la situación que nos deja una frase tan utilizada posteriormente como es “la necesidad es pues pensar mundialmente y actuar localmente”⁸¹, pero sin olvidarnos de una realidad heterogénea a la hora de establecer unas normas de Derecho Internacional⁸², involucrando al conjunto de la Sociedad a través de la comprensión de los problemas⁸³.

3. El Club de Roma. Un ejemplo de la necesaria referencia científica

Aun cuando su estructura interna y sistema de funcionamiento parte de criterios singulares, distintos a los de cualquier asociación (se autodefine como no-organización no-gubernamental), no cabe la menor duda de que, en el caso del Club de Roma, en realidad, estamos en presencia de una de las primeras organizaciones no gubernamentales con poder de influencia sobre los Estados y organismos internacionales constituidos por éstos. Al permanente debate sobre los problemas mundiales, en base a rigurosos estudios científicos, se une la transmisión de sus conclusiones, tanto a los líderes políticos como a la sociedad en general, creando la conciencia de la existencia, heterogeneidad y gravedad de aquellos, así como de su interrelación, relación de la que deriva una situación compleja. Pero si es importante el diagnóstico de la situación a nivel mundial, en nuestra opinión, aún más importantes, si cabe, son las propuestas que contiene esa “resolútica mundial”, que viene a señalar una serie de criterios de

⁷⁹ *Op. cit.*, p. 137.

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 138.

⁸¹ *Op. cit.*, p. 231.

⁸² *Op. cit.*, p. 238.

⁸³ *Op. cit.*, p. 242.

actuación que, a continuación, serán recogidos en la Declaración de Río como principios e incluso, no reseñados hasta la Cumbre de Johannesburgo, como es el caso de la posteriormente conocida como gobernanza. Debemos decir que esta entidad sigue hasta nuestros días cumpliendo con su objetivo de plantear los problemas que afectan a la humanidad, denunciando responsabilidades y proponiendo soluciones. Así, en 2.005 se publica el informe “*Los límites del crecimiento: 30 años más tarde*”⁸⁴ elaborado por Dennis MEADOWS. En esta nueva obra se concluye que la evolución a nivel mundial en estos últimos 30 años ha venido a superar las previsiones de aquel primer informe, desbordando las expectativas en cuanto al daño producido al medio y a la imposibilidad de repararlo (*es demasiado tarde para el desarrollo sostenible*, según los autores). Este trabajo sugiere que el problema central en los próximos setenta años será limitar y contener esos daños y dada la exactitud de sus primeros informes, en nuestra opinión, deberían ser tenidas en cuenta estas previsiones.

No obstante, detenemos aquí el análisis de la aportación del mundo de la ciencia, representada por una de las entidades de mayor peso a nivel mundial⁸⁵, el Club de Roma que ya fuera objeto de atención en estos primeros momentos por parte de autores como LOPEZ⁸⁶ y en un momento temporal, principio de la década de los noventa, en el que la comunidad internacional a través de la ONU emite la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la denominada Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. Nos quedamos con las dos ideas fundamentales que nos transmiten desde el Club de Roma: la interrelación entre los problemas que nos afectan a nivel mundial y la insuficiente reacción para solucionarlos. A principios de los años 70 ya nos avisa sobre la necesidad de establecer un equilibrio en nuestro desarrollo sin límites con lo que, de alguna forma, está señalando el objetivo del desarrollo sostenible como el camino a seguir. Dos años más tarde ya señala la necesidad de integrar los campos de actuación de la política internacional, planificando las medidas, la necesidad de una acción global, con lo que está señalando directamente no

⁸⁴ MEADOWS, Dennis *et. al.*, traducido al castellano por PAWLOSKY, Galaxia Guttemberg, Barcelona, 2006.

⁸⁵ Sirva como ejemplo el hecho de que la última obra citada, haya sido suscrita en su integridad por más de 1600 científicos de primer orden, de entre los cuales había 107 premios nobel de 70 países distintos.

⁸⁶ *La contaminación del medio ambiente y la conferencia de Estocolmo*, Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, nº 4, 1973, p. 438.

solo la necesaria multilateralidad, sino directamente a Naciones Unidas como institución que debe asumir este rol, aglutinando a un conjunto de Estados, en su mayoría organizados bajo un régimen democrático de cuyos defectos ya nos avisa la comunidad científica, en lo que a la capacidad para solucionar los problemas globales se refiere, como es el deber de asistencia a los países menos desarrollados en una nueva ética mundial, que debe tener en cuenta la diversidad, pero sobre todo, la necesidad de despertar no solo a los gobernantes, sino al conjunto de la Sociedad, que debe modificar sus patrones de crecimiento y consumo, así como asumir la gravedad de la situación en la que se encuentra la humanidad. No cabe la menor duda ya de que, por encima de los intereses políticos y económicos, es necesaria la labor de estas entidades para mantenernos alerta sobre las consecuencias de nuestros errores, en muchos casos de efectos irreversibles y, como veremos a lo largo de este trabajo, ha sido decisiva su aportación hasta nuestros días en la labor de información, concienciación y denuncia, así como en la cooperación con Estados y organismos internacionales en eventos, programas y actividades concretas hasta consolidarse como un principio autónomo en la Declaración de Río⁸⁷. Por último, no podemos ocultar nuestra impresión sobre la fiabilidad de algunas de sus predicciones que se han visto confirmadas con el paso del tiempo a pesar de que, en el momento en que fueron emitidas, pudieran ser tachadas de exageradas o catastrofistas.

II. Estocolmo o la primera reacción de Naciones Unidas

En junio de ese año se celebra la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la capital sueca. La verdad es que, a razón del ritmo al que se ha planteado la comunidad internacional problemas posteriores, no podemos decir que esta primera iniciativa política internacional para tratar los problemas denunciados y llegar a una declaración común al respecto, fuese lenta o tardía respecto incluso de la denuncia científica (*Los límites del crecimiento* se publica

⁸⁷ Principio 9.

en ese mismo año). Otra cuestión será la adopción de medidas más concretas. Es más, no podemos olvidar que, anteriormente, en la propia Carta de Naciones Unidas⁸⁸, aparece, junto con la preocupación por garantizar los derechos fundamentales de la persona, el progreso social y elevar el nivel de vida, pero no contempla aún la necesidad de equilibrar crecimiento y recursos planteada posteriormente, entre otras instituciones por el Club de Roma, como ya hemos visto. Lo que sí nos aporta la Carta Fundacional es la asunción del protagonismo en la consecución de los objetivos comunes a escala internacional. A continuación, en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸⁹ encontramos la consagración de los derechos de la persona a la igualdad en sus arts.1 y 7, a la vida y a la libertad (art.3), en tanto que miembro de la Sociedad, a la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales, como prevé el art. 22, e incluso acercándonos algo más al medio que nos rodea, el derecho a un nivel de vida adecuado que le garantice la salud y el bienestar en su artículo 25.1. No se recoge, por tanto, en este texto, la interrelación de estos derechos privilegiados del ser humano con la limitación en el consumo de los recursos o la protección del medio, elementos indispensables para plantear el equilibrio con el derecho al desarrollo personal que sí se prevé. Anteriormente, sólo se habían concertado algunos convenios para la protección de recursos, instrumentos que se limitaban a objetos concretos y con un escaso desarrollo institucional respecto de su ejecución⁹⁰. No conocemos hasta 1972, ninguna declaración formal de la comunidad internacional en la que se plantee, a nivel global, la interrelación entre los Estados y las personas, que acapare en su contenido todas las preocupaciones hasta ese momento, el entorno que la rodea y los recursos que emplea para la satisfacción de sus necesidades⁹¹.

⁸⁸ Suscrita el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. Dentro de su Capítulo I, denominado “Propósitos y Principios”, inserta dentro de las principales preocupaciones de este texto mantener la paz y la seguridad mundial.

⁸⁹ Aprobada en París por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1.948.

⁹⁰ V.g. el Tratado de Londres de 19 de mayo de 1.900 sobre la protección de especies salvajes en África, el Tratado de Washington de 12 de octubre de 1.940 para la protección de la flora, la fauna y las bellezas panorámicas naturales de los países de América o el suscrito entre EEUU y Canadá el 11 de enero de 1.909 con objeto de prevenir la contaminación sobre los ríos transfronterizos.

⁹¹ Sin embargo, tampoco podemos ignorar los antecedentes inmediatos a esta declaración. Previamente y desde la reunión celebrada en *Founex* (Suiza) entre el 4 y el 12 de junio de 1971, hasta el informe elaborado para Naciones Unidas por un grupo de 152 científicos dirigidos por WARD y DUBÓS, se celebran diversos seminarios y reuniones para tratar los problemas ambientales (v.g. Bangkok, Addis Abeba, Méjico y Beirut) y plantear propuestas de acción. Esta actividad nos da una idea de la conciencia

1. La Conferencia sobre el Medio Humano

La Conferencia de Estocolmo fue organizada tras la iniciativa expuesta por el gobierno de Suecia⁹² en la primavera de 1.968. Mediante resolución 2398 de 3 de diciembre de ese año, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la convocatoria de una conferencia internacional sobre el medio humano⁹³. En el intervalo, declara 1970 como “Año de la Protección de la Naturaleza”. Con carácter previo a su celebración, se constituye un equipo de trabajo, encabezado por Bárbara WARD y René DUBÓS que, entre otros aspectos, se encargó de la redacción de una propuesta de declaración sobre el medio ambiente, obra titulada “*Una sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*”⁹⁴. Además de los 112 países participantes, tuvo ya una importante presencia de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente. Fruto de este evento, nacen tres acuerdos con carácter declarativo, pero que vienen a constituir el origen de lo que será la política ambiental moderna a nivel internacional: la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, conocida como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente

de la comunidad científica a nivel internacional sobre la gravedad de la situación a la que se enfrenta la humanidad.

⁹² Este evento fue encabezado por el presidente sueco Olof PALME, desarrollando las funciones de Secretario General Maurice STRONG (presidente de la *Power Corporation* de Canadá hasta 1966), asesor del Secretario General de Naciones Unidas. Este canadiense se convirtió a partir de entonces en el director ejecutivo del programa medioambiental de la ONU.

⁹³ A ésta siguieron las resoluciones 2849 y 2850 de 20 de diciembre de 1971.

⁹⁴ LÓPEZ, *La contaminación del medio ambiente y la conferencia de Estocolmo*, Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, nº 4, 1973, p. 450.

La obra de WARD (economista) y DUBÓS (ecologista) fue traducida al castellano en una edición del Fondo de Cultura Económica en 1972, con el subtítulo de “*Un informe no oficial encargado por el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*”. Detrás de esta obra está el trabajo de 152 consultores que aportaron su visión sobre la problemática mundial, coordinados por estos dos autores pero sin que esta colaboración se hiciera bajo el nombre de ninguna entidad o institución. Como manifiesta Maurice STRONG en su Prólogo, el objetivo era conseguir el mejor asesoramiento posible combinando un alto nivel intelectual con la independencia investigadora de tal manera que el informe proporcionase una información básica de cara a la Cumbre.

Nos parece útil comentar que de entre los 152 consultores que formaron el equipo de trabajo, tan solo se incluyeron tres juristas, AMMOUN, LOUND Y PARDO. Las opiniones se dividieron básicamente en dos bloques que representaban los países desarrollados y en vías de desarrollo, pero en lo que hubo un consenso absoluto fue en el carácter global de los crecientes problemas ambientales.

Humano, que establece una serie de principios⁹⁵, el Plan de Acción para el Medio Humano, que recoge una serie de directrices para el desarrollo de aquellos principios y la recomendación en orden a la creación de nuevas instituciones ambientales, como consecuencia de la cual, en diciembre de 1.972, la ONU crea el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). Previamente ya se había creado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD)⁹⁶.

Centrándonos en el primer instrumento de los antes citados, de entre los principios que lo componen, además de los especialmente dirigidos a concienciar sobre la necesidad de preservar el medio ambiente, llama la atención que se contemple de forma explícita la necesidad de garantizar el desarrollo económico y social en los principios 8 al 11 (una sexta parte del texto)⁹⁷ y en materia propiamente ambiental del 21 al 24, ambos inclusive⁹⁸. En nuestra opinión, se trata de la primera manifestación de la comunidad internacional que contiene en el mismo texto los elementos básicos del concepto de desarrollo sostenible, en estado embrionario e incluso antes de que se cite expresamente como objetivo o principio. Sin embargo, a diferencia del planteamiento formulado por la comunidad científica, que en ese momento ya propone la necesidad de moderar el crecimiento, la ONU toma como premisa el derecho de todo individuo al desarrollo: “Ningún Gobierno u Organismo Internacional puede plantear que el hombre renuncie al progreso cuando gran parte de la población vive sin haber conocido sus bondades”, como recoge ya la

⁹⁵ Está compuesta por 26 principios que recoge este instrumento y que según su primera frase: “*Atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente*”.

⁹⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD). Fue creado en 1965 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las naciones. Hoy por hoy está presente en 177 países cumpliendo una función de asesoramiento directo para obtener un desarrollo que les permita incrementar su nivel de vida, pero que a la vez lo haga de forma respetuosa para el medio ambiente. En la actualidad su actividad también se dirige a la coordinación entre foros como el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. Desde 1.990 publica un informe anual.

⁹⁷ Declaración de Estocolmo, principio 8.

⁹⁸ Estos principios han sido objeto de desarrollo posteriormente por parte de Naciones Unidas mediante Resoluciones como la nº 3.129 de 1.973, la Carta de Derechos Económicos y Deberes de los Estados de 12 de diciembre de 1.974 o la Resolución de la Agencia Especial para la Protección Ambiental de Nairobi de 1.975.

propia Declaración de Estocolmo⁹⁹. Entendemos que este principio es prioritario pero, ¿qué aporta este instrumento en cuanto al objetivo del desarrollo sostenible tal y como hoy lo conocemos? Aún es pronto para encontrar esta expresión (de hecho no figura en el documento), si bien en la Declaración de Estocolmo encontramos ya enunciados que recogen la necesidad de respetar este equilibrio entre la necesidad de proteger al medio ambiente y el legítimo derecho al progreso de todos los pueblos. Así, en el principio 4 se introduce la relación entre medio ambiente y desarrollo, articulando la obligación de “administrar” el patrimonio ambiental con el término “juicioso”¹⁰⁰.

La trascendencia jurídica de este acuerdo, como señalará en ese momento LÓPEZ¹⁰¹ siguiendo a FERONE¹⁰², es la de suponer el punto de partida de un proceso que viene a aportar a los Estados un nuevo enfoque sobre las repercusiones de un aprovechamiento sin límite de los recursos. Si bien se trata de una declaración programática, utilizando la terminología de RODRÍGUEZ CARRIÓN¹⁰³, que no crea normas de aplicación directa, ni obligaciones vinculantes, siguiendo a LOZANO CUTANDA¹⁰⁴, debemos considerarla como la primera “Carta Magna” del Derecho Ambiental internacional, naturaleza que impulsa, como así ocurre posteriormente, a tener en cuenta estos principios en las normas y acuerdos que se generen en lo sucesivo en lo que se denominará *soft law*¹⁰⁵, en especial, como señala esta autora, coincidiendo con SANDS¹⁰⁶, al

⁹⁹ Como recoge la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en el párrafo 4 de su Proclama: “*En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo*”.

¹⁰⁰ Declaración de Estocolmo, principio 4.

El concepto de administración también formó parte del informe previo de WARD y DUBÓS:

“*El hombre debe aceptar de administrar la tierra. La palabra administración implica, por supuesto, un trato en bien de alguien más. Según sus tendencias científicas, sociales, filosóficas o religiosas, los expertos en medio ambiente sostienen opiniones diferentes, respecto a la naturaleza del sujeto a beneficio del cual deben actuar como administradores*” (*Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, Fondo de Cultura Económica, 1972, México, p. 24.).

¹⁰¹ *La contaminación del medio ambiente y la conferencia de Estocolmo*, Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, nº 4, 1973, p. 456.

¹⁰² *La conferenza delle Nazione Unite sull'ambiente*, Rivista di Diritto Internazionale, Vol. IV, p. 705.

¹⁰³ Según el autor, el tratado constitutivo de cada organización debe servirnos de referencia para determinar qué tipo de actos puede dictar y su valor jurídico (*Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 214).

¹⁰⁴ *Derecho Ambiental Administrativo*, Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2010, 11ª edición, p. 63.

¹⁰⁵ En nuestra doctrina, GÓMEZ ISA lo definirá como ese conjunto de normas jurídico-internacionales, cuya fuerza obligatoria es superior a la de los textos que carecen de valor jurídico, aunque menor que la

establecer en su principio 21, por una parte, la soberanía de los Estados sobre sus recursos y, por otra, la limitación consistente en la responsabilidad de no causar daños transfronterizos, uno de los pilares angulares sobre los cuales se van a desarrollar los acuerdos posteriores¹⁰⁷, al cual, como señala este autor¹⁰⁸ la Corte Internacional de Justicia¹⁰⁹ va a reconocer la condición de norma consuetudinaria de Derecho Internacional. En lo que a nuestro trabajo se refiere, cuando analicemos cada uno de los principios emitidos en la Cumbre de Río, vamos a tomar como una de las referencias permanentes en nuestro análisis jurídico de esta evolución, el contenido de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano. De otro lado, los acuerdos suscritos en Estocolmo provocan directamente un efecto jurídico a nivel institucional gracias a la creación de organizaciones dirigidas a su cumplimiento y lo que es más importante aún, en cuanto al tema que nos ocupa, introduce en la vida política la idea de que, a la hora de buscar el legítimo desarrollo económico, hay que hacerlo teniendo en cuenta otros factores como la solidaridad o el respeto al medio que nos rodea.

2. Fundamentos básicos de su contenido

En lo que hoy entendemos como desarrollo sostenible, a nuestro juicio, en la Declaración de Estocolmo observamos que ya aparecen reflejados una serie de elementos a tener en cuenta a la hora de entender este concepto. En primer lugar, la Declaración de Principios nos presenta una visión antropocéntrica del medio ambiente al que define como el medio en el que se desarrolla la vida del hombre, cuya protección sigue siendo el principal objetivo de Naciones Unidas. Dentro de la esfera de protección del ser humano, se configuran como derechos fundamentales la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida

de los textos jurídicos revestidos de fuerza jurídica obligatoria (*El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito internacional*, Universidad de Deusto, 1999, p.322).

¹⁰⁶ *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, p. 231.

¹⁰⁷ En 1992 se recogería como principio 2 de la Declaración de Río.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, p. 236.

¹⁰⁹ Opinión Consultiva sobre la legalidad del uso de armas nucleares por parte de un Estado en caso de conflicto armado, Objeciones Preliminares, Resolución de 8 de julio de 1.996, Rep. 1.996, párrafo 226.

A la opinión de SANDS añadimos que este pronunciamiento, en sus párrafos 23 y 24, reconoce la necesidad de tener en cuenta en la resolución de los conflictos como éste, el Derecho Internacional aplicable en materia de medio ambiente, expresión bajo la cual interpretamos un reconocimiento implícito al principio de integración ya entonces recogido en el principio 4 de la Declaración de Río.

adecuadas en un medio ambiente de calidad. El desarrollo económico y social es parte esencial en el objetivo de mejora de la calidad de vida¹¹⁰. La Declaración de Estocolmo conecta así, la protección del medio con el derecho a la vida a través del bienestar y el derecho a la igualdad a través del desarrollo económico. Esta situación no solo genera derechos sino que genera responsabilidades, señalando al hombre como encargado de resolver los problemas¹¹¹. Se añade así una necesaria perspectiva ética¹¹²: esta relación genera derechos y obligaciones entre los individuos que deben procurar para todos un nivel de vida mínimo, lo que obliga un deber de solidaridad con los más débiles, así como con los países en desarrollo, a los que se añade una visión intergeneracional inherente al concepto objeto de nuestro estudio, como ya señala en su principio 1¹¹³.

La responsabilidad de los Estados se recoge en los principios 21 a 23. Para algunos autores¹¹⁴, la redacción del principio 21 viene a justificar la aplicación extraterritorial de la legislación interna de algunos países en lo que se ha criticado como una forma de eco-imperialismo. Concretamente, se refiere ya a la responsabilidad por los daños ambientales en el principio 22. Esta responsabilidad conlleva el deber de fomento de la cooperación internacional, principio tradicional de la política internacional, conocido como multilateralidad, que viene reflejado en los principios 24 y 25 junto con el deber de asistencia a los países en desarrollo. Como muestra de integración de ese deber de solidaridad con la protección ambiental se enfoca el fomento del desarrollo de los países pobres como mecanismo de protección del medio ambiente en los principios 9 a 12. Contempla el subdesarrollo como un problema colectivo que afecta a la protección del medio, planteando la necesaria solidaridad desde las políticas humanitaria, ambiental, económica, científica y tecnológica. Ya en su principio 11 se advierte de la posibilidad de que las

¹¹⁰ Principio 8 de la Declaración.

¹¹¹ El Hombre es el que debe encargarse, con su juicio, de mantener el equilibrio, según el Principio 4.

¹¹² Para FRIENDS OF THE EARTH, resulta evidente que el problema ecológico no se resolverá solo con leyes, disposiciones o comisiones, señalando a la ética como la esencia del problema, ya que afecta a los valores sustanciales de nuestra forma de vida occidental (*La Conferencia de Estocolmo: Solo una Tierra*. Traducida por BOUYAT, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1972).

¹¹³ Párrafo primero del Principio 1.

¹¹⁴ JEFFERY, *Imperativos medioambientales en un mundo globalizado: el impacto ecológico de la liberación del comercio*, traducción de MARTÍNEZ-GÓMEZ y NIÑO DEL MORAL, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 14, año 2.008, p. 47.

políticas ambientales diseñadas por los países desarrollados afecten a este derecho al desarrollo. La flexibilidad en la aplicación de las normas internacionales en base a la capacidad de cumplimiento y sistema de valores de cada Estado, viene recogida en el principio 23, en lo que se ha venido en denominar, responsabilidad común pero diferenciada.

En relación con el medio ambiente, los objetivos son el mantenimiento o mejora de la capacidad de regenerar los recursos renovables que se plasma en el principio 3 y la lucha contra la contaminación, como recogen los principios 6 y 7, en términos que nos hacen pensar que las partes aspiran a eliminar las afecciones ambientales y para ello propone una serie de herramientas que servirán a estos fines: la planificación, la integración, la prevención y la formación. La necesaria planificación en el aprovechamiento de los recursos naturales se recoge en los principios 2 y 5. Pero quizás sea el principio 13¹¹⁵ (sin olvidar la expresión “administración juiciosa” del principio 4) el que más claramente afronte la dualidad. En su contenido se apela a la “racional ordenación” de los recursos, y al enfoque “integrado y coordinado de la planificación”. En este sentido, insisten los principios 14 y 15. La necesidad de integrar la conciencia sobre la protección del medio ambiente en las demás actividades viene establecida en el principio 13. La política ambiental encuentra ya aquí un fundamento para su expansión tanto vertical como horizontalmente. A su vez, en Estocolmo se plantea ya la interrelación entre los diversos problemas que afectan a la humanidad por lo que no deben considerarse de forma aislada: la pobreza, el crecimiento de la población (principio 16) como factor que influye en el deterioro, o las armas de destrucción masiva (principio 26). Esta realidad plantea, a nuestro juicio, desde este momento la necesidad de que la integración no fluya en una sola dirección y en un solo sentido hacia la protección ambiental, sino que, por el contrario la interrelación entre las cuestiones que componen esta problemática global requiere que esta conexión sea múltiple y bidireccional de tal manera que, por ejemplo, a la hora de adoptar decisiones que afecten al medio ambiente se han de tener en cuenta también sus repercusiones sociales.

¹¹⁵ Principio 13.

Hay un reconocimiento expreso al papel esencial de la ciencia y la Tecnología para “descubrir, evitar y combatir” los riesgos, como señalan los principios 18 y 20. La voz de alarma, como vimos en el epígrafe dedicado a ello, proviene del mundo de la ciencia, entendida como aquellas ramas del conocimiento que estudian los datos objetivos de nuestra evolución, así como del mundo que nos rodea y que nos permiten, con su información, prevenir los riesgos y combatir los daños que nos perjudiquen tanto ambientales como económicos y sociales. En este sentido, cuando hablemos de ciencia, en nuestra opinión no estaremos solo pensando en la Biología, la Física o la Matemática. Las señales de aviso pueden venir, como así ha ocurrido frecuentemente, de las ciencias sociales como ha ocurrido con las predicciones del Club de Roma. Ciencia y tecnología no pueden, por tanto, estar al servicio exclusivamente de un incremento de la producción con fines económicos o de tendencias políticas, sino que deberán atender otros parámetros cualitativos de naturaleza ambiental y social.

A su vez, en Estocolmo se reconoce un papel destacado a la educación ambiental. La Sociedad en su conjunto, individuos, empresas y colectividades, deben tomar conciencia de su responsabilidad en la defensa del medio ambiente. La formación se califica de “indispensable” en el principio 19. En su párrafo segundo se reconoce expresamente ya el papel decisivo que van a tener los medios de comunicación de masas en esta tarea. En este sentido, y aunque no es objeto de este estudio, nos llama la atención que en 1972 hubiera ya una conciencia plena de la influencia de los *mass media* en la formación de la conciencia social, adjudicándoles directamente esta parcela de responsabilidad y no es menos interesante analizar, cómo en resoluciones posteriores de esta naturaleza, se diluye esta mención, a pesar de que es evidente el carácter creciente de esta influencia/responsabilidad, no solo en la cuestión ambiental, algunas veces hasta un nivel preocupante.

Esta relación de factores, principios o fundamentos que hemos resumido y los aspectos de la interrelación entre las actividades humanas y el medio que nos rodea, se configura, a partir de este momento, como la referencia básica sobre la cual se van a construir en el futuro los diversos instrumentos internacionales para, desde el objetivo de la protección de la persona en sus diversas manifestaciones, promover el equilibrio entre medio ambiente y

desarrollo sirviendo de referencia, además, respecto de los sectores específicos que se ven afectados por este enfoque y en los que hay que trabajar, como haremos en el capítulo correspondiente al análisis de la Cumbre de la Tierra para mejorar la situación denunciada.

3. Ámbitos de actuación a los que afecta

Así, estructurando el contenido antes reseñado en base a la naturaleza de sus pronunciamientos, a través de nuestro análisis, podemos identificar los ámbitos de actuación en los que se basa la búsqueda de este objetivo que clasificamos en político, social, ambiental, económico, científico, y jurídico. Desde el punto de vista político, los Estados están obligados buscar el desarrollo económico y social de sus ciudadanos para conseguir la efectividad de los derechos fundamentales a la libertad, igualdad y disfrute de condiciones de vida adecuadas, dentro de las cuales se incluye al entorno que nos rodea. Para ello, partiendo del derecho soberano sobre sus recursos son, a su vez, responsables de sus consecuencias. Deben planificar su aprovechamiento evitando el agotamiento así como los daños ambientales, obligados además a cooperar con los demás Estados, en una aplicación flexible de las normas en función de la capacidad de cumplimiento, como expresión de solidaridad con los países menos desarrollados. En esta línea, las principales controversias planteadas hasta la fecha ante la Corte Internacional de Justicia en relación con el derecho al desarrollo se refieren a la relación entre éste y el ejercicio de la soberanía¹¹⁶. Recordemos que la propia comunidad científica¹¹⁷ ya viene denunciando los problemas del sistema para adoptar medidas eficaces para equilibrar la situación.

¹¹⁶ Caso relativo a la *Barcelona Traction Light and Power Co.*, Bélgica v. España, Objeciones Preliminares, Sentencia de 24 de julio de 1964, ICJ R. 1964, párrafo 6. Segunda fase, Sentencia de 5 de febrero de 1970, Rep. 1970, párrafo 3; o el caso sobre la *Anglo Iranian Oil Co.* (Reino Unido v. Irán), Sentencia de 22 de julio de 1952, ICJ Rep. 1952, párrafo 93.

¹¹⁷ Friends of the Earth, dirigida por Amory LOVINS, *La Conferencia de Estocolmo: Solo una Tierra*, traducida por BOUYAT, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1972, p.16.

Todo este régimen tiene al ser humano como centro, construyendo a su alrededor un sistema privilegiado de derechos, pero también de obligaciones. Se parte del derecho a la igualdad y se obliga a mejorar la calidad de vida de los más necesitados, reconociendo su derecho al desarrollo social, más allá del económico. El desarrollo de los países pobres se configura además, como un mecanismo de protección del medio ambiente, en lo que podemos considerar un ejemplo de la integración de los aspectos sociales en la protección ambiental. Preocupa controlar el crecimiento de la población. La educación es fundamental para que los individuos tomen conciencia de su papel, destacando ya la importancia de los medios de comunicación de masas. Sin embargo, en Estocolmo no encontraremos una autocrítica respecto de la necesidad de cambiar el modelo económico de los países desarrollados, como advierte el mundo científico¹¹⁸.

Se plantea el medio ambiente, no como un valor independiente, sino como el entorno que rodea al hombre. Como reza el primer principio de la Declaración, el hombre tiene derecho a un medio ambiente de calidad para poder desarrollarse en él, pero el mayor avance es, a su vez, asumir también que la protección del medio es su responsabilidad¹¹⁹. Debe planificar el aprovechamiento de los recursos y fomentar su regeneración, debe “administrar juiciosamente” en un momento en el que la comunidad internacional (año 1972), incluso se plantea acabar con la contaminación. En nuestra opinión, el gran paso adelante en Estocolmo dentro de la política internacional generada en el seno de Naciones Unidas, lo constituye esta toma de conciencia, así como que se debe integrar permanentemente la “perspectiva ambiental” en los demás contenidos que podríamos llamar “tradicionales”¹²⁰. El derecho al desarrollo económico, junto con el social, se configuran como presupuestos directos de la

¹¹⁸ La necesidad del cambio de modelo económico fue diagnosticada como uno de los más grandes retos de la humanidad ya por el Instituto Tecnológico de Massachusetts encabezado por Dennis MEADOWS cuando remitió en 1972 el informe al Club de Roma *Los límites del crecimiento, Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad* y el propio informe previo encargado por Maurice STRONG a WARD y DUBÓS, *Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, cit.

¹¹⁹ LÓPEZ, Antonio María, *La contaminación del medio ambiente y la conferencia de Estocolmo*, cit., p. 456.

¹²⁰ A nivel judicial, podríamos considerar un primer paso en este camino el planteamiento del caso relativo a pruebas nucleares (Nueva Zelanda y Australia v. Francia), Sentencia de 20 de diciembre de 1974, ICJ Rep. 1974, párrafo 457, si bien la Corte no entró sobre el fondo del asunto al haber cesado la actividad objeto de la controversia.

mejora de la calidad de vida del ser humano con la búsqueda del bienestar del individuo a través de la elevación de su poder adquisitivo.

Existe un reconocimiento oficial de la necesidad de ayuda económica y financiera a los países en desarrollo y este deber de asistencia, como así se va a definir, va a ser una referencia constante en las resoluciones de Naciones Unidas. En este sentido, los avances científicos y tecnológicos deben estar al servicio de este objetivo. La esperanza en conseguir que se pueda producir más consumiendo menos, está en los recursos tecnológicos que aportan los avances científicos y éstos han de ponerse a disposición de los países menos desarrollados mediante la oportuna transferencia bajo los principios de libre intercambio del conocimiento científico y fomento de la tecnología ambiental, sobre todo en los países en desarrollo¹²¹.

Analizada desde el ámbito jurídico, la Declaración de Estocolmo es una declaración de principios que no contiene normas de eficacia directa, pero que en lo sucesivo inspirará el contenido de acuerdos y tratados internacionales. La Declaración sobre el Medio Ambiente Humano es el primer acuerdo programático internacional en el que se conectan los derechos humanos con la protección del medio ambiente, enunciando de forma genérica la mayoría de los principios que vendrán a configurar la política internacional en pos del desarrollo sostenible. El Derecho es la herramienta para dar forma a esa declaración de voluntad, recogiendo en este momento histórico en forma declarativa. A nuestro juicio, ya desde Estocolmo, se pone de manifiesto la necesidad de contar con herramientas jurídicas eficientes y eficaces a nivel internacional. De hecho, con carácter inmediato a la celebración de este evento la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba una serie de resoluciones

¹²¹ Como señalan WARD y DUBÓS en su informe previo a la Cumbre:

“El primer paso hacia la concepción de una estrategia para el planeta Tierra consiste en lograr que las naciones acepten una responsabilidad colectiva de descubrir más- mucho más- sobre el sistema natural y como lo afectan las actividades humanas y viceversa. Ello implica la detección cooperativa, la investigación y el estudio a escala sin precedentes. Significa la creación de una red mundial, intensamente activa, para el intercambio sistemático de conocimientos y experiencia. Implica una facilidad completamente nueva para llevar la investigación a donde se la necesite, con el apoyo financiero internacional. Quiere decir la plena cooperación para traducir el conocimiento en acción, ya sea colocando en órbita satélites de investigación o celebrando convenciones sobre pesca, o introduciendo un nuevo control sobre belharzia” (Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta, cit., p. 268).

destinadas a poner en marcha sus resultados¹²² y se acuerda la celebración de nuevas reuniones que se materializan en la de Ginebra, celebrada del 12 al 22 de junio de 1.973 y Nairobi del 11 al 22 de marzo de 1974. De su influencia nacen, a continuación, una serie de normas internacionales, de entre las cuales, por su relación directa con la actividad contaminante, destacamos el Protocolo de Montreal para la reducción de sustancias que agotan la capa de ozono, aprobado en esta ciudad canadiense en septiembre de 1987 con efecto a partir de enero de 1.989¹²³. Más adelante retomaremos esta iniciativa política internacional como ejemplo a favor de la búsqueda del equilibrio entre medio ambiente y desarrollo.

4. Valoración de la Cumbre de Estocolmo

Para Antonio María LÓPEZ¹²⁴, la Conferencia de Estocolmo pone de relieve el interés del hombre por el efecto de sus actividades sobre el medio ambiente. Señala una serie de puntos de acuerdo entre destacados autores como FERONE¹²⁵, GOLDSMITH¹²⁶, PALMSTIERNA¹²⁷, MEADOWS¹²⁸, WARD y DUBÓS¹²⁹, entre otros y citamos literalmente:

- “1. Los pocos tipos de contaminación que realmente han podido ser medidos en el tiempo parecen acusar un crecimiento exponencial.
2. Prácticamente se desconoce cuáles son los límites superiores de las curvas de crecimiento de la contaminación.
3. La presencia de rezagos naturales en los procesos ecológicos aumenta las probabilidades de que se subestimen las medidas necesarias de control.
4. Muchos de los efectos contaminantes están distribuidos globalmente y sus efectos perjudiciales aparecen en lugares muy alejados de los puntos en los que se generan.”

¹²² Resoluciones 2994, 2995, 2997, 3000, 3002 y 3004 de 15 de diciembre de 1972.

¹²³ El objetivo fundamental de este Tratado es la lucha contra la emisión de los gases que contienen cloro y bromo y en lo que aquí interesa, se trata de un instrumento que, con el paso del tiempo, se ha manifestado como una referencia de la colaboración internacional en cuanto a su eficacia. Baste decir que fue ratificado por los 196 miembros de la ONU, ha sido revisado en siete ocasiones y, según la evaluación científica, está consiguiendo, al menos, ralentizar el deterioro de la capa de ozono.

¹²⁴ *La contaminación del medio ambiente y la Conferencia de Estocolmo*, Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1973, p. 457.

Destacamos de esta obra, la conclusión del autor respecto de este evento que citando a FERONE, señala la conferencia de Estocolmo como el inicio de un proceso, siendo este primer paso una primera toma de contacto con los problemas complejos que comporta.

¹²⁵ *La conferenza delle Nazione Unite sull'ambiente*, Rivista de Diritto Internazionale, Vol. IV, p. 705.

¹²⁶ *Manifiesto para la supervivencia*, Madrid, 1972.

¹²⁷ *Les impératifs futurs de l'environnement*, Nueva York, 1973.

¹²⁸ *Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, Méjico, 1972.

¹²⁹ *Una sola Tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, Méjico 1972.

Y sin embargo, tal y como denuncia Francisco MORAGAS¹³⁰ la solución del problema ecológico no está solo en la elaboración de leyes, disposiciones o creación de comisiones, sino que, la esencia del problema es ética, ya que afecta a los valores sustanciales de nuestra forma de vida occidental. Desde el punto de vista jurídico, con la Declaración de Estocolmo comienza la andadura de un Derecho Internacional que integra, a nivel global, la protección ambiental entre sus objetivos y que se va a plasmar en una serie de declaraciones programáticas que van más dirigidas a provocar un cambio de comportamiento de los Estados, inspirado en la cooperación y en la solidaridad y que tiene como base la prevención, más que a obligar a través de la coacción, todo ello sin perjuicio de la creación en el futuro de determinados mecanismos de control. Se trata de un Derecho flexible, también denominado *soft law* ¹³¹ que, a su vez, va a inspirar normas posteriores de diferente nivel de eficacia vinculante, según el objeto de su desarrollo, vía indirecta para su eficacia jurídica o implementación práctica.

Pero quien mejor que Maurice STRONG¹³² para transmitirnos, una década más tarde, la valoración final de este evento en relación con el objeto de esta obra, coincidiendo en el tiempo, además, con el momento en que se creó el grupo de trabajo que daría pie a la aparición del concepto de desarrollo sostenible:

“No se necesitaría más que el desarrollo de una nueva ética, de una nueva cultura, en la que nuestro afán de competencia se disciplinase más, gracias a nuestros instintos comunes y a nuestra propensión a la cooperación”.

“Debe ser aquella en la cual, el respeto por las necesidades y aspiraciones del prójimo moderen nuestros excesos individuales y en la que la conservación y la protección de recursos valiosos del planeta reemplazará el consumo desmedido... y a la utilización derrochadora y destructiva en el uso de los recursos”.

¹³⁰ Friends of the Earth, dirigida por Amory LOVINS, *La Conferencia de Estocolmo: Solo una Tierra*, traducida por BOUYAT, Editorial Vicens-Vives. Barcelona, 1972, p. 16.

¹³¹ Para BORRÁS PENTINAT la traducción de esta característica aplicada al contenido de los acuerdos internacionales ambientales consistirá en la previsión de deberes de informar, de consultar, de controlar, de vigilar, de negociar los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente. (Tesis doctoral dirigida por PIGRAU SOLÉ, Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2.007, p. 147); en la misma línea, entre otros, LOZANO CUTANDA, en *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 95.

¹³² Alto ejecutivo canadiense que ostentó el cargo de Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, 1972. Profesor y doctor *honoris causa* de diversas Universidades de Canadá, Estados Unidos y Europa, fue director ejecutivo del PNUMA en el periodo 1973-1975.

“Durante mucho tiempo he considerado que el “no crecimiento” no es práctico ni deseable como objetivo, pero el nuevo crecimiento, el nuevo crecimiento basado en la armonización de consideraciones ecológicas y económicas, no solo es una alternativa viable para el crecimiento, sino la única vía sensata y factible para un mundo económico, dinámico y próspero.”¹³³

Sus palabras nos indican que la comunidad internacional, tras ser consciente de la necesidad de proteger el medio que nos rodea, a continuación, asume el hecho de que es inevitable que el ser humano siga manteniendo la legítima aspiración de mejorar sus condiciones de vida. No en vano se hacen estas afirmaciones, ya que una parte de esa comunidad global, los países pobres, que ha visto como se establecen unos principios inspiradores en relación con la protección del medio ambiente promovidos por los países desarrollados, presiona para que se reconozca la misma importancia a su derecho al desarrollo político social y económico, reclamando ayuda en ese proceso, que según FERREIRA DO CARVALHO¹³⁴ se plasma en una intrínseca relación entre el medio ambiente y los derechos humanos.

A nuestro juicio, de los 26 principios de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano se desprende que, ya entonces, se tenía la certeza de la necesidad de poner los medios para equilibrar nuestra capacidad de crecimiento respecto no solo del medio ambiente, sino de las propias condiciones de vida del ser humano, a pesar de que no entrasen con tanta rotundidad como en Río las necesidades de los países en desarrollo. Partiendo del hombre como centro de la política ambiental, en definitiva, desde la Declaración sobre Medio Ambiente

¹³³ AA.VV., *Diez años después de Estocolmo: desarrollo, medio ambiente y supervivencia*, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983, p. 252.

Para STRONG, la Conferencia de Estocolmo supuso una serie de avances en el seno de Naciones Unidas que, a continuación, resumimos:

1. La Conferencia fue un punto clave.
2. Destaca la participación de las ONGs.
3. Crea un nuevo modelo de evento.
4. Sus resultados quedan resumidos en la reunión del PNUMA en Nairobi en mayo de 1.982.
5. Provocó la toma en consideración global sobre el medio ambiente.
6. A raíz de ésta se generan iniciativas como el PNUMA, si bien con escasos apoyos y recursos aún.
7. Se integra la preocupación por el medio ambiente en otras políticas de la ONU, si bien con una cooperación deficiente entre ellas (v.g. Banco Mundial).

¹³⁴ *La Contribución del Derecho Humano Internacional a la Protección Ambiental: Integrar para Cuidar Mejor la Tierra y la humanidad*, American University International Law Review, 2008, pp. 141 y ss.

Humano, la comunidad internacional en el seno de la ONU tiene la conciencia de la necesidad de utilizar el “discernimiento” en el aprovechamiento de los recursos, fijando este propósito dentro de sus objetivos. No cabe la menor duda de que en Estocolmo se pone ya de manifiesto una clara división entre los interesados en función de su grado de desarrollo en países del Norte y países del Sur. Mientras los primeros reivindican elevar el nivel de protección ambiental, los segundos hacen lo propio con su derecho al desarrollo económico y social, denunciando que la protección ambiental puede ser un freno a sus aspiraciones.

Llega la hora de establecer un equilibrio efectivo entre ambos factores, difícil tarea que tiene su punto de partida en Estocolmo¹³⁵ y en la que se encarga avanzar posteriormente a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

III. La denuncia del subdesarrollo. La otra perspectiva que se añade a la búsqueda de ese equilibrio

En esa dinámica de establecer, en la medida de lo posible, unas nuevas reglas del juego en el legítimo derecho al desarrollo que venían reclamando los denominados países del Sur, que les reconocieran su situación de desigualdad y sentaran las bases de una política de ayuda a nivel internacional, surge la iniciativa del denominado Grupo de los 77¹³⁶, que plantea

¹³⁵ Según CORDONIER SEGGER, estamos ante un proceso complejo en el que se identifican los principios de Derecho Internacional, en el que destaca la aportación de los grupos de expertos que elaboraron los informes previos a las grandes cumbres, así como la doctrina jurídica internacional (*Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.).

¹³⁶ El G-77 fue creado, casi una década antes de que viese la luz la Declaración de Estocolmo, el 15 de junio de 1964 mediante la conocida como Declaración de Ginebra y actualmente cuenta con 130 miembros. Se creó de forma paralela y simultánea a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD en inglés) que tiene como objeto "maximizar las oportunidades comerciales, de inversión y desarrollo de los países en vías de desarrollo así como la asistencia en sus esfuerzos para integrarse en la economía mundial", a través de las propuestas a otros organismos como el GATT o la OMC contenidas en sus informes, destacando el último de ellos publicado en septiembre de 2013 *Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate* (UNCTAD/DITC/TED/2012/3).

Trabajando de forma paralela con el CNUCYD, el objetivo del G-77 es, desde el inicio, sobre la base de la unidad y la cooperación de sus miembros, la creación de un orden económico internacional justo que

dar forma a ese propósito de cambio a través de Naciones Unidas. Sus miembros parten de la base de la necesidad de eliminar las relaciones de dependencia y dominación establecidas a partir del modelo económico de libre mercado impuesto por los países del Norte, proponiendo dominar los incentivos económicos, así como la explotación de recursos naturales y de las riquezas de los del Sur¹³⁷. Tomando como antecedente la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo¹³⁸, se pretende con ello crear un nuevo orden más equitativo. Fruto de la presión de este grupo van a surgir una serie de declaraciones en el seno de Naciones Unidas que van a tener como objeto el derecho al desarrollo y que ofrecen un enfoque a tener en cuenta a la hora de definir ese aprovechamiento juicioso de los recursos naturales.

1. El reconocimiento de la necesidad de un nuevo orden económico

Así, mediante sendas resoluciones de la Asamblea General de 1 de mayo de 1.974, se aprueba la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional¹³⁹ y el Programa de Acción sobre el

permita elevar el nivel de vida de sus pueblos. España no forma parte de esta institución, al contrario que Brasil, China (a partir de cuya incorporación se denomina G-77 y China) o India, por ejemplo. Como muestra de su relación con la CNUCYD en la última reunión celebrada en Nueva York el 26 de septiembre de 2013, los representantes de los países miembros emitieron una declaración conjunta en la que manifestaban la incidencia de la crisis económica y financiera mundial respecto del proceso de desarrollo de los países pobres, así como su preocupación por los datos actuales sobre la pobreza en sí, denunciando la incidencia de “medidas proteccionistas”.

En su párrafo 5 se manifiestan así: “*Los ministros destacaron que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío que enfrenta el mundo hoy en día y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.*” Achacan en parte esta situación también a la inseguridad alimentaria y a la volatilidad de los precios de los productos básicos.

Como vemos, ambos organismos, cuyo objeto es idéntico, persiguiendo el desarrollo sostenible como fin último (así coinciden en el párrafo 27 de la Declaración del G-77 y la misma Introducción del informe de la CNUCYD que los cita como objetivo nº 1 de la Declaración de Objetivos del Milenio), lo hacen desde enfoques distintos en el mismo momento histórico, lo que nos explica su coexistencia a pesar del tiempo transcurrido desde su creación.

¹³⁷ MAHIOU, *La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011, <www.un.org/law/avl> [Consulta: 1 de agosto de 2017].

¹³⁸ Aprobada mediante Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General.

¹³⁹ Resolución 3201, S-VI de la Asamblea General.

Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional¹⁴⁰. La Declaración establece una serie de principios que podemos agrupar, según su naturaleza, en políticos y económicos. Desde el punto de vista político, parte de la igualdad de todos los Estados, propone la no injerencia en asuntos internos, el derecho a participar en la solución de los problemas mundiales y la libertad de elegir su propio modelo político, económico y social. A todo ello se añade la necesidad de una amplia cooperación sobre la base de la equidad para eliminar las desigualdades¹⁴¹. En materia económica, los países en vías de desarrollo reclaman el derecho a la gestión de sus recursos naturales y de las actividades económicas necesarias para su desarrollo, controlando a las sociedades transnacionales, así como unas relaciones justas entre los precios de sus productos y materias primas. El proceso de industrialización de estos países debe recibir el apoyo de la comunidad internacional en forma de ayuda financiera, transferencia de las tecnologías y acceso a los mercados en mejores condiciones. Se reconoce expresamente la interrelación que existe entre la prosperidad de los países desarrollados y el derecho al desarrollo de los que pretenden ese estatus.

En la pretensión de hacer efectiva la Declaración, el Programa de Acción señala las esferas en las que deberían producirse las reformas, a saber: la transformación de las reglas del comercio internacional, la ayuda a los procesos de industrialización, el fomento de la cooperación entre los países del Sur y su fortalecimiento en los diferentes organismos de la ONU.

1. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados

Como confirmación de la aparición de este nuevo Derecho del Desarrollo, el 12 de diciembre de ese mismo año la Asamblea de Naciones Unidas dio vida a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados¹⁴²,

¹⁴⁰ Resolución 3202, S VI de la Asamblea General.

¹⁴¹ Párrafo b) de la Declaración.

¹⁴² Resolución 3281 (XXIX), S-VI de la Asamblea General.

documento que resume este propósito de reforma en 34 artículos. Este texto parte del derecho soberano de cada país a elegir su sistema económico, político, social y cultural de acuerdo con la voluntad de su pueblo¹⁴³, así como de la igualdad en las relaciones entre Estados¹⁴⁴. En el ejercicio de estos derechos se faculta a cada Estado a controlar las actividades de las empresas transnacionales así como a utilizar la nacionalización de bienes extranjeros¹⁴⁵. El objetivo común es la promoción del desarrollo, no solo económico, sino también en el aspecto social y cultural¹⁴⁶. El derecho a la asistencia que reclama el “Grupo de los 77” se plasma en el plano científico y tecnológico, comercial¹⁴⁷ y financiero a los que se dedica prácticamente la segunda mitad del texto.

Respecto de la necesidad de protección del medio ambiente y los recursos naturales, la Carta solo recoge su mención en el Capítulo III titulado “Responsabilidades comunes para con la comunidad internacional”¹⁴⁸. Define como patrimonio común de la humanidad los fondos marinos oceánicos y su subsuelo fuera de la zona de jurisdicción nacional (art. 29) en un enfoque acorde con el que luego será uno de los regímenes internacionales más completos y eficaces¹⁴⁹. A continuación, se establece como una responsabilidad de todos los Estados, la protección, preservamiento y mejora del medio ambiente, pero con un condicionante: el de no limitar el derecho al crecimiento de los países en desarrollo. Si bien es evidente el objeto de estos instrumentos, para autores como FOURNIER¹⁵⁰, debería haberse aprovechado la ocasión para introducir en ellos aspectos ambientales tan importantes como la adecuada protección de la

¹⁴³ Artículo 1 de la Carta.

¹⁴⁴ Artículo 10.

¹⁴⁵ Artículo 2.

¹⁴⁶ Artículo 7.

¹⁴⁷ Artículos 13 y 14.

¹⁴⁸ Artículos 29 y 30.

¹⁴⁹ La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) suscrita en Mondego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982.

¹⁵⁰ Para FOURNIER JIMÉNEZ, debería haberse incluido una mayor preocupación por los recursos naturales en la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional de 1 de mayo de 1974. En sus conclusiones añade a las anteriores cuestiones su preocupación por la inclusión en los programas de educación de la problemática sobre la protección del medio ambiente y de los recursos naturales evitando su despilfarro (*Evolución de la problemática y de los principios del Derecho Internacional del desarrollo*, Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, n° 10, 1993, p. 137); en la misma línea, autores como BERMEJO GARCÍA en *El derecho al desarrollo: un derecho complejo con contenido variable*, en Anuario de Derecho Internacional, Universidad de Navarra, año 1985, n° 8, pp. 211-249.

biosfera, el control en el uso de los recursos naturales evitando su despilfarro o la inclusión de estos principios en los programas de enseñanza educativa.

2. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

Siguiendo un orden cronológico, terminamos la reseña a la política de la ONU sobre el derecho al desarrollo en este periodo en 1.986¹⁵¹ haciendo mención a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo¹⁵², en cuyo Preámbulo (párrafo segundo) se reconoce que “el derecho al desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político”. A diferencia de las anteriores resoluciones, en este nuevo cuerpo normativo se centra el objeto en el derecho del individuo al desarrollo, mientras que en los anteriores eran los Estados los destinatarios. Así configura en su artículo 1 el derecho al desarrollo como “un derecho humano inalienable” declarando la persona humana (citamos literalmente) como sujeto central del desarrollo en el siguiente precepto. Los Estados, por su parte, son responsables de crear las condiciones para permitir la efectividad de este derecho, garantizando la paz, la adopción de medidas políticas internacionales que, especialmente, asistan a los países en desarrollo sobre la base de la cooperación, con respeto al sistema de los derechos humanos y libertades fundamentales, a los cuales considera un conjunto indivisible e interdependiente.

Parece claro así que, a partir de este momento, el derecho al desarrollo político, económico, social y cultural del individuo se configura dentro de la categoría de derechos reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la ONU en diciembre de 1.948. Todo ello con independencia de que su reconocimiento puede conectarse con otros derechos recogidos en este texto. Así se expresa en relación con los derechos a la igualdad

¹⁵¹ Justo antes de que fuera emitido el conocido como Informe *Brundtland* por parte de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1.987, texto que será objeto de análisis en el epígrafe siguiente y que servirá de inspiración a los trabajos desarrollados a continuación en la denominada Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1.992.

¹⁵² Resolución 41/128 aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1.986.

y dignidad humanas, prohibición de la esclavitud, derecho a la propiedad, a la libertad de pensamiento y opinión, al de participación en el gobierno de su país, el derecho al trabajo y en definitiva a un “nivel de vida adecuado” que se recoge en el art. 25 para citar, por último, los derechos fundamentales a la educación, a participar en la vida cultural y a tener a su disposición un orden político en el que pueda hacer efectivos estos derechos.

Tras esta relación, se podría pensar que es superfluo el esfuerzo de consagrar específicamente un derecho al desarrollo del individuo desde el punto de vista político, económico, social y cultural cuando, previamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos había dotado al individuo de una serie de herramientas que, en su conjunto, le permiten desenvolverse frente al Estado y al resto de la Sociedad con un mínimo de garantías de respeto de una esfera básica de garantías. No obstante, pensamos que con esta iniciativa se quiere dar un paso más en la protección del ser humano. Así lo demuestra el hecho de que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo tiene unos destinatarios “especiales” como son los ciudadanos que viven en países subdesarrollados, desde el punto de vista no solo económico, también político, social y en algunos casos, culturalmente. El objetivo de este instrumento es el de dotar a estas “personas humanas” del derecho a mejorar en sus condiciones de vida en general. Así entendido, el derecho al desarrollo que aquí se recoge ha de ser interpretado como el derecho de los ciudadanos especialmente desfavorecidos a aspirar a mejorar, o dicho de otro modo, al progreso. Es probable que, estando destinados estos instrumentos a satisfacer las pretensiones de los países en desarrollo respecto de una reforma en las reglas del juego en el mercado internacional, se dedicase una atención secundaria a la preocupación por lo que pudiera afectar al medio ambiente¹⁵³ como una reacción pendular a la Declaración de Estocolmo. Lo que sí denota el contenido de esta Declaración es que, a pesar de que se reconoce la interrelación entre distintos aspectos del desarrollo, aún no se ha integrado totalmente la variable ambiental para cerrar el círculo de intereses a tener en cuenta en la búsqueda de un desarrollo realmente equilibrado desde todos los puntos de vista.

¹⁵³ Sin olvidar que ya había sido aprobada en 1972 la Declaración sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo.

3. Valoración jurídica de su aportación al equilibrio

Con la perspectiva que da el paso de cuatro décadas, MAHIOU¹⁵⁴ hace balance de la aportación de esta iniciativa al reseñar que se han producido diversos avances institucionales como son: la reforma de la mayoría de las reglas relativas al comercio internacional (por ejemplo, en los acuerdos del GATT¹⁵⁵ o en los acuerdos de Doha), a la financiación del desarrollo (en especial en el seno del Banco Mundial y e FMI), con la reorientación de los mecanismos de cooperación tradicionales y la creación de nuevos, como por ejemplo, el Fondo Común para Productos Básicos y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y en lo que más interesa, la creación de regímenes jurídicos internacionales, regionales y bilaterales que integran esta iniciativa. Ante todo, concluye este autor, este debate no está, ni mucho menos, cerrado. En su evolución, nos dice, el proceso de cambio de las reglas del juego en el desarrollo económico a nivel internacional se ha hecho mucho más pragmático integrándose en la solución de las situaciones concretas y en debates más amplios como el del desarrollo sostenible. Por su parte, ATAPATTU¹⁵⁶ nos llama la atención sobre la tendencia progresiva a considerar la pobreza como un problema del que debe ocuparse el Derecho Internacional más allá del concepto tradicional sobre el sistema de asistencia puntual a los países con dificultades, para considerarlo como una cuestión global, que debe ser regulada con el objetivo de su erradicación y cuya evolución en el tiempo servirá como uno de los criterios para juzgar la eficacia de las instituciones internacionales.

En nuestra opinión, los instrumentos internacionales sobre el derecho al desarrollo que hemos analizado aportan “la otra” visión de la realidad mundial en la década de los setenta-ochenta. La de los países que necesitan salir de la pobreza y/o la dominación respecto de otros intereses políticos o económicos. A

¹⁵⁴ *La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011, p. 5.

www.un.org/law/avl [Consulta: 2 agosto de 2017]

¹⁵⁵ *General Agreement on Tariffs and Trade*, Londres, 1946.

¹⁵⁶ *International Human Rights and Poverty Law in Sustainable Development in Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, CORDONIER SEGGER and KHALFAN, *cit.*, p. 312.

la necesidad de protección del medio ambiente que propugna la Declaración de Estocolmo viene a añadirse, dos años después, la obligación de que se haga teniendo en cuenta que, para los países del Sur y en general, para cualquier individuo que lo necesite, la prioridad es que se respete su derecho al desarrollo y se establezcan los mecanismos por los que los países del Norte se comprometan en ayudar en esta tarea. En todo caso, se plasma la conciencia de que existe una interrelación y en definitiva una interdependencia entre la situación de ambos bloques económicos, así como entre los diferentes aspectos a tener en cuenta en este panorama y es a través de una inspiración equitativa de las reglas del juego (en este caso desde el punto de vista del desarrollo fundamentalmente), el enfoque adecuado para equilibrar las desigualdades existentes¹⁵⁷. Bajo nuestro punto de vista, en este necesario equilibrio, podemos decir que se está buscando lo que hoy entendemos como sostenibilidad desde el punto de vista fundamentalmente económico, pero también social y cultural, sin haber incorporado aún el término en los textos analizados. Así, si en la Declaración sobre Medio Ambiente Humano se trató el problema del subdesarrollo de forma adjetiva, en cuanto afectaba al medio ambiente¹⁵⁸, en este caso el derecho al desarrollo de los países más desfavorecidos se presenta como el protagonista de una iniciativa política a nivel internacional, en la que el Grupo de los 77 da un golpe en la mesa y llama la atención al mundo desarrollado en cuanto a que no puede hablarse solo de la protección del medio ambiente, mientras en el “otro lado” millones de personas mueren por falta de medios que se despilfarran en los países del Norte.

La iniciativa de Naciones Unidas a favor del desarrollo no se detiene aquí, sino que es una constante vital de este Organismo hasta nuestros días con su mayor exponente en la Declaración del Milenio¹⁵⁹. Su aportación es una llamada

¹⁵⁷ Inspiración equitativa e interrelación entre protección del medio ambiente y el desarrollo que ya estaban presentes en la Declaración sobre Medio Ambiente Humano de 1972, si bien con un enfoque diferente.

¹⁵⁸ Principios 9 a 12.

¹⁵⁹ Resolución A/55/2 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de septiembre de 2000.

En su Declaración de Principios se observa la continuidad respecto de los anteriores instrumentos partiendo de la igualdad soberana, arreglo pacífico de controversias, no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, el respeto a los derechos humanos, y la necesidad de mantener la cooperación internacional para resolver los problemas comunes, si bien, bajo el término mundialización, se añade la preocupación por el uso adecuado del fenómeno conocido como “globalización”. En lo que respecta al objeto de este trabajo el desarrollo sostenible se recoge expresamente en el texto con una clara

de atención a los países del Norte sobre la necesidad de una visión más amplia de los problemas que debe resolver la humanidad, trascendental para la construcción del concepto que estamos analizando y que tendrá su eclosión teórica en el denominado Informe *Brundtland*.

IV. El Informe *Brundtland*. Más allá de la aparición del concepto de desarrollo sostenible

1. Antecedentes. ¿Por qué se crea la Comisión y cómo desarrolló su trabajo?

A instancias de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1.983, se crea la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (en adelante CMMAD), encabezada por la doctora Gro Harlem BRUNDTLAND¹⁶⁰, que culminó su trabajo en 1.987 con el documento *Nuestro Futuro Común*, también denominado Informe *Brundtland*¹⁶¹. Lo que la Asamblea General de Naciones Unidas encarga a esta Comisión es el estudio de la situación en la que se encuentra el aprovechamiento de los recursos naturales en relación con la población mundial y el deterioro ambiental y que, en base a sus conclusiones, se formulen propuestas concretas. En definitiva, lo que la propia presidente denomina “*Un programa global para el cambio*”¹⁶².

perspectiva de responsabilidad fiduciaria. Para la consecución de estos objetivos parte de unos valores que declara “fundamentales” para las relaciones internacionales en el siglo XXI: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común.

¹⁶⁰ Esta política noruega perteneció al partido laborista y llegó a ser primer ministro de su país por tres veces. Licenciada en Medicina por la Universidad de Harvard, en 2003 fue Directora General de la Organización Mundial de la Salud.

¹⁶¹ Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, publicado en castellano por Alianza Editorial S.A., Madrid, primera edición en 1.988. Editada en inglés por Oxford University Press.

¹⁶² La perspectiva con la cual la doctora BRUNDTLAND asume en aquel momento el encargo de la Asamblea General de Naciones Unidas queda fielmente recogida en el texto en el que pone de manifiesto la complejidad de la situación, así como del encargo, en una situación, a nivel mundial, de sentimiento de ineptitud y frustración respecto de la capacidad para hacer frente a las cuestiones globales. El sentimiento de responsabilidad frente a las generaciones venideras fue uno de los argumentos principales para aceptar el encargo. Veinte años más tarde de aquel encargo y quince después de que saliese a la luz el conocido como Informe *Brundtland*, tras la Cumbre de Johannesburgo de 2002, desde su puesto de responsabilidad en la OMS es optimista respecto del objetivo del desarrollo sostenible y así lo recogen BUGGS y WATTERS (*A Perspective on Sustainable Development after Johannesburg on the Fifteenth Anniversary*

Básicamente, estas son las tres grandes diferencias con el grupo de trabajo de WARD y DUBÓS y que dio como resultado el informe *Una sola Tierra*¹⁶³: en primer lugar que el equipo de trabajo se integra dentro de un organismo oficial, a diferencia del anterior. En segundo lugar, su análisis no se reduce estrictamente a los efectos de la actividad industrial sobre el medio ambiente, sino que abarca, como indisolublemente relacionados con los anteriores, a otros factores como la pobreza, la población, el crecimiento de las ciudades, la economía internacional o la paz. Por último, el objeto del Informe *Brundtland*, además del examen de la situación su aportación, consiste en ofrecer propuestas para el cambio. Este texto dio pie a que la Asamblea General de Naciones Unidas tuviese en sus manos material suficiente para el conocimiento pleno de la preocupante situación a la que se había llegado por la explotación ilimitada de los recursos, de las causas que nos han llevado a ello y, además, un elenco de medidas que se proponen desde la Comisión. Pero, ¿cuáles fueron los motivos para que la ONU considerase necesaria la creación de una comisión, cuyo encargo la tuvo trabajando durante cuatro años? La propia presidenta, en el Prefacio del Informe, viene a reseñar las causas:

- “El sentimiento generalizado de frustración e ineptitud en la comunidad internacional respecto de nuestra capacidad para hacer frente a las cuestiones globales vitales y resolverlas eficazmente.
- El deterioro de la cooperación internacional.
- El retraimiento de las preocupaciones sociales, a pesar de las llamadas de atención desde la Ciencia.
- Los episodios críticos de hambruna en África.
- Accidentes como el de *Chernobyl* o *Bhopal*.
- Problemas de los países en desarrollo como la deuda exterior, estancamiento de las ayudas, caída de los precios de los productos básicos y la disminución de los ingresos personales.
- Y la presión demográfica alarmante.”

Por último, la elaboración de *Nuestro Futuro Común*, siguió el mismo sistema de los anteriores informes, *Programa para la Supervivencia y de la Crisis Común* y de la *Seguridad Común*. El equipo humano que reunió al efecto su presidenta estaba compuesto tanto por miembros procedentes de países en desarrollo como de los industrializados, también de personas de gran

of Our Common Future: An Interview with Gro Harlem Brundtland, Georgetown International Environmental Law Review, 2003, pp. 359 y ss.).

¹⁶³ *Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, cit.

experiencia en el mundo político o empresarial, funcionarios y empresarios¹⁶⁴ pero, en todo caso, realizando su aportación como miembros independientes.

Desde el punto de vista doctrinal, deben recalcarse dos aspectos respecto de sus miembros y por ende, de su resultado: por un lado la independencia del equipo de trabajo, que no está sujeto a otra autoridad que la de Naciones Unidas y que, además, realiza consultas a terceros expertos, instituciones y organizaciones. Por otro, la alta cualificación de sus miembros, desde el punto de vista teórico y práctico, sobre la materia que desarrollan. Entre ellos, se encuentra un grupo de expertos juristas en Derecho Ambiental que elaboran la “Propuesta de Principios Legales para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible”¹⁶⁵. Otro de los aspectos que consideramos necesario destacar es que, además de distribuir el trabajo en grupos internos, la CMMAD celebró numerosas audiencias públicas en las que se admitieron las aportaciones de los participantes, con lo cual el resultado de su trabajo fue permeable a las opiniones externas¹⁶⁶. Cerró sus sesiones de trabajo con la celebrada en Tokio el 27 de febrero de 1.987, tras la cual emitió la Declaración que lleva el nombre de esta ciudad. En este documento, tras revisar los objetivos que le planteó la Asamblea General de Naciones Unidas, son optimistas¹⁶⁷ en cuanto a la posibilidad de construir un futuro próspero, justo y seguro. Sin embargo, son conscientes de que, a partir de la entrega del texto, ponen en

¹⁶⁴ Formaron parte de la Comisión, además de la doctora BRUNDTLAND (noruega), Susana AGNELLI, italiana, Saleh A. AL-ATHEL, de Arabia Saudí, Bernad CHIDZERO de Zimbabwe, Lamine Mohammed FADIKA, de Costa de Marfil, Volker HAUFF, RFA, Istvan LANG de Hungría, Ma SHIJUN de China, Margarita MARINO DE BOTERO, Colombia, Nagendra SINGH, India, Paulo NOGUEIRA-NETO, Brasil, Saburo OKITA, Japón, Shridath S. RAMPHAL, Guayana, William D. RUCKELSHAUS, EEUU, Mohammed SAHNOUN, Argelia, Emil SALIM, Indonesia, Bufar SABIH, Nigeria, Vladimir SOKOLOV (URSS), Janez STANOVNIK, Yugoslavia, Maurice STRONG y Jim MCNEILL, ambos de Canadá.

¹⁶⁵ Anexo I del Informe.

¹⁶⁶ El propio Informe recoge las aportaciones públicas más relevantes recogidas en el curso de estas audiencias. Citamos a título de ejemplo *Haciendo causa común* que recogió la opinión de diversas ONG de EEUU celebrada en Ottawa el 26-27 de mayo de 1986, página 69 del informe o la celebrada en el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en Oslo el 24 y 25 de junio de 1985. En algunas de ellas se recoge la identidad del autor de esas manifestaciones tenidas en cuenta, como es el caso de la anterior que reseña a Frederic HAGUE (p. 201). También es el caso de Mika SAKAKIBARA, estudiante de la Universidad Agrícola y Tecnológica de Tokio, en la audiencia pública celebrada en la ciudad nipona el 27 de febrero de 1.987, página 194. Este método de trabajo nos transmite que para los miembros de la Comisión era válida la aportación de científicos, especialistas, empresarios o gobernantes y así lo declara la Presidenta en su Prefacio (página 18).

¹⁶⁷ Optimismo que ya fue objeto de críticas por la propia comunidad científica, como fue el caso del Club de Roma en su obra *Los límites del crecimiento: 30 años más tarde*, dirigida por Dennis MEADOWS.

manos de la voluntad de los Estados toda esta construcción teórica que resumen en ocho principios¹⁶⁸.

2. “La Comisión ha acabado su trabajo”¹⁶⁹. El objetivo cumplido: exploración, diagnóstico y tratamiento

Este texto es comúnmente conocido por el hecho de definir por primera vez el término “desarrollo sostenible”, introduciéndolo en el contexto del máximo nivel de la política internacional¹⁷⁰. En este sentido, debemos reseñar la archiconocida definición, que lo conceptúa como “aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las de las futuras generaciones”¹⁷¹. No obstante, entendemos que, en la misma obra, se nos ofrece una definición más completa, que no es tan utilizada, pero que nos transmite con mayor claridad el carácter evolutivo y, sin duda alguna, de mayor utilidad al objeto de este estudio. Dice así:

“En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas.”¹⁷²

Ambas definiciones coinciden en cuanto a su principal objetivo: mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la Tierra, de los que están y de los que vendrán. Sin embargo, nos parece más adecuada la citada en segundo lugar,

¹⁶⁸ Los principios enunciados en la Declaración de Tokio son:

1. Avivar el crecimiento.
2. Cambiar la calidad del crecimiento.
3. Conservar y reforzar la base de los recursos.
4. Asegurar un nivel sostenible de población.
5. Reorientar la tecnología y afrontar los riesgos.
6. Integrar el medio ambiente y la economía en la toma de decisiones.
7. Reformar las relaciones económicas internacionales.
8. Reforzar la cooperación internacional.

¹⁶⁹ Frase de Gro Harlem BRUNDTLAND en el Prefacio del Informe, página 19.

¹⁷⁰ Esta aportación no quiere decir que la definición haya sido invariablemente respetada. Según OSOFSKY, ya entre 1.979 y 1988, se habían registrado más de veinticinco definiciones distintas de lo que debe entenderse como desarrollo sostenible, recogiendo una nueva definición en la Cumbre de Johannesburgo. Este autor señala la multiplicidad de enfoques como causa de la ambigüedad actual del concepto, uno de los principales problemas de esta construcción teórica (*Defining Sustainable Development After Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.).

¹⁷¹ Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, cit., p. 67.

¹⁷² *Op. cit.* p. 71.

porque frente a la tentación de considerar el desarrollo sostenible como un estado que se pueda alcanzar, recoge más claramente el dinamismo consustancial a la condición de objetivo, así como los aspectos que lo componen, enfoque que se corresponde, a nuestro juicio, con su verdadera naturaleza . En esta línea, según LOZANO CUTANDA¹⁷³, partiendo del Informe *Brundtland*, la consecución del desarrollo sostenible debe ser un proceso que debe contar con tres cualidades: debe ser solidario, de manera que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo y exige una contención del crecimiento a quienes viven por encima de un nivel aceptable. Ilustrado en cuanto debe sacar el mejor partido posible a la evolución tecnológica, armonizando el desarrollo demográfico con el potencial productivo del ecosistema y equitativo para que garantice a todos el acceso a los recursos naturales restringidos, tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

Por nuestra parte, y matizando lo reseñado por esta autora respecto de la solidaridad, en el Informe *Brundtland*, entendemos que se propone en todo caso un aumento del desarrollo y solo la limitación en cuanto al consumo de recursos no renovables, pero nunca del crecimiento de forma genérica. Como, de forma más precisa, señala AGUADO MORALEJA¹⁷⁴, “se imponen restricciones al modelo económico vigente” en un modelo de crecimiento más cualitativo que cuantitativo. La solidaridad vendría formulada así como principio relativo a reparto equitativo del desarrollo entre todos los seres humanos, de las generaciones presentes y futuras. De hecho, en el principio 3 de la propuesta del grupo de expertos juristas incluida en el Anexo 1 del informe, se recoge el “principio de óptimo rendimiento sostenible en la utilización de los recursos naturales vivos y de los ecosistemas”¹⁷⁵. En todo caso, se trata de un concepto, además de dinámico, complejo, como señala MARTÍN PALMERO¹⁷⁶, condición que, por su propia naturaleza, deja la puerta abierta a un extenso debate. Confirma este enfoque el propio Informe *Brundtland*, al aceptar que el desarrollo sostenible pleno, desde un punto de vista holístico, no es un *status*

¹⁷³ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 54.

¹⁷⁴ *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Bilbao, 2.005, p. 480.

¹⁷⁵ *Op. cit.*, p. 405.

¹⁷⁶ *Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Coruña, 2.004, p. 250.

que se vaya a conseguir, pero al cual es necesario intentar acercarse lo más posible. Se revela como una aspiración que no se alcanzará, una utopía que, sin embargo, debe ser buscada con la suma de todos los medios a nuestro alcance. El propio Informe reconoce que llegar al cumplimiento del objetivo es poco realista. No es probable que conozcamos una situación de equilibrio perfecta y lo recoge así:

“Las mencionadas exigencias pueden considerarse más bien metas que deberían suscribir las acciones de desarrollo, tanto nacionales como internacionales. Lo que cuenta es la sinceridad en la persecución de dichos objetivos y la eficacia con la que se corrigen las desviaciones. En este sentido, el desarrollo sostenible es un proceso de estudio y adaptación, más que un estado definitivo de equilibrio completo.”¹⁷⁷

En cuanto a cuales son los aspectos que componen el objetivo del desarrollo sostenible, la segunda definición nos da unas pinceladas, pero es en la Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1987¹⁷⁸, a modo de resumen final de su trabajo, donde la CMMAD resume los campos de actuación sobre los que deben tomarse medidas, a saber: el político, dado que implica la adopción de decisiones y afecta a los procesos en la adopción de las mismas. Exige a los Estados un alto nivel de compromiso y responsabilidad y así, apoya la multilateralidad como método de trabajo para conseguir resultados entre los Estados. Desde el punto de vista social, busca la igualdad entre los seres humanos, promoviendo el desarrollo de los países pobres y la mejora de la calidad de vida de las personas que están en esta situación, evitando las tensiones. Deben integrarse las políticas demográficas en el resto para adecuar la densidad de la población a la capacidad del medio en el que viven (principio que luego denominaremos de equilibrio social), pero sobre todo, hay que esforzarse en trasladar esta problemática al conjunto de la sociedad y en este sentido es esencial el papel de la formación a todos los niveles¹⁷⁹. En lo que respecta al medio ambiente, el eje de este objetivo es que la actividad humana suponga la mínima afeción para el medio ambiente, facilitando la recuperación de los recursos naturales y promoviendo el uso eficiente de la energía, así como el recurso a nuevas fuentes. El mecanismo más eficaz para ello es que la

¹⁷⁷ *Op. cit.*, p. 92.

¹⁷⁸ *Op. cit.*, p. 422.

¹⁷⁹ Como señala la propia Presidente en su Prefacio, p. 18, “*Los cambios de actitudes, de valores sociales y de aspiraciones a los que insta el presente informe dependerán de las amplias campañas de educación, debates y participación pública que se lleven a cabo*”.

preocupación por el medio ambiente se integre en el resto de políticas, como la economía, que debe acelerar el crecimiento a nivel mundial respetando las restricciones del respeto al medio ambiente. Ambos objetivos, respetando los derechos humanos básicos, deben estar integrados entre sí y ser complementarios. Hay que cambiar el modelo de crecimiento en calidad y cantidad, persiguiendo los objetivos de continuidad, equidad, justicia social y seguridad, con una clara propuesta para reformar las relaciones económicas internacionales, teniendo presentes los avances tecnológicos que aporte la ciencia, desde el punto de vista jurídico y administrativo, ya que la organización de los Estados ha de adaptarse a la nueva situación de interdependencia ambiental, económica y social con mayor flexibilidad, teniendo en cuenta también el elenco de derechos y deberes que genera tanto para los Estados como para los ciudadanos. Partiendo del reconocimiento del Informe *Brundtland* como formulación teórica de referencia en este trabajo respecto del objetivo del desarrollo sostenible, al analizar el Derecho Internacional posterior, el anterior esquema es útil y necesario para saber los apartados en los que tenemos que buscar para evaluar el grado de compromiso efectivo de las normas que digan tenerlo como fin o premisa.

Pero, como ya dijimos al principio de este epígrafe, en su trabajo, la CMMAD no se limitó a denunciar la situación existente y sus causas, sino que elaboró una serie de propuestas para la búsqueda del objetivo, que podemos resumir siguiendo el mismo esquema anterior distinguiéndolas por su naturaleza en aquellas de carácter político: la necesidad de recuperar el multilateralismo o cooperación internacional en la adopción de decisiones y solución de controversias. Insiste en la responsabilidad de los Estados en la línea de la Declaración de Estocolmo. Propone la superación del concepto de soberanía nacional y reconocimiento de la existencia de bienes globales comunes. La democracia como modelo político en el que se puedan establecer los cauces para la necesaria participación e información ciudadanas. La necesidad de que se asegure la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los Estados deben asumir la responsabilidad de la educación y formación de sus ciudadanos¹⁸⁰. Desde el punto de vista social, el control del crecimiento de la

¹⁸⁰ Principio Octavo de la Declaración de Tokio. *Reforzar la cooperación internacional.*

población y de las aglomeraciones urbanas. Hay que incrementar el potencial humano mejorando la educación y la salud. La equidad es un principio básico en todo este proceso, de manera que se permita a todos el acceso a los recursos naturales y se garantice su disfrute a las generaciones futuras. Se habla de una Ética mundial: hay que conseguir que la sociedad se involucre¹⁸¹. La dimensión ambiental debe ser tomada en cuenta a la hora de tomar decisiones a cualquier nivel. Se integra en todas las políticas y actividades el respeto y protección al medio ambiente¹⁸². Propone un nuevo modelo de desarrollo económico que se armonice con la conservación del medio, basado en la promoción del desarrollo económico, tanto en los países industriales como en los que están en desarrollo. La Comisión opina que se debe acelerar el crecimiento económico pero adaptado a los nuevos objetivos. Promover la solidaridad con los países menos desarrollados financiando su crecimiento con el suficiente apoyo científico y tecnológico y fomentando el acceso de sus productos a los mercados, modificando los patrones de consumo en los más desarrollados, todo ello a través del multilateralismo económico que permita llegar a un sistema económico mundial basado en la cooperación, por encima de las soberanías nacionales, las estrategias económicas individuales y la división disciplinar de la ciencia¹⁸³ ya que el desarrollo tecnológico debe estar al servicio de estos objetivos e integrar el objetivo de la protección ambiental en la búsqueda de la sostenibilidad, prestando asistencia a los países en desarrollo, convirtiéndose así en un mecanismo para hacer efectiva la equidad. Debe cambiar el modelo energético, mejorando su uso y fomentando las energías procedentes de fuentes renovables¹⁸⁴. Desde el punto de vista jurídico, la regulación de los derechos y deberes derivados de este objetivo debe ser adaptada para asegurar el cumplimiento de los principios que lo componen. Es necesario el fortalecimiento de un cuerpo jurídico internacional de tal manera que los Estados, a través de acuerdos, deberán promover normas que establezcan un

¹⁸¹ Principios Segundo y Cuarto.

Principio Segundo. *Cambiar la calidad del crecimiento.*

Principio Cuarto. *Asegurar un nivel sostenible de población.*

¹⁸² Principio Tercero. *Conservar y reforzar la base de los recursos*

Principio Sexto. *Integrar el medio ambiente y la economía en la toma de decisiones.*

¹⁸³ Principio Primero: *Avivar el crecimiento.*

Principio Segundo *ut supra* nota 114.

Principio Séptimo: *Reformar las relaciones comerciales.*

¹⁸⁴ Principio Quinto. *Reorientar la tecnología y afrontar los riesgos.*

régimen jurídico en relación con los denominados “espacios comunes”. Las administraciones deben coordinar en sus estructuras internas la política económica, social y ambiental entre sí y con el resto de decisiones en otras materias. En todo caso, las normas de todo orden, deberán integrar en sus objetivos el desarrollo sostenible considerado en su conjunto. El Derecho es una herramienta esencial para el establecimiento de los límites (modulación) de la actividad humana para reconducirla hacia este objetivo.

Podemos resumir este análisis de la situación a la que se enfrenta la CMMD en el siguiente cuadro:

<u>Ámbitos de actuación</u>	<u>Problemática</u>	<u>Propuestas</u>
Político	Nivel de compromiso y responsabilidad de los Estados	Multilateralidad Democracia como modelo Participación ciudadana Bienes comunes globales
Social	Desigualdad Subdesarrollo Crecimiento de la población	Educación y formación Políticas demográficas Equidad Ética mundial Respeto a los derechos humanos
Medio ambiente	Afección de las actividades humanas Pérdida de recursos naturales	Integración en las demás políticas Recuperación de recursos naturales Uso eficiente de la energía Nuevas fuentes de energía
Economía	Modelo económico existente Situación de interdependencia entre los ámbitos económico, social y ambiental	Acelerar el crecimiento económico Cambio de modelo económico Reformar las relaciones internacionales. Multilateralismo. Deber de asistencia

Ciencia y Tecnología	Necesidad de incorporar los avances Retraso de los países subdesarrollados	Deber de asistencia a países en desarrollo Cambio de modelo energético
Jurídico	Desigualdad entre Estados Falta de adaptación en la organización interna Ineficacia jurídica	El Derecho es una herramienta esencial Integración legal Adaptar la regulación de derechos y deberes de los Estados y ciudadanos Regulación eficaz de los espacios comunes

3. La Declaración de Tokio

Materializando este último enfoque, desde el punto de vista jurídico, la obra analizada, termina con un Anexo 1 en el que se recoge una interesante propuesta¹⁸⁵ elaborada por la comisión jurídica de expertos en Derecho Ambiental de 22 “*Principios Legales para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible*”, de los cuales queremos citar literalmente, por su interés, los que componen el capítulo de “*Principios, Derechos y Deberes Generales*”:

“1. *Derecho humano fundamental: todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.*

2. *Igualdad entre las generaciones: los Estados deberán conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para beneficio de la presente y de las futuras generaciones.*

3. *Conservación y utilización sostenible: los Estados mantendrán los ecosistemas y los procesos ecológicos indispensables para el funcionamiento de la biosfera, conservarán la diversidad biológica y observarán el principio de óptimo rendimiento sostenible en la utilización de los recursos naturales vivos y de los ecosistemas.*

4.- *Normas para el medio ambiente y la vigilancia: los Estados establecerán normas adecuadas de protección del medio ambiente y vigilarán los cambios en la calidad del medio ambiente y la utilización de los recursos, y publicarán los datos pertinentes.*

5.- *Evaluaciones previas del medio ambiente: los Estados realizarán o requerirán evaluaciones previas de las actividades que se propongan y que puedan afectar considerablemente al medio ambiente o a la utilización de los recursos naturales.*

6.- *Notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial: los Estados informarán oportunamente a todas las personas que probablemente vengán a resultar afectadas por una actividad proyectada y les otorgarán igualdad de acceso y un proceso imparcial en los procedimientos administrativos y judiciales.*

¹⁸⁵ LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., pp. 405 y ss.

7. *Desarrollo sostenible y asistencia: los Estados asegurarán que se trate la conservación como parte integrante de la planificación y la ejecución de las actividades de desarrollo y proporcionarán asistencia técnica a otros Estados, en especial a países en desarrollo, en apoyo de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.*

8. *Obligación general de cooperar: los Estados cooperarán de buena fe con los otros Estados en la aplicación de los derechos y deberes procedentes.*”

Además de este primer capítulo, la propuesta contempla un Capítulo II relativo a los principios, derechos y deberes relativos a los recursos naturales e interferencias ambientales que traspasan las fronteras, bajo los principios¹⁸⁶ de utilización equitativa y razonable, prevención y supresión, responsabilidad estricta, acuerdos previos cuando los costos sean superiores a los daños, no discriminación, obligación general de cooperar en los problemas ambientales transfronterizos, intercambio de informaciones, evaluación y notificación previas, consultas previas, fomento de acuerdos de cooperación para la evaluación y protección del medio ambiente, situaciones de emergencia e igualdad de acceso y trato. Cierran esta propuesta dos capítulos¹⁸⁷, que recogen un precepto cada uno, relativos a la responsabilidad de los Estados¹⁸⁸ y al arreglo pacífico de las controversias¹⁸⁹.

4. El legado del Informe *Brundtland*

Llegados a este punto de nuestro análisis jurídico, necesariamente debemos hacer un alto en el camino para formularnos la siguiente cuestión: ¿Qué aporta el Informe *Brundtland* respecto de la Declaración de Estocolmo y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo? Para autores como AGUADO MORALEJA¹⁹⁰,

¹⁸⁶ Principios 9 a 20 ambos inclusive.

¹⁸⁷ Capítulos III y IV.

¹⁸⁸ Principio 21.

¹⁸⁹ Principio 22.

¹⁹⁰ *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2.005, Bilbao, p. 480.

En esta línea, entre otros: ADAMS, *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, n° 77, 2003, pp. 77 y ss.; HALVORSEN, *International Law and Sustainable Development- Tools for Addressing Climate Change*, Denver Journal of International Law and Policy, 2011, pp. 397 y ss.; LONG, *Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities*, Wyoming Law Review, n° 1, 2010, pp. 1 y ss.; MCCAFFREY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself*, University of the Pacific, McGeorge School of Law, 2008, pp. 151 y ss.; OSOFSKY *Defining Sustainable Development After Earth Summit*

supone el hito principal para la construcción del modelo teórico y práctico del desarrollo sostenible. Conocido por introducir el término desarrollo sostenible, que resume en una palabra la intención manifestada en la Declaración de Estocolmo al hablar del necesario “juicio” en el aprovechamiento de los recursos en su principio 4, o la “racional ordenación” de aquellos en su principio 13, lo que hace realmente es poner nombre (definir) y apellidos (estructurar) a un objetivo básico de la humanidad cuyos principios esenciales ya aparecieron en la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano¹⁹¹. En el Informe *Brundtland* destacamos de su contenido la impronta que deja la independencia, unida a la alta cualificación técnica y profesional de sus autores. El método de elaboración del informe, a través de conferencias abiertas a la participación de las aportaciones de terceros es lo que hoy se califica como interactivo. Para CORDONIER Y KHALFAN¹⁹², la CMMD identifica la participación efectiva del individuo como uno de los componentes necesarios del desarrollo sostenible. Por otra parte, en cuanto a su resultado hay que reconocer que los autores del informe hacen un planteamiento valiente ante las dos grandes exigencias a las que deben hacer frente: por un lado corregir las desigualdades entre los países del Norte y los del Sur y por otro hacer efectiva la integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas con una perspectiva ética. En su respuesta, además, van más allá de los principios, proponiendo medidas concretas. Recordemos que en el campo jurídico, su equipo de expertos en Derecho Ambiental¹⁹³, propone elevar el derecho a un medio ambiente

2002, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.; SMITH, *Ecologically sustainable development: integrating economics, ecology, and law*, Willamette Law Review, 1995, pp. 261 y ss.; o SZEKÉLY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific, McGeorge Global Business & Development Law Journal, nº 159, 2008.

En contra, MCCLOSKEY, que considera la sostenibilidad “una bendición para los publicistas” (*The emperor has no clothes: the conundrum of sustainable development*, Duke Environmental Law & Policy Forum, nº 153, 1999).

¹⁹¹ Ésta sería su aportación más conocida, pero no debemos dejar de recordar, aunque sea a título de curiosidad científica, que el término *sustainability* no lo creó la CMMAD, sino que fue adoptado del estudio sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos elaborado en 1981 y que se denomina *Estrategia Mundial para la protección de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (World Conservation Strategy)*, elaborado por la *International Union for the Conservation of Nature (UICN, hoy World Conservation Union)*, entidad colaboradora de WWF (*World Wild Found*).

¹⁹² CORDONIER SEGGER, and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 243.

¹⁹³ Entre cuyos miembros podemos citar juristas de la talla de MCCAFFREY, ADEDE, BURHENNE, KISS, STEIN, LAMMERS O SZÉKELY.

adecuado, nada más y nada menos que a la categoría de derecho fundamental, convirtiendo a la salud y el bienestar humanos como referencia¹⁹⁴, combinando por primera vez el sistema de derechos humanos existente con un enfoque global de la Tierra¹⁹⁵. Ya vimos cómo en la Declaración de Estocolmo¹⁹⁶, el medio ambiente era un adjetivo respecto del derecho fundamental a la libertad e igualdad del individuo. El trabajo de la CMMAD señala el camino futuro de la prevención de los daños a través de la vigilancia y la evaluación previa de actividades, estableciendo un claro régimen jurídico para las actividades cuyos efectos traspasan fronteras. Destaca la necesidad de promover el derecho a la información y participación de los ciudadanos como medio de involucrar a la Sociedad en este proceso. Incide en la responsabilidad de los Estados entre sí y frente a sus ciudadanos, fomentando la multilateralidad respetando el principio de buena fe, con especial atención a los conflictos transfronterizos. Haciéndose eco de los principios establecidos en la Declaración sobre el Desarrollo, apela a la necesidad del cambio de modelo económico y da un paso más al plantear la limitación de consumo de los países desarrollados. Es más, pone por encima de los límites de la soberanía, determinados bienes comunes de la humanidad. MEDINA HERNÁNDEZ¹⁹⁷ va más allá y considera que, a raíz de este informe, Naciones Unidas convierte la imagen catastrófica que transmite el movimiento ecologista de los sesenta, en una imagen armoniosa y esperanzadora de una sociedad sostenible que, según BORRÁS¹⁹⁸ actuará como catalizador de los instrumentos aprobados en la Convención sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Desde su enfoque, otros autores como WEIZSÄCKER y LOVINS¹⁹⁹ reconocen

¹⁹⁴ Un año antes, la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1.986 en la que se aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, su artículo 1 elevó este derecho a la categoría de derecho humano.

¹⁹⁵ ADAMS, Todd B., *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, n° 77, 2003, p. 77 y ss.

¹⁹⁶ Principio 1 de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano.

¹⁹⁷ Concluye este autor que el concepto de desarrollo sostenible fija el asunto medioambiental dentro de los marcos del actual sistema y también contribuye a mantener las actuales relaciones sociales (Tesis doctoral dirigida por el Dr. JACOBSSON y por el Dr. LINDQVIST, *De primavera silenciosa a desarrollo sostenible. Un análisis crítico del discurso sobre el desarrollo del asunto medioambiental*, Uppsala Universitet, Sociologiska Institutionen. Uppsala, 2.013, p. 356).

¹⁹⁸ BORRÁS PENTINAT, *Los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente*, tesis doctoral dirigida por PIGRAU SOLÉ. Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2007, p. 128.

¹⁹⁹ Traducción de KOVACSICS, *Factor 4, Duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales. Informe al Club de Roma*, Círculo de Lectores S.A.-Galaxia Gutenberg S.A., Valencia, 1997, p. 290.

que a partir de este trabajo de la CMMD, el desarrollo sostenible se constituye en la piedra angular de los intentos actuales de compaginar los objetivos de medio ambiente y desarrollo.

Con una perspectiva que nos permite la distancia que da el transcurso del tiempo, podemos concluir que la Declaración de Estocolmo vino a decir qué principios o ideas hay que tener en cuenta para que el desarrollo económico y social sea compatible con la protección del medio ambiente y el Informe *Brundtland* da un paso más, creando las bases de un nuevo sistema jurídico dotado de un objetivo principal, inspirado en un conjunto de principios, proponiendo incluso elevar el derecho al medio ambiente a la categoría de derecho fundamental y “poniendo el dedo en la llaga” al exponer cuáles son los defectos del momento histórico en el que se emite, proponiendo, además el camino a seguir y las medidas a tomar. En este sentido, apunta directamente a la responsabilidad de los Estados respecto a sus ciudadanos, frente a los países en desarrollo y a las generaciones venideras. A partir de ahí, la adopción de medidas será una cuestión de voluntad política. Desde el punto de vista jurídico, en este trabajo se recoge una propuesta de principios legales ambiciosos que se ofrecen a la comunidad internacional para introducir el objetivo del desarrollo sostenible en sus políticas²⁰⁰.

²⁰⁰ Esta falta de voluntad política para traer a los ordenamientos jurídicos los principios legales formulados en el *Brundtland Report*, se ha convertido en la principal crítica, no al trabajo de la CMMD, sino a Naciones Unidas y, por ende a los Estados miembros, sobre todo a los denominados países desarrollados al haber supeditado estas propuestas, básicamente a los intereses del mercado, lo que hace tener, a día de hoy una visión pesimista sobre la búsqueda del equilibrio. Para SZÉKELY el primer síntoma de esta fría acogida del Informe fue el enfriamiento del sentido de urgencia sobre la necesidad de las medidas a adoptar que ya se advirtió en el camino a la mesa de la Cumbre de Río en 1.992, y que se ha transformado en una desregulación de las actividades que perjudican al medio ambiente para favorecer los intereses económicos para llevarnos al “crecimiento sostenible” en vez de al desarrollo sostenible (*Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, nº 159, 2008). En la misma línea ADAMS, *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, nº 77, 2003, pp. 77 y ss.; HALVORSSSEN, *International Law and Sustainable Development- Tools for Addressing Climate Change*, Denver Journal of International Law and Policy, 2011, pp. 397 y ss.; LONG, *Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities*, Wyoming Law Review, nº 1, 2010, pp. 1 y ss.; McCAFFREY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself*, University of the Pacific, McGeorge School of Law, 2008, pp. 151 y ss.; OSOFSKY *Defining Sustainable Development After Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.; o SMITH, *Ecologically sustainable development: integrating economics, ecology, and law*, Willamette Law Review, 1995, pp. 261 y ss.

En nuestra opinión debemos añadir, además, que a partir de *Nuestro Futuro Común*, se crea una base teórica claramente delimitada para que la comunidad internacional sepa en qué consiste el objetivo del desarrollo sostenible, a qué ámbitos afecta y qué medidas son recomendables para su consecución, incluyendo una serie de principios jurídicos que, en su conjunto, deben ser tenidos en cuenta en el proceso de búsqueda del objetivo de equilibrio. Llevarlos a la práctica dependerá de la voluntad y oportunidad política de los Estados y de los organismos internacionales en que se integran, prueba de fuego de su capacidad, en lo que se ha venido en llamar gobernanza²⁰¹. En todo caso el modelo propuesto conlleva la necesidad de cambios que, en algunas ocasiones, chocan contra la inercia de modelos políticos y, sobre todo económicos, establecidos y de gran poder sobre las instituciones. Solo un cambio de mentalidad, a nuestro juicio aún no consolidado, puede permitir la necesaria evolución, de ahí la importancia de la educación y formación ciudadana. A continuación, analizaremos cómo es asumida esta propuesta en la Convención de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro²⁰².

V.- Valoración conclusiva del periodo inicial

1. La humanidad ante una situación grave y compleja

A principios de la década de los años setenta del siglo XX, desde el mundo de la ciencia se comienzan a dar avisos de la gravedad de la situación a la que se enfrenta la humanidad. Hemos tomado como referencia una institución que se ha destacado en esta línea de actuación, el Club de Roma, que ya en 1972, con el informe *Los límites del crecimiento*²⁰³ elaborado por el Instituto Tecnológico de *Massachusetts*, reivindica la necesidad de un equilibrio global que define como:

²⁰¹ Uno de los principales problemas de escala mundial tal y como reconocía el propio informe en consonancia con la obra de KING y SCHNEIDER, *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de Martín, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991.

²⁰² Que según Adams T. SMITH le lleva a la aprobación de dos instrumentos fundamentales, como son la Agenda 21 y la Convención Marco sobre Cambio Climático (*Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, 2003, pp. 77 y ss.).

²⁰³ Obra traducida al castellano por LOAEZA DE GROUE, *cit.*

“...la definición básica del estado de equilibrio global consiste en que la población y capital sean esencialmente estables y las fuerzas que tiendan a aumentarlos o disminuirlos mantengan un equilibrio cuidadosamente controlado”²⁰⁴.

Este modelo de equilibrio se va perfilando, a continuación, en el informe *La humanidad ante la encrucijada*²⁰⁵, incidiendo en un principio básico del sistema según el cual debe considerarse que todos los problemas están relacionados entre sí (integración). Siendo muy cercano este concepto al que aparecerá en el Informe *Brundtland*²⁰⁶, el Club de Roma, en su informe previo a la Cumbre de Río, *La primera revolución global*²⁰⁷, ya se refiere expresamente al concepto de desarrollo sostenible, advirtiendo que se trata de un objetivo al que será difícil llegar²⁰⁸. Sin embargo, creemos que, al no cuestionar la definición misma recogida en el trabajo de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, al que califica de “claro y optimista”²⁰⁹, el equipo de MEADOWS lo valida desde el punto de vista científico. “*La necesidad es pues pensar mundialmente y actuar localmente*”²¹⁰. Los informes *La humanidad ante la encrucijada* y *La primera revolución global* vienen a confirmar, además de la gravedad del diagnóstico, la necesidad de que, partiendo de un marco institucional a nivel internacional, se adopten unas directrices de actuación que van a constituir, a nuestro juicio, el fundamento científico de la necesidad de establecer los principios que recogerá la Declaración de Río, como son: la necesidad del enfoque integrado por la interrelación de los problemas a resolver, la evaluación y planificación a largo plazo, la prevención, la perspectiva intergeneracional, la asistencia a los países en desarrollo, la ética global, la justicia social, la necesidad de cambiar los modelos económicos, los hábitos de producción y consumo, la necesidad de formar a la sociedad en estos valores, señalando además las dificultades en la gobernabilidad de los Estados por las propias limitaciones del sistema democrático para enfrentarse a los problemas

²⁰⁴ *Op. cit.* p. 214.

²⁰⁵ PESTEL y MESAROVIC, traducido al castellano por PIERA JIMÉNEZ, Instituto de Estudios de Planificación, Madrid, 1975.

²⁰⁶ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, 1987.

²⁰⁷ KING y SCHNEIDER, *La primera revolución global. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de Martín, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991.

²⁰⁸ “En otras palabras, la idea es utópica, pero vale la pena por esforzarse en hacerla realidad” (*op. cit.*, p. 66).

²⁰⁹ *Op. cit.* p. 65.

²¹⁰ *Op. cit.* p. 231.

globales como la pobreza o la contaminación del Planeta(lo que a partir de Johannesburgo 2002 se le llamará gobernanza). Además de su gravedad, este análisis de la situación de la humanidad, refleja su complejidad, características que, como señala CORDONIER²¹¹ van a condicionar todo el proceso de evolución del Derecho Internacional sobre esta materia.

2. La Declaración sobre Medio Ambiente Humano

La primera reacción a este nivel a los problemas planteados por la ciencia es la Conferencia de Estocolmo que se celebra en junio de 1972, por lo que no podemos considerar tardía la respuesta del marco político internacional adecuado que es Naciones Unidas que, en su Carta Fundacional²¹², ya había asumido la competencia sobre la consecución de objetivos comunes a escala internacional. Fruto de esta Cumbre es la aprobación de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano, el Plan de Acción para el Medio Humano y la recomendación para la creación de nuevas instituciones, que provocará la aparición en el mismo año del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La conexión entre el diagnóstico científico y la declaración de los líderes políticos se materializa en el informe previo solicitado por Naciones Unidas a WARD y DUBÓS²¹³, un sistema de trabajo muy positivo, a nuestro juicio, que se repetirá en la preparación de la Cumbre de Río.

La Declaración de Estocolmo pretende garantizar el derecho al desarrollo y a la vez concienciar sobre la necesidad de proteger el medio ambiente. Al afirmar que *“En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo”*²¹⁴, el texto expresa, a su vez, la interrelación entre ambos objetivos y hace una llamada a la solidaridad, señalando al hombre como el encargado de *“administrar juiciosamente”*²¹⁵ ese patrimonio natural, con una visión antropocéntrica que viene a añadir una

²¹¹ *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010.

²¹² Carta de las Naciones Unidas, art. 1.4.

²¹³ *Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, cit.

²¹⁴ Proclama, Párrafo 4.

²¹⁵ Declaración sobre Medio Humano, Principio 4.

perspectiva ética a sus propuestas. A partir de este momento, los Estados asumen la responsabilidad de poner en marcha medidas sobre la base de la cooperación, el fomento del desarrollo de los países pobres y un régimen de responsabilidades comunes pero diferenciadas según el nivel de desarrollo. El método para poner en práctica esa política será la planificación, con un enfoque integrado y coordinado. La ciencia, la tecnología y la educación se definen como políticas transversales que deberán estar al servicio de estos fines.

Debemos considerar, desde un punto de vista jurídico, la aportación de esta Cumbre que nos deja la primera muestra de interés, a nivel internacional, de la conciencia sobre la gravedad de los problemas denunciados por la ciencia, de la necesidad de ese equilibrio global entre protección del medio ambiente y desarrollo, así como un consenso respecto de los principios o normas generales de actuación en un texto, de carácter no vinculante, pero que va a marcar un cambio de mentalidad en el orden de prioridades. Estos cambios se van a manifestar en los ámbitos político, social, ambiental, económico, científico y, en lo que interesa a este trabajo, también en el jurídico ya que, a partir de la Cumbre de Estocolmo, como señala Antonio María LÓPEZ²¹⁶, la necesaria interrelación entre la protección ambiental y el desarrollo económico y social va a ocupar un lugar preferente en los textos aprobados por Naciones Unidas. Pero nadie como Maurice STRONG²¹⁷ para resumirnos la aportación de la Conferencia de Estocolmo en los siguientes avances:

1. “La Conferencia fue un punto clave.
2. Destaca la participación de las ONGs.
3. Crea un nuevo modelo de evento.
4. Sus resultados quedan resumidos en la reunión del PNUMA en Nairobi en mayo de 1982.
5. Provocó la toma en consideración global sobre el medio ambiente.
6. A raíz de ésta se generan iniciativas como el PNUMA, si bien con escasos apoyos y recursos aún.
7. Se integra la preocupación por el medio ambiente en otras políticas de la ONU, si bien con una cooperación deficiente entre ellas (v.g. Banco Mundial).”

²¹⁶ *La contaminación del medio ambiente y la Conferencia de Estocolmo*, Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1973, p. 457. Recordamos que en esta obra, su autor asume la Conferencia de Estocolmo como el comienzo de un proceso; en la misma línea FERONE en *La conferenza delle Nazione Unite sull'ambiente*, Rivista de Diritto Internazionale, Vol. IV, p. 705; GOLDSMITH en *Manifiesto para la supervivencia*, Madrid, 1972; o PALMSTIERNA en *Les impératifs futurs de l'environnement*, Nueva York, 1973.

²¹⁷ AA.VV., *Diez años después de Estocolmo: desarrollo, medio ambiente y supervivencia*, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983, p. 252.

3. La reivindicación del derecho al progreso

Esta chispa ambientalista, dentro de una situación grave y compleja, entre otras consecuencias, va a provocar el despertar de los países en desarrollo que ven con preocupación que las medidas que propongan los países desarrollados supongan un límite a su derecho al desarrollo económico y social. Así, impulsado por el denominado G-77, tras la Cumbre de Estocolmo, Naciones Unidas aprueba una serie de resoluciones que tienen como objeto el derecho al desarrollo económico y social²¹⁸ y como eje la equidad²¹⁹, base de la necesaria cooperación y solidaridad. Respecto de la protección ambiental, el enfoque común de estas resoluciones es que no debe suponer un freno al desarrollo. Con la Declaración del Derecho al Desarrollo de 4 de diciembre de 1986²²⁰ los Estados ceden el protagonismo al individuo, declarando la persona humana como sujeto central del desarrollo, configurando el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable en su artículo 1²²¹. Los instrumentos internacionales sobre el derecho al desarrollo que hemos analizado aportan “la otra” visión de la realidad mundial en la década de los setenta-ochenta. A la necesidad de protección del medio ambiente que propugna la Declaración de Estocolmo viene a añadirse, dos años después, la obligación de que se haga teniendo en cuenta que, para los países del Sur y en general, para cualquier individuo que lo necesite, la prioridad es que se respete su derecho al desarrollo y se establezcan los mecanismos por los que los países del Norte se comprometan en ayudar en esta tarea. Los intereses en juego entre ambos bloques crean un binomio básico medio ambiente-desarrollo que necesita de un punto de equilibrio, demanda que va a venir a cubrir el trabajo de la Comisión Mundial dirigida por la doctora BRUNTLAND.

²¹⁸ Mediante sendas resoluciones de la Asamblea General de 1 de mayo de 1974, se aprueba la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados se aprueba el 12 de diciembre de ese año.

²¹⁹ Párrafo b) de la Declaración.

²²⁰ Res. 41/128.

²²¹ Artículo 1.1.

4. Aparición del concepto y principios sobre desarrollo sostenible

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada en 1983 a instancias de la Asamblea General de Naciones Unidas, va a asumir la tarea de analizar la situación y, además, proponer soluciones al respecto y lo hace, de forma brillante. A nuestro juicio, gran parte del éxito se debe a la cualificación e independencia de sus miembros y al carácter abierto de su sistema de trabajo, que permite que sus conclusiones se empapen de esa realidad que analizan. Es por ello que el fruto de su trabajo, el conocido como Informe *Brundtland*²²², emitido en 1987, a pesar de tiempo transcurrido no ha quedado desfasado y sus conclusiones siguen siendo plenamente vigentes. Entre ellas, destacamos por su interés para nuestro trabajo la “Propuesta de Principios Legales para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible”²²³, elaborada por el grupo de juristas, expertos en Derecho Ambiental y que se conoce como Declaración de Tokio. Pero sin duda, la aportación más conocida es la definición misma del objetivo a alcanzar, el desarrollo sostenible. En una primera expresión, la más conocida, lo describe como “aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las de las futuras generaciones”²²⁴. Sin embargo, el Informe contiene una segunda definición, a nuestro juicio, más adecuada a su verdadera naturaleza, desde el punto de vista jurídico, que dice así:

“En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas.”²²⁵

De esta forma, partiendo de su naturaleza utópica²²⁶, se pone de manifiesto su carácter dinámico²²⁷ y complejo²²⁸, con un modelo económico

²²² *Nuestro Futuro Común*, publicado en castellano por Alianza Editorial S.A., Madrid, primera edición en 1.988, editada en inglés por Oxford University Press.

²²³ Anexo 1 del Informe.

²²⁴ *Op. cit.*, p. 67.

²²⁵ *Op. cit.* p. 71.

²²⁶ El propio informe señala que es un objetivo que no se va a alcanzar:

“En este sentido, el desarrollo sostenible es un proceso de estudio y adaptación, más que un estado definitivo de equilibrio completo” (*op. cit.*, p. 92).

²²⁷ LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 54.

basado en la eficiencia²²⁹ y la solidaridad, en una perspectiva ética intergeneracional respecto del uso de los recursos naturales. Como veremos a lo largo de este estudio, ninguna institución va a cuestionar posteriormente la definición (o definiciones) de desarrollo sostenible contenidas en el Informe *Brundtland*. No solo debemos recordar el trabajo de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo por esta aportación. La conocida como Declaración de Tokio²³⁰ contiene los “*Principios Legales para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible*”, elaborados por el equipo de juristas de esta institución figura ya, en primer lugar, una valiente propuesta que es la de elevar el derecho a un medio ambiente adecuado a la categoría de derecho humano fundamental. Respecto de la Declaración de Estocolmo, añade innovaciones como son el papel central de la equidad en la búsqueda del equilibrio o el reconocimiento de la existencia de bienes globales comunes, introduciendo nuevas herramientas como la necesidad de evaluación previa, prestando especial interés a los supuestos de efectos transfronterizos sobre el medio ambiente. Propone un modelo de crecimiento económico diferente, que integre las consideraciones ambientales y las necesidades de justicia social. El Derecho, según la Comisión, tiene un papel central en todo este proceso ya que los Estados tienen el deber de crear el marco jurídico internacional que permita la efectividad de estos principios. Su texto no solo analiza la situación, sino que define el objetivo, establece un sistema de principios jurídicos para su consecución y propone soluciones, de tal forma que va a ser un referente innegable a la Declaración de Principios de la Cumbre de Río 92 y textos jurídicos posteriores, marcando el rumbo en una dirección concreta. Seguirlo o no va a ser cuestión de voluntad política, no de desconocimiento de las medidas a adoptar. Por nuestra parte, baste decir que asumimos el Informe *Brundtland* como formulación teórica de referencia en cuanto a la construcción del sistema jurídico en torno al concepto de desarrollo sostenible²³¹, sin olvidar la

²²⁸ MARTÍN PALMERO, *Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Coruña, 2.004, p. 250.

²²⁹ AGUADO MORALEJA, *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, cit., p. 480.

²³⁰ Anexo 1 del Informe.

²³¹ En la misma línea, AGUADO MORALEJA, cit., p. 480; ADAMS, *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, nº 77, 2003, pp. 77 y ss.; HALVORSSSEN, *International Law and Sustainable Development- Tools for Addressing Climate Change*, Denver Journal

independencia y cualificación de sus autores así como su sistema de trabajo, abierto a la participación.

CAPÍTULO II. La Cumbre de la Tierra. Río 92

I. Antecedentes

En la Conferencia de Río, sobre la orientación que proporciona el Informe *Brundtland*, se parte de la premisa de que la actividad económica y la protección del medio ambiente son políticas que se deben compatibilizar y apoyar mutuamente. Desde Estocolmo está asumido que el método de trabajo en las relaciones internacionales para la consecución de los objetivos comunes en esta materia pasa de la reciprocidad a la multilateralidad y de la protección sectorial a la protección global²³². La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo se celebró en Río de Janeiro entre los días 3 y 14 de junio de 1.992 y a la misma asistieron 176 Estados, más de cincuenta organizaciones intergubernamentales y varios miles de organizaciones no gubernamentales. Este evento fue el resultado de un proceso de negociación puesto en marcha por la Asamblea General de Naciones Unidas al aprobar el 22 de diciembre de 1.989, en su 85ª sesión plenaria, la Resolución 44/228, en la que ya se fija la fecha y lugar de celebración, aceptando la invitación de Brasil, incluyendo entre otros aspectos, un elenco de objetivos en su párrafo 1.15, así como la creación de un Comité preparatorio cuyo funcionamiento regula en el Capítulo II. Este Comité celebró cuatro reuniones previas, denominadas

of International Law and Policy, 2011, pp. 397 y ss.; LONG, *Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities*, Wyoming Law Review, nº 1, 2010, pp. 1 y ss.; MCCAFFREY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself*, University of the Pacific, McGeorge School of Law, 2008, pp. 151 y ss.; OSOFSKY *Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.; SMITH, *Ecologically sustainable development: integrating economics, ecology, and law*, Willamette Law Review, 1995, pp. 261 y ss.; o SZEKÉLY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific, McGeorge Global Business & Development Law Journal, nº 159, 2008, pp. 359 y ss.

²³² BORRÁS PENTINAT, *Los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente*, tesis doctoral dirigida por PIGRAU SOLÉ, Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2007, p. 117.

PrepCom²³³. Sin embargo, y a pesar de lo que ocurrirá con eventos posteriores, algunos aspectos como la transferencia de tecnología o cuestiones financieras, no quedaron lo suficientemente definidos en estas reuniones preparatorias, lo que convirtió la Cumbre en una nueva ronda de negociación.

En Río 92 se confirmó que el mecanismo para conseguir la necesaria coordinación en la consecución de objetivos comunes deben ser los instrumentos internacionales multilaterales²³⁴. La conocida como Cumbre de la Tierra supuso la puesta en marcha de varios de ellos, a saber: la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, la Declaración de Principios relativos a los Bosques, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, y el Convenio sobre Diversidad Biológica. El Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI (también denominado Agenda 21) es un instrumento de eficacia jurídica no vinculante en el que se promueve la planificación, integrando los aspectos social, económico y medioambiental que, a la postre, vienen a ser los tres pilares sobre los que se basa el objetivo del desarrollo sostenible. En sus más de ochocientas páginas y dividido en cuarenta capítulos, pretende orientar a los responsables (fundamentalmente los gobiernos) sobre los objetivos, actividades y medios a emplear en cada área de actuación. A tal fin, enumera una lista detallada de objetivos, actividades y mecanismos en cada área de actividad. Para verificar el seguimiento de sus determinaciones, en 1.993 se creó la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS). Según autores como MARTÍN PALMERO²³⁵, si bien de forma tardía, este instrumento ha experimentado posteriormente un notable desarrollo generando expectativas de continuidad en su aplicación al ámbito local.

²³³ La primera se celebró en Nairobi en agosto de 1990 para establecer los términos de la Conferencia, momento en el que, según VILLARINO se pusieron de manifiesto las diferencias entre los países del Norte y los del Sur. La segunda reunión se celebró en Ginebra en marzo de 1.991. La tercera se celebró en la misma ciudad en agosto de ese mismo año y en su desarrollo se entró ya en lo que serían las cuestiones de fondo. Por último, en marzo de 1.992 se celebró en Nueva York la cuarta y última, de la cual salió el borrador de lo que hoy conocemos como Declaración de Río (*La Cumbre de la Tierra: entre el derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. XIV, año 1992).

²³⁴ En este sentido, CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 248.

²³⁵ *Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Coruña, 2003.

II. La Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo

Pero siendo el objeto de este trabajo el concepto de desarrollo sostenible, analizado desde el punto de vista jurídico, debemos centrarnos en el instrumento que aporta los elementos esenciales de esta figura. A la vez, formulado como objetivo de la política internacional, vamos a analizar aquellos principios a los que acude Naciones Unidas para su persecución. Así, es la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo²³⁶ la que recoge, básicamente, en sus veintisiete principios, las reglas básicas a nivel internacional en las decisiones que afecten a la relación entre medio ambiente y desarrollo económico y social, entendida en el seno de la Convención Marco de Naciones Unidas, partiendo de los antecedentes inmediatos como son la Declaración de Estocolmo y Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y con la referencia inmediata del Informe *Brundtland*. De la Cumbre de Estocolmo la separan veinte años, en los cuales el conocimiento y enfoque de los problemas suscitados del conflicto entre medio ambiente y desarrollo han derivado en la mayor conciencia de la gravedad de la situación y, por tanto, en la necesidad de medidas más concretas y eficaces. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 y textos concordantes, nos obligan a tener presente que, en todo caso, no se puede perder de vista el derecho fundamental e inalienable del individuo al desarrollo económico, social y cultural, en definitiva, al progreso. Por su parte, en el Informe *Brundtland* se sientan las bases teóricas para conjugar los intereses a tener en cuenta para ir en el buen camino, yendo más allá al realizar una serie de propuestas concretas. De este trabajo queremos recordar la independencia de sus autores respecto de los intereses políticos y económicos que se ponen en juego y de qué manera, en Río de Janeiro, como veremos a continuación.

²³⁶ Destacar de entre los principios de este texto el nº 27, en el que se insta a los Estados miembros a cooperar de buena fe y con solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en la Declaración y en el ulterior desarrollo del Derecho Internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

Sus propuestas, que orientan las discusiones de la Cumbre de la Tierra, no siempre han sido recogidas en los textos aprobados, sobre todo cuando han afectado de forma sensible a la soberanía nacional de los Estados o a los intereses económicos de éstos o de las empresas multinacionales²³⁷. Reiteramos pues, nuestro máximo respeto a este texto como formulación doctrinal de referencia respecto del objeto de nuestro estudio. Sin embargo, en este trabajo, desde el punto de vista metodológico, con una perspectiva inductiva o analítica²³⁸, consideraremos la Declaración de Río como el texto jurídico oficial de referencia, a nivel internacional, a partir del cual y sin perder de vista las aportaciones de los reseñados antecedentes, así como las voces críticas a tener en cuenta, intentaremos extraer el material necesario para elaborar una base teórica sobre el concepto de desarrollo sostenible, aspectos o pilares en los que se basa, así como los principios que lo componen dentro de cada uno de ellos. Esto no quiere decir, por tanto, que asumamos su perfección. Por el contrario, adolece de graves defectos: en primer lugar, la falta de definición del objetivo mismo que se persigue o el no reconocimiento expreso del derecho de los individuos a disfrutar de un medio ambiente adecuado²³⁹. Pero la realidad es que, después de Río 92, la comunidad internacional no actualiza esta declaración de principios con ningún texto similar, ratificando su vigencia en cada cumbre posterior. Así, cuando elaboremos nuestras conclusiones, vamos a realizar propuestas a esta construcción teórica denunciando lo que entendemos como sus deficiencias, completando la Declaración de Río con los textos anteriores, teniendo en cuenta, además, su evolución en el tiempo, proceso en el que juegan un papel fundamental la interpretación de los tribunales internacionales y la doctrina. Como método para evaluar el avance que supone la Cumbre de la Tierra, en cuanto a la construcción de una base teórico-jurídica que permita, desde este prisma, dirigir a la comunidad internacional, de forma

²³⁷ En este sentido, se han pronunciado voces tan autorizadas como las de algunos de los juristas que participaron en la redacción del Informe *Brundtland*, como por ejemplo McCLOSKEY en su obra *The emperor has no clothes: the conundrum of sustainable development*, Duke Environmental Law & Policy Forum, 1999, pp. 153 y ss.; o SZEKÉLY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, n° 159, 2008.

²³⁸ PÉREZ MORENO, *Metodología Jurídica*, Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Derecho Administrativo, año 2009, pp. 27-70.

²³⁹ Como se proponía en el Informe *Brundtland*, en el primero de sus principios jurídicos.

eficaz, a la búsqueda del equilibrio, hemos creído de utilidad partir de una confrontación directa de sus contenidos, para evaluar en qué aspectos se avanzó realmente en Río 92 y en cuales no para, a continuación, someter su evolución al crisol de la jurisprudencia y la doctrina.

En un primer esfuerzo en este sentido y bajo nuestro punto de vista, es útil para el objeto de esta investigación, plantear que en la Declaración de Río entendemos que confluyen principios de diferente naturaleza. Siguiendo este criterio vamos a intentar ordenarlos y a realizar un estudio individualizado de cada uno para intentar extraer su aportación al Derecho Internacional en el entorno de Naciones Unidas. Así, en nuestra opinión, confluyen en este texto principios que podríamos clasificar como genéricos en el seno de Naciones Unidas, otros de carácter marcadamente ambiental, junto con los configuradores del derecho al desarrollo y por último, con los que, específicamente, podemos calificar como propios en la búsqueda del equilibrio (o sostenibilidad). Esta distinción no supone la existencia de compartimentos estancos, ya que hay principios que trascienden a esta división por su contenido esencial, por su configuración originaria o por evolución de ésta. Ocurre por ejemplo, con el principio de integración, con la transferencia de tecnología que podría considerarse tanto ambiental, como pro desarrollo o también con algunos de los considerados básicos en la política de Naciones Unidas, como el de participación, que se ambientaliza, dando a la protección del medio un carácter de responsabilidad social en la que se ven involucrados todos los niveles entre el ciudadano y el Estado. Sin embargo, partiendo de la existencia de interconexiones entre los distintos elementos teóricos que la componen, esencial al concepto de la *sustainability*, hemos considerado útil a los fines de este trabajo situar cada una de estas ramas de un mismo árbol dentro del epígrafe en el que corresponde, según el criterio adoptado para su clasificación. Entendemos que este método nos permitirá elaborar más ordenadamente nuestras conclusiones al respecto del estudio, no solo de este apartado internacional, sino como referencia teórica obligada cuando analicemos cómo ha asumido la Unión Europea el desarrollo sostenible como objetivo global.

1. Principios Genéricos

Denominamos así a aquellos que aparecen ya en los textos básicos de Naciones Unidas, tales como la Carta de San Francisco²⁴⁰ o la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴¹. Vienen a configurar el tronco de ese árbol que constituyen los principios clásicos del Derecho Internacional generado por la ONU que van a formar parte del nuevo cuerpo jurídico para la búsqueda del equilibrio entre los intereses mencionados y nos señalan hasta donde podemos llegar en la protección del medio que nos rodea, sin coartar el derecho del individuo al progreso y viceversa, sobre la base del fideicomiso de los recursos naturales y de nuestro entorno. El Derecho sobre el Desarrollo Sostenible se apoya así, firmemente, en estos pilares básicos del Derecho Internacional tradicional para, a continuación, crear un nuevo enfoque en las relaciones entre Estados e individuos generando derechos y obligaciones. En este capítulo recogemos los siguientes: el principio antropocéntrico, de soberanía de los Estados, igualdad hombre-mujer, el arreglo pacífico de controversias, así como buena fe y solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones.

A. Principio antropocéntrico (principio 1). Objetivo: la protección del hombre:

“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

Aquí se plasma la visión antropocéntrica de la que parte Naciones Unidas que, en la relación entre el medio ambiente y el desarrollo, tiene sus antecedentes inmediatos en la Declaración de Estocolmo pero que, fundamentalmente, tiene su origen en la Carta de las Naciones Unidas y Declaración Universal de Derechos Humanos: el ser humano es el centro de la construcción jurídica básica y el medio ambiente ha de cuidarse en tanto que es

²⁴⁰ Como así se conoce al tratado constituyente de la Organización de Naciones Unidas, suscrita el 26 de junio de 1.945 y que entró en vigor el 24 de octubre de ese mismo año.

²⁴¹ Res. 217 A (III) de la Asamblea General de la ONU de 10 de diciembre de 1.948.

el lugar en el que debe desarrollarse esa vida saludable y productiva a la que tiene derecho su auto proclamado protagonista. Además de su primer propósito, que fue el fomento de la paz, la Carta de las Naciones Unidas, parte del respeto del derecho a la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos. Pero es la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴², el medio a través del cual esta organización hace de la protección del ser humano su mayor objetivo, creando una esfera de seguridad a través de unos derechos básicos que lo protegen, de sí mismo, en la mayoría de los casos.

Siguiendo esta tradición, en la Declaración de Estocolmo²⁴³ se recogen los derechos fundamentales básicos de la persona, teniendo en cuenta su ubicación dentro del entorno así como su responsabilidad intergeneracional. En Estocolmo no se plantea citar el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho humano, digno de protección más allá de su consideración adjetiva como el medio en que se desarrolla la persona. Progresando en este planteamiento, vimos cómo quince años más tarde, en el Informe *Brundtland*²⁴⁴ se propone de forma directa elevar el derecho a un medio ambiente adecuado a la categoría de derecho fundamental, ampliando el elenco de la Declaración Universal de Derechos Humanos como derecho autónomo respecto de la salud y el bienestar del ser humano. En esta línea, no han faltado autores, de entre los que destacamos a KISS y SHELTON²⁴⁵ que defienden la existencia del derecho al medio ambiente como expresión de la dignidad humana. Como destacan en nuestra doctrina LOPERENA²⁴⁶ o JORDANO FRAGA²⁴⁷, no fue por falta de sugerencias en este sentido desde el mundo del Derecho, coetáneas con la Cumbre de Río, como fueron las procedentes de la reunión mundial de Asociaciones de Derecho Ambiental celebrada en *Limoges* en noviembre de 1990²⁴⁸, o la propia Convención de juristas que se reunió en Río en las mismas

²⁴² Así su artículo 1.

²⁴³ Principio 1.

²⁴⁴ Principio 1 de la Declaración de Principios legales para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, Anexo 1.

²⁴⁵ *International Environmental Law*, Londres, 1991, p. 21.

²⁴⁶ *El derecho al medio ambiente adecuado*, Editorial Civitas, Madrid, 1996, p. 43.

²⁴⁷ *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J.M. Bosch Editor S.A., Barcelona, 1995.

²⁴⁸ Texto recogido en la obra coordinada por PRIEUR y DOUMBÉ-VILLE, *Droit de l'environnement et developpment durable*, Limoges, 1990.

fechas en que se desarrolló la Cumbre de la ONU²⁴⁹. Por lo tanto, no vemos en este apartado de la Declaración de Río ningún avance en el fortalecimiento del derecho al medio ambiente como un derecho humano autónomo, más bien un estancamiento que, después de la propuesta directa del Informe *Brundtland*, puede ser interpretado como un retroceso. De hecho, el mayor esfuerzo que hace en este sentido, es el de imponer la necesaria armonía entre los derechos humanos tradicionales, tales como la vida, la salud, la igualdad, con el derecho al desarrollo recogido en la Declaración sobre el derecho al desarrollo²⁵⁰ y la protección del medio ambiente, quedando este último como el marco ideal en el que deben desarrollarse los primeros.

Podemos decir que en su formulación, no se produce ningún avance significativo desde 1972, a pesar de las recomendaciones de la CMMD. ¿Podría ser que las Partes tuvieran miedo a enfrentarse a las consecuencias del carácter privilegiado de un nuevo derecho fundamental? En este sentido, no podemos olvidar que, tal y como establece el art. 8 de la propia Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Nuestra opinión va en ese sentido y se fundamenta en que, en primer lugar, supone que cada Estado se tendría que enfrentar a una reordenación de sus propios derechos fundamentales con la inclusión de un nuevo bien jurídico privilegiado a proteger, y en segundo lugar, por este mismo reconocimiento, dotaría a cualquier ciudadano de una legitimación más amplia a la hora de impugnar cualquier disposición, acción u omisión que lesionara este bien común. Tras la Cumbre de Río, la relación entre el derecho al medio ambiente y

²⁴⁹ En la misma línea, destacamos la aportación nacional de otros autores y obras como CARRILLO DONAIRE y GALÁN VIOQUE, *¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 86, 1995, pp. 271 y ss.; LÓPEZ RAMÓN, *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente*, Civitas de Derecho Administrativo, nº 95, 1997; MONTORO CHINER, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Civitas, nº 94, 1.997, Madrid. O a nivel internacional como MADALENA, *Il diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e Della coletività*, Consiglio di Stato, 1983; PARSONS, *Derechos Humanos y Cambio Climático: ¿Traspasando la carga al Estado?*, American University Sustainable Development Law & Policy, 10, 2010.; o POSTIGLIONE, A., *Il Diritto all'ambiente*, Jovene Editore, Napoli, 1.982 *in totum*.

²⁵⁰ Res. 41/128 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1.986.

el derecho al desarrollo se va a hacer un hueco en la Corte Internacional de Justicia, materializado en el Fallo relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros* de 25 de septiembre de 1.997²⁵¹, en el que destaca por su aportación teórica la Opinión Separada del Magistrado WEERAMANTRY²⁵². Sin embargo, lo que sí va a ser una constante en los tribunales internacionales es el planteamiento de conflictos en los que se viene vulnerando ese elenco de derechos básicos, empezando muchas veces por la propia vida, la salud o la igualdad, sobre las que la propia Corte Internacional de Justicia tuvo que pronunciarse a instancias de la misma Asamblea General de Naciones Unidas en el caso relativo a las consecuencias jurídicas derivadas de la construcción de un muro sobre territorio palestino ocupado²⁵³. Pero es en los tribunales especiales de derechos humanos, sobre todo en los que tienen jurisdicción sobre los países en desarrollo, donde se ponen de manifiesto supuestos gravísimos de vulneración de esta esfera jurídica básica²⁵⁴. Esta situación hace que muchos autores opinen

²⁵¹ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

²⁵² Este fallo ha sido comentado monográficamente por CAMPUSANO en su artículo *El concepto de desarrollo sustentable en la jurisprudencia y en otras fuentes del Derecho Internacional*, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, n° XXIII, Valparaíso, 2002.

²⁵³ Opinión Consultiva de 9 de julio de 2.004, Rep. 131, párrafo 134, en el cual con referencia a las actividades de Israel, declaró que también obstaculizan el ejercicio por los interesados de su derecho al trabajo, a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado como se proclama en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Del mismo tenor el párrafo 162.

²⁵⁴ Así, en la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos el caso *Malawi African Association, Amnistía Internacional, Mss. Sarr Diop*, Unión Interafricana de los Derechos del Hombre, Asociación Mauritana de los Derechos del Hombre v. Mauritania de 11 de mayo de 2000, 27ª sesión ordinaria, Comm. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97, 196/97, 210/98, 13th ACHPR AAR Annex V (1999-2000),

<http://www.worldcourts.com/achpr/eng/decisions/2000.05.11_Malawi_African_Association_v_Mauritania.htm> [Consulta 3 agosto 2017]

Objeto de supuestos de extrema gravedad en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como es en los casos de la Masacre de Santo Domingo v. Colombia, Serie C n° 259, Sentencia de 30 de noviembre de 2012,

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_259_esp.pdf [Consulta 3 de agosto 2017]

Caso de la masacre de El Mozote v. El Salvador, serie C n° 252, Sentencia de 25 de octubre de 2012, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_252_esp.pdf [Consulta 3 de agosto 2017]

Que citamos por su cercanía en el tiempo para demostrar que estas graves violaciones de derechos, como la propia vida, no son tan lejanas en el tiempo como creemos en algunas partes del mundo. En general, estas controversias han venido teniendo como protagonistas de lado pasivo a comunidades indígenas que, como tales, han venido sufriendo gravísimas agresiones de los Estados en los que se encuentran y a las que Naciones Unidas dedicó una especial atención al aprobar la Declaración sobre los Pueblos Indígenas, A/RES/61/295, de 13 de septiembre de 2007, sobre la cual el equipo encabezado por la profesora Susana VIEIRA tuvo la oportunidad de analizar el avance de este instrumento en el campo de los derechos humanos dentro del Informe de la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible creada por la Asociación de Derecho Internacional en su informe emitido en el congreso de Berlín en

que el principio antropocéntrico, sobre la base de la aplicación y el cumplimiento del sistema de derechos humanos, ha de servir de base para la puesta en funcionamiento del conjunto de principios sobre el desarrollo sostenible²⁵⁵, a pesar de que en su evolución pueda parecer que se relega al derecho a un medio ambiente adecuado a un segundo plano²⁵⁶.

B. Soberanía de los Estados (principio 2):

“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

Este principio constitucional del Derecho Internacional, como lo denomina CARRILLO SALCEDO²⁵⁷ recoge el *imperium* tradicional que se reconoce a cada Estado. Supone la garantía de que, en principio, dentro de su territorio no tendrá injerencias externas en cuanto al aprovechamiento de sus recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo²⁵⁸, como una manifestación más de su poder soberano, si bien respetando los principios del Derecho Internacional y la Carta de Naciones Unidas. Por otra parte, el lado

2008. El mayor avance de esta Declaración es el reconocimiento de una legitimación activa a estos colectivos en defensa de los derechos humanos tradicionales y el reconocimiento de una serie de derechos básicos como pueden ser los relativos a la necesidad de consulta sobre la disposición de sus recursos y el derecho a ser compensados en casos de privación total o parcial de sus territorios.

²⁵⁵ ATTAPATU, *Derechos Humanos a nivel internacional y pobreza en el Desarrollo Sostenible*, en CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 311.

²⁵⁶ Así, GALIZZI, *From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: has the environment lost its way on the global agenda*, *Fordham International Law Journal*, Fordham University School of Law, 20006; KIBEL, *Rio's Decade: readdressing the 1992 Earth Summit UNCED'S uncertain legacy: an introduction to the issue*, *Golden Gate University Law Review*, 2002, pp. 345 y ss.; SZEKELY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, *McGeorge School of Law Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, 2008, pp. 159 y ss.; o más recientemente PALLASSIS en su obra *Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, *Colorado Journal of International Environmental Law*, 2011; y en nuestro entorno LÓPEZ RAMÓN, *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 95, 1997.

²⁵⁷ Para quien la soberanía de los Estados, más que un obstáculo al desarrollo del Derecho Internacional, constituye, por el contrario, la razón de ser de un orden jurídico nacido de la necesidad de regular las relaciones de coexistencia y de cooperación entre Estados soberanos (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, pp. 16 y ss.).

²⁵⁸ Art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas.

pasivo de esta soberanía genera el deber-obligación de controlar que las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control no produzcan daños al medio ambiente a otros Estados o zonas que estén fuera de su jurisdicción, en lo que podríamos considerar precedente de la obligación de prevenir los daños transfronterizos que se expresa más adelante²⁵⁹. La formulación de este principio viene a reproducir el 21 de la Declaración de Estocolmo²⁶⁰. Podemos decir que éste es el esquema tradicional en el que se sienten “cómodos” los Estados Parte y siendo esta Declaración fruto del necesario consenso no cabía esperar mayores concesiones. Ya en las reivindicaciones recogidas en la Declaración sobre un Nuevo Orden Económico Mundial de 1 de mayo de 1974²⁶¹ los firmantes parten, para la consecución de sus propósitos, del reconocimiento de esa soberanía a instancias de los países del Sur, como un estatus básico a partir del cual, se reivindica la igualdad, la necesidad de cooperación, de participación activa en la toma de decisiones y de ayuda a los países en desarrollo pero siempre, insistimos, desde el respeto al control absoluto de cada Estado sobre sus asuntos internos²⁶². Si en algo coinciden plenamente los países que participan en la Cumbre de Río, es en dejar claro que hay que partir de la base del reconocimiento de esa independencia de cada Estado para decidir sobre sus propios asuntos. Esa es la postura de salida y a partir de ahí vendrán las concesiones. Sin embargo, reconociendo este hecho, no es menos cierto que en el proceso previo a Río los Estados tenían marcado el camino hacia un régimen de responsabilidad más concreto (e incómodo) que el que se recogió finalmente.

Así, el Informe *Brundtland*, partiendo del principio del derecho de los Estados a obtener el “óptimo rendimiento sostenible” de sus recursos, dedicó todo su Capítulo II, doce artículos, a tratar los daños transfronterizos, señalando

²⁵⁹ Principio 14 de la Declaración de Río.

²⁶⁰ Principio 21.

²⁶¹ Resolución 3201 S-VI.

²⁶² En este texto se recogen una serie de principios (párrafo 4) que forman parte del núcleo esencial del principio de soberanía, de entre los cuales destacamos los siguientes:

a) La igualdad soberana de los estados, la libre determinación de todos los pueblos, la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza, la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

d) El derecho de cada país a adoptar el sistema económico y social que considere más apropiado para su propio desarrollo, sin sufrir, como consecuencia de ello, ninguna discriminación.

e) La plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas.

una serie de principios tales como: prevención y supresión, responsabilidad estricta, acuerdos previos y de cooperación, no discriminación, intercambio de información, evaluación y notificación previas, o igualdad de acceso y trato a todas las personas. En la Declaración de Río no se respeta esta metodología (no tenía por qué hacerse) y como veremos disgrega en su contenido la regulación de los daños transfronterizos de una manera más suave que la propuesta en el Informe *Brundtland*. Sin embargo, como sostiene BERMEJO GARCÍA²⁶³ al referirse a la situación real de desigualdad en el desarrollo de los Estados, la soberanía debe entenderse como un concepto dinámico, que debe adaptarse a las nuevas situaciones que puedan plantearse en la sociedad internacional. Para autores como BECK²⁶⁴, este modelo de Estado, a raíz de un proceso de concienciación social progresiva, debe sufrir un creciente proceso de obsolescencia, en el que los tradicionales conflictos en las relaciones “internacionales”, se transformarán en relaciones “transnacionales” de solidaridad y cooperación. Parece que, al igual que ocurre con la propuesta de reconocer el medio ambiente como derecho humano autónomo, la propuesta del Informe *Brundtland* de establecer una serie de principios sobre responsabilidad que encorsetaban a los Estados dentro de un régimen más preciso en cuanto a los conflictos transfronterizos, no fue bien acogida en Río 92. El texto definitivamente consensuado responde más bien al concepto tradicional según el cual, la soberanía es para la nación lo que la autonomía de la voluntad y los derechos humanos son para los individuos, como expone DAUMONT²⁶⁵. No es extraño así, que autores como SANDS²⁶⁶ señalen que la soberanía de los Estados haya sido el motivo principal de muchas de las controversias planteadas ante la Corte Internacional de Justicia²⁶⁷ en sus diversas manifestaciones como la

²⁶³ *La Equidad en el nuevo Derecho Internacional*, Anuario de Derecho Internacional, Universidad de Navarra, año 1983/1984, p. 199.

²⁶⁴ *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1998, p. 80.

Este sociólogo alemán atribuye al Derecho el desafío de readecuarse cualitativa y estratégicamente en cuanto “técnica de control social” para dar las respuestas adecuadas en este proceso de transformación.

²⁶⁵ *Cours general de droit international public*, RCADI, 1970-I.

²⁶⁶ *Principles of International Environmental Law*, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 235.

“Sovereignty over natural resources:

That Principle 21 reflects customary law is now confirmed by the ICJ Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.”

²⁶⁷ Caso relativo al Canal de Corfú 1949, Reino Unido e Irlanda del Norte v. Albania, ICJ 1949, R. 4.

delimitación de los territorios²⁶⁸, las actividades militares²⁶⁹ o la defensa de los intereses económicos²⁷⁰, que le ha llevado a considerar el respeto a este principio como una norma consuetudinaria del Derecho Internacional, sin olvidar la labor interpretativa en esta materia de otros tribunales como el Organismo de Solución de Diferencias²⁷¹ de la Organización Mundial del Comercio o el Tribunal del Derecho del Mar²⁷².

La propia formulación de la Declaración de Río, al igual que la de Estocolmo, como una declaración de principios, que si bien forman parte del Derecho Internacional constituyen unos instrumentos no vinculantes, nos da la medida de la dificultad que entraña conseguir de los Estados la asunción de responsabilidades más allá del campo tradicional de los derechos humanos y de los acuerdos sectoriales en vigor. El desarrollo sostenible, considerado como nuevo cuerpo jurídico del Derecho Internacional supone, en su conjunto, una serie de principios que van más allá de ese sistema tradicional y van a añadir

²⁶⁸ Caso relativo a la Isla *Kasikili-Sedudu*, Botswana v. Namibia, Fallo de 13 de diciembre de 1.999, ICJ 1.999, R. 14.

²⁶⁹ Caso relativo a actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua. Nicaragua v. USA, Sentencia de 27 de junio de 1986, ICJ 1.986, R. 14, párrafos 212 a 214 y 250 a 253. Y caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, República del Congo v. Uganda, Fallo de 19 de diciembre de 2.005, ICJ 2005, R.168.

²⁷⁰ Caso relativo a la *Barcelona Traction Light and Power Co.* Bélgica v. España, Objeciones Preliminares, Sentencia de 24 de julio de 1964, Rep. 1964, párrafo 6. Segunda fase: Sentencia de 5 de febrero de 1.970, ICJ 1970, R. 3.

²⁷¹ *US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/RW. Informe del Grupo Especial de 15 de mayo de 1998 e Informe del Grupo Especial de Apelación de 21 de junio de 2.001. En este caso el Grupo Especial, en sus conclusiones (VIII) declaró injustificadas las restricciones a la importación del camarón y productos derivados por ser contrario al GATT de 1994 (art. XI) sin que se pueda justificar en base al art. XX del mismo Acuerdo.

El denominado caso Amianto, Resolución del Grupo Especial de 18 de septiembre de 2000, y Resolución del Grupo Especial de Apelación de 21 de marzo de 2001, WT/DS 135/AB/R. En este caso, se cuestiona las medidas restrictivas a la importación de este producto que la CE argumenta, entre otras causas por el riesgo para la salud humana, criterio que nunca antes había sido considerado como factor de comparación por los grupos especiales y que se apoya en el art. XX.b) del GATT (que incluye además de la salud humana, la de los vegetales y animales).

Argumentación que sirvió de base a las quejas contra la CE de los Estados Unidos (WT/DS291), el Canadá (WT/DS292) y la Argentina (WT/DS293). Informes consolidados del Grupo realizados el 29 de septiembre de 2006, en relación con la comercialización de productos biotecnológicos en las que servía como base el acuerdo MSF.

²⁷² Organismo judicial creado por Naciones Unidas para la interpretación y aplicación de la Convención sobre el Derecho del Mar suscrita el 10 de diciembre de 1982 y que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994. El contenido mismo del Tratado, por el régimen de obligaciones que contiene en relación con la explotación de los recursos marinos, supone, en sí mismo un ejemplo de cesión de soberanía de los Estados en cuanto se somete a la decisión del TIDM para la solución de controversias, como es el caso relativo a la reclamación territorial por Singapur en los alrededores del Estrecho de Johor (Malasia v. Singapur), caso nº 12, Solicitud de medidas provisionales, Fallo de 8 de octubre de 2.003.

limitaciones en la esfera de su exclusividad en la explotación de sus recursos, la administración de sus finanzas o el control de las repercusiones ambientales de las actividades internas. Esta necesaria concesión de parte de su soberanía tradicional por parte de los Estados va a ser una de las claves de la dificultad en el desarrollo e implantación de este sistema en el futuro. A pesar de esas limitaciones, nos quedamos con la valoración positiva que aporta la propia existencia de este principio de soberanía y de la propia Declaración de Río, a partir de la cual se va a generar lo que LOZANO CUTANDA²⁷³ denomina un proceso evolutivo.

C. Igualdad hombre-mujer (principio 20):

“Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.”

Se pronuncia aquí expresamente la Declaración de Río sobre la igualdad de sexos, una cuestión que antes no se había planteado de forma expresa en la cumbre sobre Medio Ambiente Humano, si bien en el principio 1.2 de la Declaración de Estocolmo encontramos la prohibición general de cualquier política que promueva la discriminación, por lo que debemos incluir la que tenga su origen en este motivo²⁷⁴. Entendemos que, de forma indirecta, se está haciendo alusión a las dificultades de las mujeres en países en desarrollo a participar en este proceso. Curiosamente, el principio 1 de la Declaración de Estocolmo empieza así: “El hombre tiene derecho a la libertad, la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal...” que a nuestro juicio, está directamente relacionado con el principio de

²⁷³ Para LOZANO CUTANDA, los instrumentos adoptados en Río además de diversos, tienen un carácter evolutivo, en el sentido de que conforman un marco jurídico general que ha de ser desarrollado y aplicado progresivamente en los años sucesivos. Para ello la configuración de los tratados adoptados, que ya tenía precedentes en el Derecho Ambiental internacional, sigue una estructura semejante, de carácter evolutivo, que consiste establecer mediante convenio un marco normativo básico, que luego ha de ser desarrollado por otros instrumentos vinculantes, o por medio de otros protocolos o directrices del denominado *soft law*, como resoluciones, recomendaciones, decisiones que, en cuanto interpretan las disposiciones del acuerdo internacional con el propósito de concretar o matizar ciertas obligaciones materiales del mismo, ostentan también, una cierta eficacia jurídica (*Op. cit.*, pp. 72 y ss.).

²⁷⁴ Recordamos que el 18 de diciembre de 1979 fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas la Convención contra la Discriminación de la Mujer, mediante Res. 34/180, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

igualdad también previsto en el art. 1 de la propuesta del Informe *Brundtland*²⁷⁵. En la Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1987²⁷⁶ de la CMMD, no solo se exhorta a los países a avivar el crecimiento, sino también a cambiar la calidad del mismo, objetivo que entendemos cuenta con una mayor participación de la mujer en este proceso. No debemos olvidar que la prohibición de discriminación quedaba ya establecida en el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Especialmente esta preocupación por el papel de la mujer fue ya objeto de atención desde su inicio por parte de Naciones Unidas²⁷⁷ y culmina en 1979 con la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el 18 de diciembre de ese año, tratado que puede haber sido de gran influencia al incluir esta forma de discriminación expresamente en la Declaración de Río²⁷⁸. Esta Convención, entre otros aspectos esenciales, promueve la incorporación de la mujer al proceso de desarrollo mediante la igualdad de condiciones en la formación y el empleo²⁷⁹. Con independencia de la labor arbitral del Comité contra la Discriminación de la Mujer creado por la Convención, otros tribunales internacionales han tenido ocasión de pronunciarse sobre este principio, como el supuesto de la Corte Internacional de Justicia en caso relativo a actividades armadas en El Congo²⁸⁰ o el más

²⁷⁵ La CMMD es un ejemplo de respeto a este principio ya que estuvo presidida por una mujer, y compuesta por un número equilibrado de miembros de sexo femenino, con excelente resultado, por cierto.

²⁷⁶ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *Our Common Future (Nuestro Futuro Común)*, cit., Anexo I, p. 405.

²⁷⁷ La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es fruto del trabajo de años realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que fue creada en 1946 por la ONU. Dicha Comisión basándose en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967 comienza a preparar la CEDAW en 1974. DOC/34/46 que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. Esta Convención crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el seno del Consejo Económico y Social.

²⁷⁸ De hecho, en su artículo 2.a) los Estados parte se comprometían a incluir en los textos legales este principio, así como a asegurar su realización práctica.

²⁷⁹ Artículos 10 y 11 de la Convención.

²⁸⁰ Rep. del Congo v. Rwanda, Fallo de 3 de febrero de 2006, ICJ 2006, P. 6, en la que la reclamación, entre otros fundamentos se basó en el art. 29.1 de la Convención de 1979 y a la que dedica los párrafos 80 y siguientes para concluir su falta de jurisdicción sobre este fundamento, así como en el resto de los alegados por la República Democrática del Congo en este caso, tal y como señala en el párrafo 127.

frecuente conflicto en el ámbito de los tribunales internacionales de derechos humanos²⁸¹.

Al encuadrar esta preocupación dentro de los pilares básicos del desarrollo sostenible, consideramos que el fomento de la igualdad de oportunidades para ambos sexos entraría de lleno en el aspecto social, como manifestación de la igualdad y solidaridad en la búsqueda de la equidad que se manifiesta permanentemente en la dualidad ricos-pobres, generaciones presentes-futuras y hombre-mujer, proscribiendo cualquier forma de discriminación como elemento necesario en una sociedad que se considere preparada para afrontar la búsqueda del equilibrio²⁸².

²⁸¹ En el supuesto americano, su fundamento es el conocido como Pacto de San José de 22 de noviembre de 1969 por el que se aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos. En su contenido no encontramos ningún precepto que recoja este principio, si bien en su artículo 24 establece el derecho genérico a la igualdad y prohibición de discriminación por cualquier motivo. Así cuando se han planteado conflictos que afectan a esta materia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido este precepto el fundamento para la protección, así como la Convención para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer Convención de *Belem do Pará* de 9 de junio de 1994, como sucede en el caso de la Masacre de Mozote y lugares aledaños contra el Salvador, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C n° 252, procedimiento cuya petición inicial data de 30 de octubre de 1990.

http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_252_esp.pdf [Consulta 3 de agosto 2017]

La Carta Africana de Derechos Humanos de 27 de junio de 1.981 consagra la prohibición de la discriminación, entre otros motivos, por razón de sexo, en su art. 2 y el derecho a la igualdad ante la Ley en el art. 3, si bien en el art. 18.3 prohíbe expresamente toda forma de discriminación contra la mujer. Estos preceptos han servido de fundamento a la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en pronunciamientos como caso *Malawi African Association*, Amnistía Internacional, *Mss. Sarr Diop*, Unión Interafricana de los Derechos del Hombre, Asociación Mauritana de los Derechos del Hombre v. Mauritania, Sentencia de 11 de mayo de 2000, Comm. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97, 196/97, 210/98, 13th ACHPR AAR Annex V (1999-2000).

<http://www.worldcourts.com/achpr/eng/decisions/2000.05.11_Malawi_African_Association_v_Mauritania.htm>

[Consulta 3 agosto 2017]

²⁸² En este sentido podemos encontrar la visión de la doctrina internacional en obras como BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations: International Law, -common Patrimony and Intergenerational Equity*, Transnational, New York, 1989; CANÇADO TRINDADE, *Human Rights, Sustainable Development and the Environment*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1992; HOLMBERG, *Defending the Future: a Guide to Sustainable Development*, Earthscan, London, 1988; KAMERI-MBOTE y COLLINS, *Los Tribunales como adalides del desarrollo sostenible: lecciones desde África Oriental*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law & Policy, n° 37, 2010; MAKOWIAK, *La participation de la société civile au développement durable*, Revue Juridique de l'Environnement, n. 4, 2012, pp. 617-624; MONÉDIAIRE, *Le pilier social du développement durable*, Revue Juridique de l'Environnement, n. 4, 2012, pp. 663-664; o PUVIMANASINGHE Shyami, *Hacia una jurisprudencia de desarrollo sostenible en el sur de Asia: litigios de interés publico*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law & Policy, n° 47, 2010.

D. Arreglo pacífico de controversias (principio 26):

“Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.”

¿Qué dice al respecto la Carta de Naciones Unidas? En este sentido, los dos objetivos prioritarios de la ONU son evitar los conflictos y garantizar la paz. Para conseguirlo, se basa en una serie de principios (art. 2) tales como los de respeto a la soberanía de los Estados, igualdad entre ellos, buena fe, no uso de la fuerza y, como aquí se cita, arreglo pacífico de las controversias. ¿Cuáles son los medios para conseguirlo? A tal objeto dedica un capítulo VI de la Carta con este título²⁸³ y el siguiente al supuesto en que se produzca el quebrantamiento de la paz²⁸⁴. El elenco de las vías de arreglo es abierto y entre ellas se cita la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros a su elección. Para intervenir en estos supuestos se dota al Consejo de Seguridad con facultades para investigar, recomendar soluciones, decidir sobre la controversia en caso de que los Estados se sometan a su decisión, e incluso intervenir en el caso de que la continuación del conflicto ponga en peligro la paz, instando medidas, llegando incluso al uso de la fuerza armada, creando un Comité de Estado Mayor. Llegados a este punto, se nos acaba el texto y no encontramos cómo, cuál es el procedimiento, qué pasos concretos ha de dar un Estado en caso de que se produzca la agresión o el conflicto.

La Declaración de Estocolmo, centrada en promover el desarrollo respetuoso con el medio ambiente, sobre todo de los países pobres, no profundiza en exceso en los supuestos de controversias entre los actores gubernamentales, más allá de promover la cooperación y asistencia internacional en el campo económico, financiero, tecnológico y de la investigación, así como regular los supuestos de daños ambientales transfronterizos. Solo menciona expresamente los supuestos de conflicto en su último principio (26) al referirse a los medios de destrucción en masa. En este sentido, creemos que se ha perdido en Río una oportunidad para dar ese paso, al

²⁸³ Arts. 33 a 38.

²⁸⁴ Arts. 39 a 51.

no recoger explícitamente en un instrumento los principios jurídicos necesarios para canalizar las situaciones de conflicto en esta materia, más aún cuando el Informe *Brundtland* era mucho más detallado en su regulación de los principios, derechos y deberes. Como muestra, en la solución pacífica de las controversias, la Declaración de Tokio en su principio 22 propone, “grosso modo”, un procedimiento a seguir: si los Estados no llegan a un acuerdo en dieciocho meses, pueden acudir a conciliación y si no se soluciona en esta fase, a arbitraje o procedimiento judicial. Este plazo de solución voluntaria de los interesados no aparece en la Declaración de Río, a pesar de que este principio 26 era el lugar adecuado para insertarlo. ¿Por qué no se traslada esta propuesta a la Declaración de Río? En nuestra opinión, debemos buscar la respuesta en la reticencia de los Estados a doblegar su soberanía. Aun así debemos recordar que esta preocupación no es nueva y encontramos ejemplos de tratados internacionales que encauzan los supuestos de desacuerdo, como por ejemplo, el Estatuto sobre el río Uruguay suscrito en Salto entre Argentina y Uruguay el 26 de febrero de 1.975²⁸⁵.

Así, dada la evidente incapacidad de los Estados para ponerse de acuerdo en fijar un procedimiento de solución de controversias y en segundo lugar de evitar estas situaciones de conflicto, los supuestos de confrontación de los Estados que recurren a la fuerza para resolver sus disputas copan el trabajo de la Corte Internacional de Justicia desde su creación²⁸⁶, que ve limitada su competencia a aquellos conflictos en los que es aceptada por los Estados parte²⁸⁷ o se produzca la vulneración de algún principio de Derecho Internacional, como por ejemplo, la propia soberanía o el uso injustificado de la fuerza²⁸⁸, supuestos en los que tiene que actuar sobre la base de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados²⁸⁹. Específicamente y, al hilo del contenido del principio 26 de la

²⁸⁵ Cuya interpretación y cumplimiento ha sido objeto de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2.010, en el denominado caso de las plantas de celulosa del río Uruguay, Argentina v. Uruguay, ICJ 2.010, R. 135.

²⁸⁶ Caso relativo al Canal de Corfú 1949, Reino Unido e Irlanda del Norte v. Albania, Sentencia de 9 de abril de 1.949, ICJ, R. 1.49, párrafo 4.

²⁸⁷ Caso relativo a actividades armadas en El Congo, Rep. del Congo v. Rwanda, Fallo de 3 de febrero de 2.006, ICJ 2006, R. 6.

²⁸⁸ Caso relativo a actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, Nicaragua v. USA, Sentencia de 27 de junio de 1986, ICJ. 1986, R. 14, Párrafos 227 y ss.

²⁸⁹ U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, suscrito en Viena el 23 de mayo de 1969 y que entró en vigor el 27 de enero de 1980.

Declaración de Río, relativo a la conexión entre la obligación de arreglo pacífico y la protección ambiental, encontramos por primera vez un pronunciamiento de la Corte, en la Opinión Consultiva sobre la legalidad o el uso de las armas nucleares²⁹⁰.

Este principio formulado en la Cumbre de la Tierra, en su redacción, centra específicamente su objeto en el medio ambiente como posible causa de conflicto entre los Estados, en claro contraste con el principio de soberanía recogido en el art. 2 y concretamente en dos clases de conflictos: los provocados por actividades en un Estado que causen perjuicios a otro u otros y los producidos en zonas que estén fuera de la jurisdicción estatal. La propuesta es, por tanto, el reenvío de los supuestos de conflicto ambientales a los medios de solución previstos en la Carta Fundacional que, como hemos visto, establece una serie de posibles vías extrajudiciales sin regular ningún procedimiento concreto en el texto. Se produce así, de nuevo, un supuesto de “ambientalización” en un principio básico en la política de Naciones Unidas, que se servirá para su efectividad, además de las reglas básicas de la Carta en cuanto le sean de aplicación, de una serie de principios instrumentales ya avanzados en Estocolmo o en el Informe *Bruntland*, como el de evaluación previa, planificación, prevención de los daños transfronterizos, por ejemplo, previstos para, precisamente, evitar los conflictos estableciendo así un conjunto de normas tanto de fondo, como instrumentales destinadas a este fin. La relación entre normas procedimentales y de fondo en la solución de controversias centró la Sentencia del caso *Pulp Mills*²⁹¹, específicamente en la cuestión relativa al

²⁹⁰ Objeciones Preliminares, Fallo de 18 de julio de 1.996, ICJ 1996. R. 226.

Esta cuestión fue planteada por la Organización Mundial de la Salud, que según la Corte tiene limitadas sus competencias a la esfera de la salud pública. La consulta se refiere a la legalidad del uso de estas armas en vista de sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. En cuanto al Derecho Internacional aplicable la Corte resuelve que ha de tenerse en cuenta el Derecho Internacional vigente relativo a la protección del medio ambiente (párrafos 23 y 24). La decisión de no entrar sobre el fondo por falta de competencia del organismo solicitante en cuestiones relativas al uso de la fuerza (que atribuye directamente a Naciones Unidas), provocó los votos disidentes de los magistrados WEERAMANTRY y KOROMA.

²⁹¹ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135, en la que parte de la base de la necesidad de una regulación como el Estatuto de Salto de 1974, que crea una serie de obligaciones procedimentales que sirven de garantía al objetivo último y que, en definitiva, promueven el arreglo pacífico de las controversias en caso de conflicto en el sentido de que la Corte considera que las obligaciones de informar, de notificar y de negociar constituyen un medio apropiado, aceptado por las Partes, para alcanzar el objetivo que las partes han fijado en el Estatuto de 1974, aún más indispensables cuando se trata, como en el caso del Río Uruguay, de un

necesario equilibrio entre desarrollo económico y social y protección del medio ambiente. Esta referencia expresa a la preocupación ambiental en la necesidad de arreglar los conflictos por medios pacíficos²⁹², evoluciona hacia la sostenibilidad en la propia Declaración de Río al establecer en su principio precedente, el 25, una relación directa entre paz-desarrollo sostenible, que analizaremos más adelante como principio de naturaleza propiamente sostenible. En todo caso, siguiendo a BORRÁS²⁹³, esta preocupación por encauzar las situaciones de conflicto a través de los medios previstos por Naciones Unidas impulsa la promoción de mecanismos de control en el cumplimiento de las obligaciones ambientales adaptados a su propia naturaleza así como a la voluntad y capacidad de cumplimiento de los Estados, lo que nos recuerda el carácter evolutivo que atribuye, acertadamente, LOZANO CUTANDA²⁹⁴ a estas declaraciones de principios.

E. Buena fe y solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones (principio 27):

“Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del Derecho Internacional en la esfera del desarrollo sostenible.”

El principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones aparece recogido ya en la Carta de Naciones Unidas²⁹⁵. Si bien en la Declaración de Estocolmo no aparece expresamente citado, se trasluce del contenido de sus principios, como en el caso del 23 al recoger que se considerarán los sistemas de

recurso compartido que únicamente podrá ser protegido por medio de una cooperación estrecha y continua entre los ribereños.

²⁹² La preocupación por la incidencia en la protección del medio ambiente por parte de las situaciones de conflicto es anterior coetánea y posterior a la Declaración de Río en la doctrina. Así GALBRAITH, realiza un elenco de amenazas a las que se enfrenta esta política, señalando entre ellos, por su preocupante capacidad destructiva, el armamento nuclear que sobrevive después de la Guerra Fría el cual, según este autor tiene por sí solo capacidad para acabar no solo con nuestro entorno sino con la existencia de la raza humana sobre la tierra, a lo cual añade su preocupación por el hecho de que este potencial pudiera caer en manos irresponsables (*El medio ambiente*, Buenos Aires, 1991).

²⁹³ *Los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente*, tesis doctoral dirigida por PIGRAU SOLÉ, Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2.007, pp. 148 y ss.

²⁹⁴ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., pp. 54 y ss.

²⁹⁵ Art. 2.2.

valores prevalecientes en cada país. Como tal, forma parte del ordenamiento jurídico internacional y así lo ha hecho constar en reiteradas ocasiones la Corte Internacional de Justicia²⁹⁶. Pero quizás sea en el considerado como caso jurisdiccional pionero en materia de desarrollo sostenible a nivel internacional, donde se plasme con más claridad este principio como básico en el cumplimiento de los tratados internacionales. Nos referimos al caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*²⁹⁷. De hecho, su vulneración, constituyó la base principal de la argumentación de Eslovaquia en este procedimiento²⁹⁸. Como ya hemos comentado anteriormente, el espíritu de solidaridad es una manifestación del principio general de equidad, base del derecho de igualdad y respeto mutuo que propugna Naciones Unidas desde su Carta Fundacional, pasando por la Declaración Universal de Derechos Humanos y constituye el núcleo del aspecto social del objetivo del desarrollo sostenible, que tiene un enfoque actual e intergeneracional. Como podemos apreciar, sus destinatarios no son solo los Estados, sino que obliga a todas las personas en un deber de conducta global.

Desde este punto de vista, en las reglas básicas del desarrollo sostenible, que hemos clasificado como principios genéricos, se unen indisolublemente a la buena fe, como principio tradicional del Derecho Internacional, la responsabilidad intrageneracional e intergeneracional en relación con el cumplimiento de las obligaciones. La solidaridad, desde este punto de vista, es permitir que todos los ciudadanos del mundo accedan en condiciones de igualdad al derecho al desarrollo y a disfrutar de un entorno adecuado. RODRIGO HERNÁNDEZ²⁹⁹ interpreta este principio como un llamamiento a la cooperación de personas y Estados a fin de que el Derecho Internacional pueda aportar los elementos necesarios para la efectividad de los principios e instrumentos legales específicos. A su vez, constituye la base de la sostenibilidad

²⁹⁶ Opinión Consultiva sobre la legalidad o el uso de las armas nucleares, Objeciones Preliminares, Fallo de 18 de julio de 1.996, ICJ 1996, R. 226, o el caso relativo a las consecuencias jurídicas derivadas de la construcción de un muro sobre territorio palestino ocupado, Opinión Consultiva de 9 de julio de 2.004. ICJ 2004, R. 131, párrafo 162.

²⁹⁷ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

²⁹⁸ Párrafos 66 a 68 de la Sentencia.

²⁹⁹ *El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible*, Revista Española de Derecho Internacional, n° 64, Madrid, 2012, p. 135.

la responsabilidad en la conservación del Planeta en las mismas, o si fuera posible, mejores condiciones que las que hemos disfrutado nosotros, en beneficio de las generaciones futuras, solidaridad que forma parte del concepto de desarrollo sostenible que nos proporciona el Informe *Brundtland*, pero que hemos de recordar que ya formaba parte de culturas y religiones ancestrales, muchas de las cuales fueron absorbidas por lo que denominamos “cultura occidental” y que ha tenido que volverse a aquellas para enfocar, de manera adecuada, sus objetivos globales, incluyendo la conciencia de que nuestros sucesores nos agradecerán o reprocharán nuestro comportamiento y sus consecuencias. En este sentido, se pronunció el Magistrado WEERAMANTRY en su Opinión Separada en el caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*³⁰⁰.

Como señala SANDS³⁰¹, otras controversias resueltas por la Corte Internacional de Justicia han tenido como causa precisamente la vulneración del principio de buena fe, como es el caso relativo a las consecuencias jurídicas derivadas de la construcción de un muro sobre territorio palestino ocupado³⁰² planteado por la propia Asamblea de Naciones Unidas respecto de Israel, en el que se planteó la falta de buena fe en el cumplimiento de los tratados como una obligación exigible³⁰³ en base al art. 31 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1969³⁰⁴.

³⁰⁰ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7, Opinión Separada del Vicepresidente WEERAMANTRY. señala como los principios que pueden extraerse de esas aportaciones:

- Principio de tutela de los recursos de la tierra.
- Los derechos intergeneracionales.
- La protección de la flora y de la fauna.
- El respeto de la tierra.
- La mayor utilización de los recursos naturales mientras se preserva su capacidad regenerativa.
- Principio de que el desarrollo y la protección ambiental deben complementarse entre sí.
- El principio de evaluación permanente del impacto ambiental.

³⁰¹ *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 150:

“The principle of good faith appears to have been relied upon the President of the Tribunal in the Fur Seal Arbitration in finding that the exercise of a right for the sole purpose of causing injury to another (abuse of rights) is prohibited. The award in the Trail Smelter Case (16th april 1938) is also cited as an example of reliance upon the principle of good faith...”

³⁰² Opinión Consultiva de 9 de julio de 2.004, ICJ 2004, párrafo 136. Solicitante: Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución ES 10/14 de 8 de diciembre de 2.003.

³⁰³ Párrafo 94. Para la Corte, tal y como reseña en el párrafo 142, el estado de necesidad y el derecho a la legítima defensa alegados por Israel no justifican su vulneración del Derecho Internacional así declarada expresamente en esta resolución judicial. En relación con el deber de solidaridad, la Opinión Consultiva

2. Principios ambientales

Al realizar este proceso de clasificación y estructura del sistema de principios recogidos en la Declaración de Río, partiendo de ese tronco de principios básicos de Derecho Internacional y sin perder la perspectiva a favor del desarrollo, concluimos que se trata de un instrumento jurídico que aspira a sentar las bases para la protección del entorno y así nos lo ha demostrado con la “ambientalización” de algunos principios tradicionales, como hemos visto anteriormente a los que, en nuestra opinión, se viene a unir un conjunto de principios específicos que suponen casi la mitad del texto, dato cuantitativo que nos demuestra qué aspecto del desarrollo sostenible preocupa más a los Estados en ese momento. Esta línea, por otra parte, es una continuación de la herencia recibida de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano y, sobre todo, de la aportación intelectual del Informe *Brundtland*. No obstante, como veremos, algunos de estos principios vienen a teñirse de sostenibilidad progresivamente incorporando a la preocupación ambiental, el equilibrio con el desarrollo económico y social favoreciendo, en palabras de BIRNIE y BOYLE³⁰⁵, la progresiva aparición de un nuevo Derecho Internacional para la sostenibilidad. Es por ello que, debemos recordar que toda clasificación que realizamos, es permeable a la interconexión entre los pilares básicos del desarrollo sostenible y de los principios entre sí, a la que hay que añadir su dinámica evolutiva. Partiendo de estas premisas y cautelas, podemos señalar como principios ambientales contenidos en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo los siguientes: participación ciudadana, de eficacia jurídica de las normas ambientales, deber de regulación en materia de responsabilidad por daños ambientales, de prevención de daños transfronterizos, precaución, “quien

hace una referencia en su párrafo 70, citando la Opinión Consultiva relativa al status internacional de África Sudoccidental, ICJ 1950, P. 132, cuyo tenor literal, por su interés, reproducimos:

“El mandato fue creado en el interés de los habitantes del territorio, y de la humanidad en general, como una institución internacional con un objeto internacional, una misión sagrada de la civilización "(Informe ICJ 1950, p. 132.) El Tribunal de Justicia declaró en este sentido que "los dos principios se consideran de suma importancia: el principio de la no anexión y el principio de que el bienestar y el desarrollo de los pueblos que aún no son capaces de gobernarse a sí mismos forman una misión sagrada de la civilización."

³⁰⁴ U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), que entró en vigor el 27 de enero de 1980 y que en su Introducción ya declara la buena fe como un principio de Derecho Internacional (junto con el de libre consentimiento y *pacta sunt servanda*) en el cumplimiento de los tratados entre los Estados, documento que hace alusión al principio de buena fe, no solo en el art. 31, sino también en el art. 26.

³⁰⁵ *Basic Documents on International Law and the Environment*, 9, 1995.

contamina paga”, evaluación previa, notificación inmediata, deber de información, notificación y consultas previas, intervención internacional y vigencia en situaciones de excepción, cuyo análisis nos depara el siguiente resultado:

A. Participación ciudadana (principio 10):

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

Como ya hemos anticipado, en este caso estamos ante un supuesto de un principio básico de la política de Naciones Unidas que, en su evolución, se convierte en otra de las piedras angulares en la búsqueda del equilibrio. Inicialmente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, partiendo del derecho elemental a la personalidad jurídica³⁰⁶, se reconoce la legitimación ante los tribunales para la defensa ante la violación de sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley³⁰⁷. Otra manifestación de este principio, la encontramos en el artículo 21 del mismo texto que recoge el derecho a participar directa o indirectamente, a través del sufragio, en el gobierno de su país, todo ello sin perjuicio de las limitaciones en el ejercicio de derechos que, de forma genérica, se recogen en el art. 29. Curiosamente, en la Declaración de Estocolmo ni siquiera se planteaba este derecho. En este texto, sin embargo, en su principio 19 insiste en la necesidad de formación y educación de los ciudadanos en cuanto a su responsabilidad individual respecto de la protección y mejoramiento del medio ambiente para, a continuación, llamar la atención a los medios de comunicación sobre su responsabilidad al respecto, en una formulación que podríamos denominar pasiva de los derechos de información, acceso y participación como responsabilidad de los Estados más

³⁰⁶ Art. 6.

³⁰⁷ Art. 8.

que de los individuos. Podemos concluir, por tanto, que en Río se produce un gran avance en cuanto la participación ciudadana, materializada en el derecho de información sobre el medio ambiente y acceso a los procedimientos por parte de los individuos, no solo en aquellos casos en que les afecten directamente como parte interesada. Previamente, el principio 6 del Informe *Brundtland* proponía la obligación de los Estados de informar a las personas que pudieran verse afectadas por una actividad proyectada y reconocerles el derecho a la igualdad de acceso y derecho a un procedimiento imparcial. Plantea así una legitimación activa para los ciudadanos que, *a posteriori*, se reconoce en Río. Este principio parte del derecho de todo ciudadano a participar activamente en los asuntos ambientales, como vemos, íntimamente relacionados con su legítimo derecho al desarrollo. De ahí que en el texto analizado se contemplen sus principales manifestaciones: información, participación en el ámbito político y legitimación activa en los procedimientos administrativos y judiciales. El derecho a acceder a la información sirve como premisa para hacer efectivo el ejercicio del resto de facultades. A partir de aquí, se reconoce su derecho a participar en el plano político (participar en los procesos de toma de decisiones), así como a través de los procedimientos judiciales y administrativos, de forma efectiva, con lo que se pretende trasladar la intención de que este reconocimiento no quede en una mera declaración de intenciones. Siguiendo a GARCÍA URETA³⁰⁸, no podemos dejar de reseñar que la propia Agenda 21, en su Capítulo XXIII³⁰⁹ establece un claro vínculo entre este derecho y el objetivo del desarrollo sostenible al señalar una amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones como uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible.

Así, termina la redacción de este principio haciendo una mención expresa a dos herramientas fundamentales para su adecuado ejercicio: una material, el derecho al resarcimiento de daños, en el que no especifica si se trata solo de los padecidos por el individuo o abarca también los que pudiera padecer el medio como bien común y la otra procedimental, como es el derecho al recurso: la

³⁰⁸ *Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 7, 2005, pp. 43-70.

legitimación para impugnar o denunciar, en cuya formulación tampoco se precisa su amplitud, es decir en qué asuntos está legitimado el ciudadano para intervenir a través de una acción procesal, por lo que ello afecta a la necesaria seguridad jurídica. En esta línea, debemos recordar a JORDANO FRAGA³¹⁰ citando la distinción de GARCÍA DE ENTERRÍA³¹¹ entre el derecho de participación *uti singulus* o a título particular, del *uti cives* como miembro de la comunidad. Siguiendo la clasificación de ese último autor, entendemos que la formulación del principio analizado permite los tres niveles de participación: orgánica, mediante la incorporación a la Administración, funcional, realizando actuaciones desde el exterior y que consideramos la más relevante y, por último la cooperativa realizando una actividad privada al servicio de la Administración.

Otra cuestión distinta es la posibilidad de realizar el necesario deslinde de sus límites, esencial para su efectividad y que ha derivado en distintas interpretaciones por parte de la doctrina, como señala JORDANO FRAGA³¹². Por su parte el Estado, como destinatario pasivo de esta Declaración, en primer lugar, está obligado no solo a permitir esa participación, sino que debe fomentar la sensibilización de sus ciudadanos en esta materia para provocar su interés por el asunto ambiental (como una manifestación del derecho humano a la educación reconocido en el art. 26 de la DUDH) y del que algunos autores, como LOZANO CUTANDA³¹³, denuncian un notable déficit en cuanto a que es el presupuesto a un mayor compromiso social en la protección ambiental. En principio, el objeto es la información de que disponga, obligación en la que parece no haber un límite material y que debe ser objeto de regulación por parte de los Estados³¹⁴.

Tras la Declaración de Río, Naciones Unidas pone en marcha todos sus recursos para desarrollar el principio 10, esfuerzo que culmina con la

³¹⁰ *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J.M. Bosch Editor S.A, 1995, Barcelona, p. 196.

³¹¹ *Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 441-442.

³¹² *Op. cit.*, pp. 255 y ss.

³¹³ *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, pp. 226 y ss.

³¹⁴ Como así ha señalado la Corte Internacional de Justicia en el caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2005, R. 135, párrafos 43-44.

aprobación del conocido como Convenio de *Aarhus*³¹⁵, impulsado por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (CEPE) del que ya el propio Kofi ANNAN manifestó que:

"Aunque de alcance regional, el significado del Convenio de *Aarhus* es global. Es con mucho la aplicación más impresionante del décimo principio de la Declaración de Río, que establece la necesidad de la participación ciudadana en los aspectos medioambientales y de que las autoridades públicas garanticen el acceso a la información medioambiental. Con ello representa la aventura más ambiciosa en el área de la democracia medioambiental tomada bajo el auspicio de las Naciones Unidas."

En este sentido, debemos destacar del Convenio, en primer lugar, el reconocimiento del deber de los Estados de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana en sus tres manifestaciones como señala YAÑEZ DÍAZ³¹⁶: información, participación en los procesos y acceso a la justicia, así como la delimitación de cada uno de ellos, obligando para ello a realizar las modificaciones legislativas que fueran necesarias³¹⁷, con carácter de legislación de mínimos y sin perjuicio de los derechos que tuviera reconocidos cada Estado parte. Además de estas modificaciones legislativas, los Estados asumen, entre otras obligaciones, la de educar ambientalmente a sus ciudadanos, publicar estadísticas que revelen el estado del medio ambiente y la contaminación, dar publicidad a los procesos de toma de decisiones cuando afecten al medio ambiente, así como garantizar que la participación pública se lleva a cabo de forma efectiva y que los procesos se desarrollen con transparencia, incluso en los relativos a la aprobación de normas de aplicación general en la materia. En cuanto al acceso a la justicia³¹⁸, el Convenio no solo deja previsto el derecho al recurso interno, en tanto que exista un interés suficiente o se haya lesionado un derecho, sino que deja previsto un mecanismo de solución de controversias a través del arbitraje³¹⁹, todo ello bajo la supervisión de la estructura orgánica creada en base al propio Convenio.

³¹⁵ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, suscrito el 25 de junio de 1998, ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 y que entró en vigor en nuestro país el 29 de marzo de 2005, ratificado por la UE mediante Decisión 2005/370/CE de 17 de febrero.

En su desarrollo los Estados parte han adoptado acuerdos tales como el Protocolo sobre Registros de emisiones y sustancias Contaminantes suscrito en *Kiev* el 21 de mayo de 2003.

³¹⁶ *El derecho a la información medioambiental, el Convenio de Aarhus y el Derecho español*, Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, nº 224, 2006, pp. 125-154.

³¹⁷ Artículo 3 del Convenio.

³¹⁸ Art. 9 del Convenio.

³¹⁹ Anexo II.

Su objeto son las actividades relacionadas con el medio ambiente en correlación con la formulación del principio 10 de Río. Sin embargo, apreciamos en su desarrollo jurisprudencial, que este régimen jurídico de garantías para el ciudadano ha experimentado, una ampliación notable en supuestos como los relativos a la toma de decisiones sobre los recursos naturales en tanto que, además de la protección del medio ambiente³²⁰, suponen motor del desarrollo económico y social³²¹, y más específicamente en supuestos en los que pueda afectar a recursos que se encuentren en territorios cuyo uso tradicionalmente ha venido siendo reconocido a pueblos indígenas³²², para cuya legitimación encontramos un argumento de suficiente entidad en la Sentencia del caso de la comunidad *Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001³²³.

En nuestra opinión, este avance es necesario en la mejora de la gobernanza o buen gobierno como nos recuerda la *International Law*

³²⁰ Analizada en nuestra doctrina, entre otros, por OLLER RUBERT, en *Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de febrero de 2012: el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y sus restricciones*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 24, 2013, pp. 171-182; SÁNCHEZ MORÓN, *El derecho e acceso a la información en materia de medio ambiente*, RAP, num. 137, 1995, pp. 31 a 55; LEÑERO BOHORQUEZ, *La libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente en España: la ley 38/1995 y su reforma*, Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental, nº 6, 2001; PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, 2008, pp. 119 y ss.; o RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *El Convenio de Aarhus*, en Actualidad Jurídica Aranzadi. nº 670. 2005. pp. 1 a 3.

³²¹ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010 R. 135, párrafos 215 y siguientes.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo ocasión de plantear el derecho a la información desde este punto de vista, sobre la base del art. 13 y 21 de la CIDH en el caso *Claude Reyes et. al. v. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, SERIE C Nº 151, párrafo 88.

³²² Como es el supuesto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo indígena *Kichwa Sarayaku v. Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012, en la que condenó al Estado demandado por haber concedido derechos de explotación a una empresa en tierras de este pueblo sin haberle consultado previamente.

³²³ Emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuyo párrafo 149 encontramos el siguiente razonamiento "(...) Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. (...) Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras".

Enfoque al que los magistrados CANÇADO TRINDADE, PACHECO y ABREU en el párrafo 8 de su Voto Razonado Conjunto añaden una dimensión intertemporal que caracteriza la relación de los indígenas con sus tierras.

*Association*³²⁴, al comentar la sentencia de la CIDH en el caso *Claude Reyes et al. v. Chile* recopilando las obligaciones que, a juicio del tribunal sentenciador, tienen que cumplir los Estados para la efectividad de este derecho y que, por su interés, reproducimos:

- a) “Ser de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo;
 - b) Estar en las primeras etapas de un plan de desarrollo o inversión para permitir la consideración y discusión dentro de la comunidad, y no sólo cuando se presenta la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad;
 - c) Incluir una descripción de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salud, a través de procedimientos culturalmente adecuados;
 - d) Facilitar la comunicación constante entre las partes: el Estado debe aceptar y brindar información; y
 - e) Estar de acuerdo con las costumbres y los métodos tradicionales de toma de decisiones de la comunidad.
- Además, cuando es probable que tenga un impacto significativo dentro de los territorios indígenas el desarrollo propuesto, el Estado tiene una responsabilidad adicional para obtener el consentimiento libre, previo e informado de ese grupo indígena, de acuerdo con las costumbres y tradiciones.”

Podemos afirmar así que, de hecho, se ha producido una ampliación del objeto del principio 10 de la Declaración de Río el cual, si bien inicialmente tuvo una formulación claramente ambiental, ha evolucionado, además de mantener este carácter, que en todo caso se ha desarrollado notablemente, como herramienta fundamental de integración ciudadana en el proceso de desarrollo, reconocida, tanto a nivel individual como colectivo, en determinados supuestos.

B. Eficacia jurídica de las normas ambientales (principio 11):

“Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.”

En el principio 4 del Informe *Brundtland* esta obligación se recoge de forma genérica al decir que “los Estados establecerán normas adecuadas...” Respecto de la ciencia jurídica, la Declaración de Estocolmo en su principio 23

³²⁴ Informe final del Comité de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible de la Conferencia celebrada en Sofía en 2012, páginas 25 y ss; en la misma línea GINTHER *et al.* (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, Kluwer Academic Publishers, 1995.

se refiere a los criterios que adopte la comunidad internacional y a las normas que deberán ser definidas a nivel nacional para advertir, únicamente, que deberán ser respetuosas con los sistemas de valores de cada Estado, con mención expresa a los países en desarrollo. En Río se plasma la preocupación sobre la eficacia jurídica como manifestación de la adecuada expresión en el mundo del Derecho sobre la efectividad de las medidas para la protección del medio ambiente. La necesidad de su adaptación a cada país, según sus peculiaridades, ya se recogió en Estocolmo y constituye una necesidad prioritaria. En la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo se recogen los dos criterios de interpretación: el ambiental y de desarrollo, que han de ser compatibles. En una formulación eminentemente jurídica de la sostenibilidad que expresa con carácter general el principio de integración³²⁵, la eficacia de las normas ambientales, junto con su carácter transversal, está directamente relacionada, no solo con el medio natural que se intenta proteger, sino que su contenido y alcance deberá tener en cuenta también el grado y expectativas de desarrollo social, económico, y entendemos también que cultural, del país o territorio en el que deben ser aplicadas. Este principio, conectado así con el de participación ciudadana, obliga al legislador, con carácter previo a la puesta en marcha de la maquinaria jurídica, a una labor de recopilación de datos que le permita el más completo conocimiento del objeto y destinatarios de sus normas, como si se tratase de un sastre que toma medidas antes de hacer un traje.

La calidad del resultado, seguramente, estará en relación directamente proporcional a la del conocimiento de la realidad que se pretende proteger³²⁶. Bajo nuestro punto de vista, este principio supone, de hecho, la obligación de supeditar el contenido de las normas de protección del medio ambiente a las circunstancias económicas y sociales a las que va a afectar, fomentando el equilibrio con el derecho al desarrollo dentro del territorio en el que van a ser aplicadas. Sobre cómo hacerlo, el último principio de la Declaración de Río nos señala el camino: el desarrollo del Derecho Internacional sobre el desarrollo

³²⁵ Principio 4 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

³²⁶ De hecho, como señalan CORDONIER y KHALFAN, uno de los mayores problemas del Derecho Internacional en esta materia es el control del cumplimiento, lo que puede llevar a una falta de respeto y credibilidad (*Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, Oxford University Press. New York, 2004, p. 228).

sostenible incumbe tanto los Estados como a las personas y debe realizarse de buena fe y con espíritu de solidaridad³²⁷, a lo que añadimos que se debe llevar a cabo el proceso con la participación efectiva de las partes interesadas, especialmente de los ciudadanos directamente afectados.

En esta línea, entendemos que en su último párrafo se plasma la justificación del sistema de aplicación de las normas ambientales en base a la capacidad de cumplimiento (denominado *soft law*), según el cual, la eficacia de estas normas contrasta con la capacidad material de los Estados de dar cumplimiento a su contenido, sobre la base del criterio del costo económico y social. La preocupación por la eficacia e idoneidad de las herramientas jurídicas es, de hecho, una de las motivaciones de este trabajo, al asumir que la aportación científica y técnica del mundo del Derecho consiste en proponer normas y/o soluciones jurídicas de la mayor calidad posible, como aspecto esencial en la adecuada persecución del objetivo común, proceso que en este periodo de tiempo ha motivado numerosas críticas de la doctrina jurídica al no haber cumplido las expectativas iniciales³²⁸.

Lo cierto es que, de ninguna forma, podemos ser ajenos a los hechos: en Río se aprueban dos textos básicos (además de la Declaración sobre los Bosques) en forma de declaraciones no vinculantes, la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21, que aportan un régimen jurídico genérico de cómo debe ser la relación entre el derecho al desarrollo económico y social con la protección ambiental. Se consigue un consenso sobre su contenido pero no se plantea en ningún momento su eficacia jurídica directa. Con carácter vinculante se aprueban en 1992 el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco sobre Cambio Climático (ésta en Nueva York, fuera del entorno físico de la

³²⁷ Principio 27.

³²⁸ Y objeto de crítica común por parte de autores como SZÉKELY, McCLOSKEY y LONG en materia específica de adaptación de las normas a determinadas comunidades locales.

SZEKÉLY *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, n° 159, 2008; LONG, *Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities*, Wyoming Law Review, n° 1, 2010, pp. 1 y ss.; McCLOSKEY, *The emperor has no clothes: the conundrum of sustainable development*, Duke Environmental Law & Policy Forum, 1999, pp. 153 y ss.; y en nuestra doctrina por todos LOPERENA ROTA, *Desarrollo Sostenible y Globalización*, cit., p. 148.

Convención), tres normas sectoriales. Si bien estos instrumentos contienen una serie de obligaciones formuladas de forma genérica, no es menos cierto que abren el proceso en materia de protección ambiental dentro de ámbitos en los que, progresivamente, se avanzará en cuanto a la vinculación de los compromisos. Recordando la expresión de LOZANO CUTANDA³²⁹ podemos señalar la Declaración de Río, sobre la base de las definiciones de desarrollo sostenible contenidas en el Informe *Brundtland*, como el punto de arranque del proceso evolutivo que, en nuestra opinión, denominamos sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible. Confirmando este enfoque y con cierta perspectiva histórica parece que, desde la Convención de Río, en materia de eficacia de las normas ambientales, haya funcionado la regla de “pensar globalmente y actuar localmente”³³⁰ debido a que es evidente que la Declaración de Río ha impregnado normas posteriores, reguladoras de materias específicas y de mayor eficacia vinculante.

Pero no debemos confundir la eficacia que propugna este principio con el mero hecho de dictar normas sobre la materia. Igual o mayor trascendencia va a tener después de Río 92 aumentar el nivel de cumplimiento de los tratados y normas internacionales, denominación que abarca varios aspectos, ya clasificados por SANDS³³¹, dentro de la implementación, como son la adopción de medidas, la ejecución y el seguimiento y control posteriores, como también señalan CORDONIER y KHALFAN³³². Coincidiendo con la opinión de estos

³²⁹ *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 54.

³³⁰ Aunque esta forma de actuar puede llevar al riesgo del fenómeno al que CORDONIER y KHALFAN denominan “fragmentación del Derecho Internacional” (*Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, pp. 228 y ss.).

³³¹ SANDS, *Principles of International Environmental Law, cit.*, p. 174.

³³² NAKHJAVANI, en su colaboración dentro de esta obra denominada *Sustainable Development Compliance-building*, pp. 245 y siguientes, señala el cumplimiento, en sus diversas manifestaciones, como uno de los principios esenciales del desarrollo sostenible. En este sentido, previene sobre la aparición de dos tensiones: en primer lugar entre la soberanía nacional y la protección de los bienes comunes. En segundo lugar, entre la dispersión frente a la centralización de la coordinación y el cumplimiento, situación que provoca la existencia de algunas tendencias generales en la capacidad de cumplimiento (*compliance-building*) de la ley de desarrollo sostenible, entre las que destaca un movimiento de “gobierno equilibrado”, en segundo lugar que se ha producido un movimiento de los órganos de vigilancia a los órganos de coordinación del cumplimiento, en tercer lugar, señala que se utilizan órganos intergubernamentales independientes, mediante el uso de mecanismos no coercitivos para poner en práctica compromisos voluntarios, en cuarto lugar, que se ha producido un cambio de socorro individualizado hacia el socorro sistemático y por último, y quizás lo más inspirador, hay una clara reacción al movimiento de pro-acción. *Ex post facto*, el cumplimiento de obligaciones de cese, la restitución y la compensación se han reconocido como insuficientes para abordar el incumplimiento de

autores, consideramos que tan importante es crear normas que puedan ser aplicadas, como, a continuación, tomar las medidas necesarias para que se cumplan, una vez que entran en vigor, aspecto en el que será esencial progresar en el aumento de la capacidad de cumplimiento de los Estados o *compliance-building*, sobre todo de los menos desarrollados, aspecto en el que, de nuevo, reivindicamos la importancia de un sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible y el papel del Derecho como ciencia adecuada para su análisis, creación y perfeccionamiento de las herramientas necesarias para su puesta en práctica y eficacia en un contexto dinámico. Los textos aprobados en 1992 apuntan ya a la forma en la que la comunidad internacional va a avanzar en el cumplimiento de sus objetivos para establecer un control adecuado sobre las actividades que afecten al derecho al desarrollo y a la vez, al entorno que nos rodea, de manera que sean respetuosas con el objetivo del equilibrio y los principios que inspiran su búsqueda, como así lo tiene declarado en relación a las normas ambientales la Corte Internacional de Justicia en el Fallo del caso *Gabcikovo-Nagymaros*³³³ y en el caso relativo a las plantas de celulosa sobre el río Uruguay³³⁴.

C. Deber de regulación en materia de responsabilidad por daños ambientales (principio 13):

“Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”

regímenes sostenibles. Para este autor, estos distintos enfoques innovadores para el cumplimiento pueden cambiar el paradigma de la corrección de los daños a través de sanciones correctivas para la prevención de daños a través del intercambio de información y de cooperación (*op. cit.* p. 229).

³³³ Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 27 de septiembre de 1.997, Repertorio 7, párrafos 125 a 154.

En este asunto se alegó por la demandada la imposibilidad de cumplimiento del tratado, tesis que fue rechazada por el tribunal que sostuvo que el tratado no era estático, siendo deber de las partes adaptarlo.

³³⁴ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135, que en su párrafo 38 declara que la obligación asumida por las Partes bajo el artículo 41, consiste en adoptar las normas y medidas apropiadas dentro del marco de sus respectivos sistemas jurídicos nacionales para proteger y preservar el medio acuático y prevenir la contaminación.

En íntima conexión con el principio de eficacia jurídica y de “quien contamina paga”³³⁵, en este caso nos encontramos ante el reconocimiento del deber de los Estados de que, en esa regulación sobre aquellas actividades que puedan afectar al medio ambiente, además, se prevea que en los supuestos en que se produzca un daño, se depure la responsabilidad en sí del culpable y además se compense debidamente a las víctimas. La redacción de este principio nos habla de efectividad en la protección el medio ambiente en tanto que bien común y en cuanto pueda afectar la actividad dañosa a los particulares. La experiencia de desastres naturales anteriores a Río como *Chernobyl* o *Bhopal* ha dejado la imagen injusta de indemnidad de sus responsables e indefensión de las víctimas, entre ellas el propio medio natural y, por tanto, la responsabilidad de los Estados de crear el régimen jurídico específico que sirva de fundamento para la adecuada sanción a los responsables e indemnización a las víctimas, sean personas, Estados o el propio medio natural como bien común. Se aprecia en su contenido la distinción entre los daños denominados transfronterizos (entre Estados y frente a bienes comunes), de la regulación en cuanto que esos daños afectan directamente a personas concretas (víctimas). En el primer sentido y alcance ya se expresó la Declaración de Estocolmo en su principio 22 al establecer que los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el Derecho Internacional para regular la responsabilidad que se genere por los daños ambientales transfronterizos. Pero a nuestro juicio, sigue siendo en el Informe *Brundtland* donde se plasma una propuesta más ambiciosa en materia de responsabilidad por daños ambientales. En sus principios 9 a 20, ambos inclusive, dedicados a las cuestiones ambientales transfronterizas, más que hablar de la necesidad de que se promueva el desarrollo de una regulación internacional, sienta las bases de la misma sobre los principios de utilización equitativa y razonable, prevención y supresión, responsabilidad estricta, no discriminación, deber de cooperación, de información, consulta, evaluación y notificación previa, o igualdad de acceso y trato. El principio 22 de la propuesta del Informe *Brundtland* plantea la obligación genérica de cese de la actividad que vulnere del Derecho Internacional, así como la obligación de indemnizar el daño causado. En su amplia propuesta, además, ofrece un mecanismo de

³³⁵ Así LOZANO CUTANDA señala que este régimen debe perseguir que los causantes de daños al medio ambiente asuman su coste, reparando en su integridad el medio afectado o el resarcimiento a través del pago de los daños y perjuicios causados (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 379).

arreglo de las controversias, otorgando un plazo de 18 meses a las partes, transcurrido el cual se someterán a conciliación y en caso de que no se consiguiera ningún resultado, dejaría abierta la vía arbitral o judicial a cualquiera de las partes interesadas. Como vemos, de nuevo, otra de las propuestas avanzadas de la CMMD no llegó a tener acogida en la Declaración de Río.

En segundo lugar, se deja expuesta la necesidad de regular el régimen de daños ambientales en cuanto que afecten a la esfera individual reconociendo a los ciudadanos la condición de víctimas. La siguiente pregunta es ¿a partir de qué momento se encuentra el individuo legitimado para actuar en caso de daños contra el medio ambiente? Esta cuestión, ha sido y es, objeto de planteamientos críticos como el de JORDANO FRAGA³³⁶ que, a favor de llegar al reconocimiento de una acción popular en defensa del derecho a un medio ambiente adecuado, denuncia que el sistema de legitimación (junto con el de discrecionalidad) queda fuera del control judicial. En tanto en cuanto esta legitimación activa del ciudadano para reclamar el daño causado se articule de manera efectiva, se estará haciendo igualmente eficaz el derecho de participación del individuo en su modalidad de acceso a la justicia que hemos analizado anteriormente.

En estos tres instrumentos de Derecho Internacional que estamos comparando, queda patente el elemento común en cuanto a la conciencia de que es necesaria una regulación de los supuestos de responsabilidad por daños al medio ambiente. Sin embargo, parece que en la Conferencia de Río se desaprovecha la propuesta del Informe *Brundtland* y así sentar ya unos principios para el desarrollo del Derecho Internacional en esta materia. Entendemos que es básico que exista un régimen jurídico eficaz en materia de reparación por los daños ambientales para que el Derecho, más allá de norma jurídica, sea justo a los ojos, no solo de los Estados, sino también de los ciudadanos, como propone BROWN WEISS³³⁷. Por ahora, contamos con que la

³³⁶ *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J.M. Bosch Editor S.A., 1995, Barcelona, pp. 537 y ss.

³³⁷ *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, 39, 1989.

propia Corte Internacional de Justicia ha declarado expresamente que los Estados tienen la obligación de prevenir que las actividades que se desarrollen en su interior causen daños al medio ambiente y que esa obligación forma parte ya del *corpus* jurídico del Derecho Internacional relacionado con el medio ambiente”³³⁸. Esta obligación constituye el título sobre el que basar el régimen de responsabilidad, lo que genera, a su vez la obligación de regular los distintos supuestos y las consecuencias que deben llevar aparejadas, núcleo de este principio. No nos cabe la menor duda de que una regulación eficaz (tanto en su contenido como en su cumplimiento) en esta materia, es el camino para asegurar la responsabilidad y reparación del daño ambiental³³⁹. Como ejemplo, traemos a colación la CONVEMAR³⁴⁰, así como la labor interpretativa de este instrumento que ha venido realizando el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) como una necesidad de regular, entre otros aspectos, la responsabilidad de los Estados en la utilización de los fondos marinos, régimen impulsado precisamente a instancias de los países en desarrollo como nos recuerda GUERRERO PENICHE³⁴¹ y que, en cuanto a la responsabilidad de los Estados por los daños al medio ambiente marino, tiene su máxima expresión en

³³⁸ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135, párrafo 24; Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares, I.C.J. R. 1996 (I), párrafo 242.

³³⁹ Obligación que debe ir precedida de una correcta valoración del daño ambiental, cuestión que ha sido objeto de estudio en nuestra doctrina, entre otros por CASTAÑÓN DEL VALLE (*Valoración del daño ambiental*, PNUMA, Ciudad de México, 2006).

³⁴⁰ Convención de Naciones Unidas del Derecho del Mar. La Convención fue suscrita en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982 y entró en vigor doce años más tarde, el 16 de noviembre de 1994. Del contenido de la Convención destacamos herramientas útiles a la integración de la protección ambiental junto con el desarrollo económico y social, en base a la explotación de este recurso común de la humanidad, como así define a los fondos marinos o Zona en su art. 137.2, al establecer normas para la protección y preservación del medio marino (arts. 192 y ss.) unas reglas internacionales y nacionales para preservar, reducir y controlar la contaminación (art. 207 y ss.), la regulación de la investigación científica (arts. 238 y ss.) y un régimen específico para el desarrollo y transmisión de la tecnología.

³⁴¹ Como sostiene este autor, fueron los países en desarrollo los que solicitaron formalmente a Naciones Unidas la revisión del Derecho del mar, provocando la adopción a finales de 1970m de la “Declaración de Principios que rigen los Fondos Marinos y el medio oceánico y el suelo subyacente, más allá de los límites de la jurisdicción nacional” (A/RES/2749/XXV de 17 de diciembre de 1970) tras la cual en 1973 la Asamblea General de la ONU decidió convocar una Conferencia sobre el Derecho del Mar, que junto con las dos más que se celebraron a continuación con el mismo motivo dieron pie a la aprobación de la “Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Este texto recogía la mayor parte de las pretensiones de los países en desarrollo y salió adelante gracias a la mayoría numérica, no sin grandes dificultades debido a la oposición de los países desarrollados, que en algunos casos, se negaron a firmar el acuerdo, lo que provocó la renegociación del texto y la aprobación en 1994 de un Acuerdo sobre la aplicación de la normativa relativa a la Zona y la explotación de sus recursos, motivo por el cual el texto entra en vigor en 1994 (*La Opinión Consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar a la luz del principio del trato especial y diferenciado para Estados en desarrollo*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XII, México, 2012, pp. 175-227).

la Opinión Consultiva sobre Minería en los Fondos Marinos de 1 de febrero de 2011³⁴², en la que, entre otras cuestiones, se pronuncia sobre la responsabilidad de los Estados como lado pasivo de su derecho soberano a la explotación de los recursos, también denominada gobernanza de los recursos naturales por parte de la *International Law Association*³⁴³. En este caso, se va más allá en el régimen de responsabilidad directa por actos propios al regular la derivada por actos de empresas patrocinadas³⁴⁴, y poniendo de manifiesto que la Convención, al regular el régimen de responsabilidad por daños al medio marino, obliga a los Estados a la disponibilidad de recursos para la efectiva indemnización de los daños, obligación de naturaleza directa previstas en el Anexo III, art. 22³⁴⁵. Dejamos pues, como ejemplo de cumplimiento del deber de regulación de la responsabilidad por daños ambientales a nivel internacional la CONVEMAR, sin olvidar el buen funcionamiento del TIDM en la diligente tramitación de las reclamaciones, factor determinante de cualquier régimen jurídico³⁴⁶ que pretenda una reparación efectiva.

³⁴² *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area* (Responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan personas y entidades con respecto a actividades en la Zona), caso n° 17, ITLOS Report 2011, p. 10.

³⁴³ Informe Final de la Conferencia de Sofía sobre Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible de 2012, p. 32.

³⁴⁴ Concretamente las cuestiones planteadas fueron las siguientes:

1.- Cuáles son las obligaciones y responsabilidades jurídicas de los Estados partes en la Convención respecto al patrocinio de las actividades en la Zona de conformidad con la Convención, en concreto con arreglo a la parte XI y con arreglo al Acuerdo de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

2.- Cuál es el grado de responsabilidad de un Estado parte en caso de que una entidad patrocinada por él en base al art. 153, párrafo 2.b) de la Convención incumpla las obligaciones de la Convención, en particular la Parte XI y el Acuerdo de 1994.

3.- Cuáles son las medidas necesarias y apropiadas que un Estado patrocinante debe tomar a fin de cumplir las responsabilidades que le incumben en virtud de la Convención, en particular del art. 139 y el Anexo III y del Acuerdo de 1994.

³⁴⁵ Párrafos 139 y 140 de la resolución.

³⁴⁶ Sirva como ejemplo el caso Volga: la reclamación fue registrada el 2 de diciembre de 2002 y fue resuelta el 22 del mismo mes evacuando algunos de sus trámites por videoconferencia. Los hechos en sí dieron comienzo con la aprehensión del buque Volga en febrero de ese año.

Volga Case (Russian Federation v Australia), Fallo de 23 de diciembre de 2002, caso n° 11, párrafo 10.

D. Prevención de daños transfronterizos (principio 14):

“Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.”

La prevención es, en sí, la primera norma en el régimen jurídico de los daños ambientales transfronterizos³⁴⁷. No es controvertido entre los Estados que el objetivo más importante es evitar que el daño se produzca. Tan es así que, como señala SANDS³⁴⁸ ya constituyó el objeto del caso *Trail Smelter, Canadá v. EEUU*, resuelto por Corte Arbitral el 16 de abril de 1.938 y 11 de marzo de 1.941³⁴⁹. El deber de prevención se recogió de forma específica en la Declaración de Estocolmo en sus principios 6 relativo al control de la contaminación y 7 sobre la prevención en el supuesto específico de la contaminación de los mares. En su redacción, el objeto de protección es el medio ambiente como un bien autónomo, con independencia de quien sea el emisor y el hecho de que la actividad responsable produzca sus efectos nocivos más allá de las fronteras del Estado en el que se origina. Planteado de esta forma, el principio de prevención tendría una frontera difusa con el de precaución. En nuestra opinión, es a partir de su formulación en el Informe *Brundtland*, cuando viene a delimitarse con mayor claridad el contenido independiente de ambos al referirse la prevención a las actividades que producen daños ambientales con efectos transfronterizos, y la precaución como un criterio genérico relativo al riesgo de las actividades humanas, con independencia del ámbito de sus posibles efectos. En la Declaración de Río se plasma el principio de prevención en los supuestos de daños transfronterizos que se recogió en el principio 11 de la propuesta del Informe *Brundtland*, si bien en éste se contemplaban dos excepciones: el principio 12 que, en caso de actividades peligrosas que sean beneficiosas establece que se asegurarán las indemnizaciones en caso de que se produzcan daños, aun cuando en el momento en que se iniciaron no se supiera que eran dañosas y el principio 13 según el cual, el Estado emisor negociará previamente con el Estado afectado las condiciones de la actividad cuando los daños, siendo

³⁴⁷ PALLEMAERTS, *The future of environmental regulation: international environmental law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED process*, The Journal of Law and Commerce, Spring 1996, p. 623.

³⁴⁸ *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 241.

³⁴⁹ *Reports of International Arbitral Awards*, V.III, C. LIX.

importantes, sean menores que los costos de prevención. Ambos principios del Informe *Brundtland* regulan directamente la responsabilidad de los Estados por los daños ambientales que traspasan sus fronteras proponiendo:

- Que los Estados responsables aseguren la indemnización cuando la actividad produzca daños, aun cuando este dato no fuera conocido cuando se iniciaron, es decir, los convierte en responsables objetivos.
- La justificación del desarrollo de la actividad, cuando a pesar de ser dañosa para el medio ambiente, sea beneficiosa desde el punto de vista económico.

El Informe *Brundtland* es una propuesta para el principio de una regulación concreta de las actividades nocivas para el medio ambiente con efectos transfronterizos y ello, a pesar de que, como hemos podido comprobar, contempla los supuestos en que el medio ambiente sea el sacrificado en el proceso del desarrollo fijando dos criterios: en primer lugar su posibilidad de reparación con lo que *a contrario sensu* nunca sería admisible aplicar el principio 13 de la propuesta cuando los daños pudieran ser irreversibles y en segundo lugar, que los costos de reparación sean inferiores a los de prevención. De nuevo, comprobamos cómo una propuesta de la CMMD se queda en el camino de las negociaciones previas a la Cumbre dejando fuera de la Declaración la opinión de los expertos independientes. Tal y como sostiene parte de la doctrina³⁵⁰, este principio será traído a colación por los Estados solo cuando los daños sean significativos. Sin embargo, como hemos venido defendiendo a lo largo de esta obra, la aportación teórica del Informe *Brundtland* no tiene por qué ser tenida por obsoleta en cuanto puede ilustrar la regulación jurídica en la actualidad, ya que si de algo pecó el equipo encabezado por la doctora BRUNDTLAND, fue de capacidad de previsión de los acontecimientos por delante de su tiempo y de las voluntades políticas. La obligación de prevenir los daños transfronterizos, más allá de la Declaración de Río, forma parte del Derecho Internacional para la protección del medio ambiente, como así lo tiene declarado la Corte Internacional de Justicia³⁵¹ y ha

³⁵⁰ OSOFSKY, *Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 11 y ss.

³⁵¹ Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares, Opinión Consultiva, C.I.J. R. 1996 (I), párrafo 242.

servido de inspiración para regímenes jurídicos como el previsto por la Convención Marco para el Cambio Climático³⁵² aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar aprobada en 1982³⁵³, el Convenio de *Espoo* de 25 de febrero de 1991, el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales y el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, adoptados ambos en *Helsinki* el 17 de marzo de 1992, entre otros instrumentos internacionales. Autores como PALLASIS³⁵⁴, sostienen que este deber genérico de prevención del daño transfronterizo tiene como herramienta práctica fundamental la previa evaluación de impacto de aquellas actividades susceptibles de producir un riesgo.

E. Principio de precaución (principio 15):

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

En este epígrafe se formula de forma genérica el principio de prevención que en el Informe *Brundtland* formaba parte específicamente del apartado de los “recursos naturales e interferencias ambientales que traspasan las

- Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 27 de septiembre de 1.997, ICJ 1997, R. 7.

- Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135, que en su párrafo 24 declara que un Estado está así obligado a usar todos los medios a su alcance a fin de evitar que las actividades que se llevan a cabo en su territorio, o en cualquier área bajo su jurisdicción, causen un perjuicio sensible al medio ambiente del otro Estado, así como que esta obligación “es ahora parte del *corpus* de Derecho Internacional relacionado con el medio ambiente.

³⁵² Con el antecedente del Protocolo de Montreal de 1987, y que daría lugar al Protocolo de *Kioto* de 10 de diciembre de 1.997. Sin embargo, no entró en vigor hasta su ratificación por Rusia el 16 de febrero de 2.005, contando además con el episodio de la salida de los EEUU en 2001. Dentro de su artículo 3, en el que se recogen sus principios cita expresamente el deber de prevención, si bien, en su conjunto, el texto está inspirado en este principio, más allá del daño transfronterizo, en la preocupación porque el innegable proceso de desarrollo deteriore lo menos posible el complejo sistema atmosférico.

³⁵³ Tras un largo proceso de negociaciones a nivel internacional que comenzaron en 1973 con la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que entraría en vigor en 1994

³⁵⁴ *Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, Colorado Journal of International Environmental Law, 2011. En nuestra doctrina, por todos, LOZANO CUTANDA en *Derecho Ambiental Administrativo*, cit. p. 96; o ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid.

fronteras”, principio 10, que hemos visto en el apartado anterior y al que nos remitimos. En este apartado observamos un avance en la formulación de este principio de forma autónoma en cuanto a que no depende de que el riesgo deba sobrepasar los límites de cada Estado, y promoviendo una aplicación cualificada de la prevención al hablar de una aplicación “amplia” del criterio de precaución que, en nuestra opinión, constituye el precedente inmediato del criterio de “elevado nivel de protección del medio ambiente” que señalan como objetivo otros regímenes, como el caso del Derecho europeo³⁵⁵. En el límite inferior del nivel de aplicación de este principio encontramos la necesidad de adaptación a las posibilidades de cada Estado, así como los costes. Como nos recuerda LOZANO CUTANDA³⁵⁶, se trata de un criterio básico del Derecho Ambiental, esencial y omnipresente en su contenido, interpretación y aplicación y que, bajo nuestro punto de vista, la humanidad se ha auto impuesto a base de comprobar cómo muchos desastres naturales que hemos padecido se podrían haber evitado de haber tomado en consideración, a tiempo, los avisos que nos habían marcado desde el mundo de la ciencia³⁵⁷. No podemos ignorar sin embargo, que este principio ha sido asumido también como uno de los pilares básicos del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible y así, siguiendo a CORDONIER y KHALFAN³⁵⁸ lo demuestra su inclusión como principio 4 en la Declaración de Nueva Delhi de la ILA³⁵⁹ y criterio orientador 6º en la Declaración de Sofía de la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible³⁶⁰. Como en otros aspectos, no supone más que trasladar a la esfera pública lo que debe ser una cualidad de la conducta humana: la prudencia, cuestión de fondo que sobrevuela sobre algunos casos planteados ante la Corte Internacional de

³⁵⁵ Tratado de *Maastricht* de 7 de febrero de 1992, DOC 191 de 29 de julio de ese año, en su art. G por el que se modifica el Tratado constitutivo en su art. 103. R. 2 y según el cual la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad.

A continuación, este Tratado fruto de la dispersión terminológica que ha venido padeciendo este principio, enumerará como objetivos de la Unión el principio de cautela y acción preventiva.

³⁵⁶ Según la autora se supera el criterio anterior de que las acciones de protección ambiental solo debían llevarse a cabo cuando existiese evidencia científica de que un daño ambiental significativo se estaba produciendo o existía el riesgo de producirse de no adoptarse medidas (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 96 y 97).

³⁵⁷ Así la Corte Internacional de Justicia en Opinión Consultiva sobre la legalidad o el uso de las armas nucleares. Objeciones Preliminares, Fallo de 18 de julio de 1.996, ICJ 1996, R. 226.

³⁵⁸ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, p. 95.

³⁵⁹ Emitida el 6 de abril de 2002 y publicada por la ONU como Res. A/57/327.

³⁶⁰ Emitida en el seno de la 75ª Conferencia de la ILA celebrada entre los días 26 al 30 de agosto de 2012, Res. 7/2012.

Justicia como la Opinión Consultiva sobre la legalidad del uso de armas nucleares por parte de un Estado en caso de conflicto armado³⁶¹ y que, como en este caso, no fue debidamente aprovechada por el Tribunal para establecer criterios más concretos que hubieran sido útiles³⁶², actitud que critica SANDS³⁶³ como una demostración de la resistencia que tienen las cortes y tribunales internacionales a reconocer a este principio el carácter de norma consuetudinaria.

En su formulación, no obstante, se atiende a la capacidad de cumplimiento de cada Estado, especificación que, en beneficio de la consideración de bien común que es el medio natural, ha venido siendo atenuada por algunos pronunciamientos judiciales. Como señala GUERRERO PENICHE³⁶⁴, uno de los pronunciamientos que perfila como mayor precisión la evolución de la frontera entre el deber de precaución y la capacidad de cumplimiento es la Opinión Consultiva sobre minería en los fondos marinos de 1 de febrero de 2011³⁶⁵ al confrontar capacidad de cumplimiento y conservación de los fondos marinos como bien común de la humanidad, en relación a los países en desarrollo, objetivo de empresas que buscaban en su patrocinio un menor nivel de control en la protección ambiental con lo que se favorecen las situaciones de riesgo. Para el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas no justifica un trato atenuado en el cumplimiento de las obligaciones cuando está en juego la protección

³⁶¹ Planteada por la Organización Mundial de la Salud, Fallo de 18 de julio de 1.996, ICJ 1996, R. 226.

³⁶² La CIJ se abstuvo de entrar en el fondo del asunto alegando la falta de legitimación del organismo solicitante sobre la base del principio de especialidad. Este pronunciamiento fue objeto de críticas por varios miembros del Tribunal. Entre ellos el magistrado WEERAMANTRY en su Opinión Separada, bajo el argumento de la conocida como Cláusula *Martens*, y dada la importancia de la precisión de una regulación preventiva en el uso de este tipo de armamento, que en aquellas fechas ya tenía reconocida la capacidad de destrucción del Planeta, no una, sino varias veces (párrafo 454). Según este magistrado, el uso de las armas nucleares sería en sí mismo contrario al principio de precaución, entre otros principios del Derecho Ambiental (párrafo 502), que entiende que forman ya parte del Derecho Internacional consuetudinario, con independencia de su presencia en los tratados. Ante la evidencia científica incontrovertible, señala como obligación de los legisladores actuales la consideración de ese potencial dañino para las generaciones venideras.

³⁶³ *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 266.

³⁶⁴ *La Opinión Consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar a la luz del principio del trato especial y diferenciado para Estados en desarrollo*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XII, México, 2012, pp. 175-227.

³⁶⁵ *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area* (Responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan personas y entidades con respecto a actividades en la Zona), caso n° 17, ITLOS Report 2011, p. 10.

ambiental, por lo que prevalece el principio de igualdad al aplicar el régimen de responsabilidades por daños ambientales a los Estados, con independencia de su nivel de desarrollo³⁶⁶. Para el Tribunal, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, establece una serie de obligaciones directas³⁶⁷ que vienen a limitar el derecho soberano al aprovechamiento de sus recursos, señalando entre ellas el deber de precaución, que entiende forma parte ya del Derecho Internacional consuetudinario y que, en caso en que se produzca un riesgo al medio ambiente marino, impide la aplicación del principio de responsabilidad diferenciada que cederá frente a la igualdad como garante de un nivel elevado de protección.

Entendemos que esta resolución viene a modular el principio de precaución frente a la capacidad de cumplimiento, que cede frente a la consideración de la protección del medio ambiente como bien protegido en tanto patrimonio común de la humanidad, argumento que puede abrirse camino en otros regímenes.

F. Quien contamina paga (principio 16):

“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.”

Desde el punto de vista subjetivo, éste es un principio no destinado exclusivamente a los Estados, cuyo contenido es la obligación directa de los Estados de “fomentar” su cumplimiento, pero a su vez, afecta directamente a cualquier persona física o jurídica que pueda realizar actividades con un “coste ambiental”. Partiendo del respeto al principio de soberanía, se plantea la necesidad de que, quienes dentro del ámbito territorial de un Estado, realicen actividades (sean públicas o privadas) deban asumir el costo que produce al medio ambiente el daño producido. Objetivamente, qué debe considerarse

³⁶⁶ Ello no quiere decir que en esta resolución se elimine la aplicación del principio de capacidad diferenciada, recogido de forma explícita en los arts. 140.1 y 148 de la CONVEMAR, que se tendrá en cuenta en otros ámbitos como la transferencia de ciencia y tecnología o el apoyo financiero.

³⁶⁷ Párrafos 121 a 150 de la resolución.

contaminación y cómo afecta al desarrollo este principio, el cual llevado al extremo puede suponer un freno a la actividad económica, será en el futuro un debate que dé pie a lo que denomina GEHRING³⁶⁸, movimientos en la balanza del equilibrio. Hemos de precisar que en su formulación no se habla de daño al medio ambiente, sino de “costos ambientales” en relación a la “afección”, concepto que permite ampliar notablemente el conjunto de actividades que podrían considerarse incluidas³⁶⁹, así como de efectos en el medio ambiente que no tienen por qué llegar a producir “daño”.

En la Declaración de Estocolmo aún no aparece formulado este principio como tal y solo podemos encontrar una aproximación a la necesidad de integrar la protección del medio ambiente dentro de la planificación de la actividad económica en el párrafo final del principio 4³⁷⁰. Tampoco hallamos referencia alguna en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo³⁷¹. El Informe *Brundtland*, en el apartado de daños transfronterizos, en su principio 11 obliga a los Estados a asegurar “que cuando se realicen o permitan ciertas actividades peligrosas, aunque beneficiosas, se otorgue indemnización en caso de que ocurran importantes daños transfronterizos”. En su principio 12 se deja prevista la posibilidad de que estas compensaciones sean acordadas previamente entre los Estados. Más allá de estas menciones indirectas, la CMMD no incluye expresamente, por tanto, dentro de su propuesta de principios la internalización de los costos ambientales dentro de la actividad económica³⁷². Sin embargo, ello no quiere decir que no lo tratase en su contenido. Así en el capítulo denominado “Estrategias para un desarrollo industrial sostenible”³⁷³ lo cita como un principio asumido por los miembros de la OCDE desde 1.972 en sus políticas

³⁶⁸ *Sustainable International Trade, Investment and Competition Law*, in CORDONIER SEGGER and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 281.

³⁶⁹ En el caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, la Corte Internacional de Justicia declaró la responsabilidad del Estado de Uganda por la sobreexplotación de los recursos naturales que llevaron a cabo sus tropas en los recursos naturales de la RDC tomando como fundamento la vulneración de las normas que regulan la ocupación por causas bélicas en el Convenio de La Haya, así como su obligación de reparar el daño causado.

República Democrática del Congo v. Uganda, Fallo de 19 de diciembre de 2.005, ICJ R. 2005, P. 168, párrafos 237 a 250 y 345 (Fallo).

³⁷⁰ En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

³⁷¹ Res. 41/128 de 4 de diciembre de 1.986 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

³⁷² Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo (*World Commission on Environment and Development*), *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)*, Cit., Anexo 1, pp. 405 y ss.

³⁷³ *Op. cit.*, pp. 264 y ss.

ambientales³⁷⁴, si bien la CMMD no le otorga un papel fundamental al considerar que forma parte de un bloque compuesto por otras medidas, como por ejemplo, la fijación de los precios de la energía y el agua, que pueden servir igualmente para consumir menos³⁷⁵, incluyendo entre sus recomendaciones en esta materia, la revisión por parte de los Estados de sus políticas económicas, así como de los instrumentos destinados a la promoción de prácticas ambientalmente sanas.

Este principio de la Declaración de Río, regula una de las situaciones de conflicto material directo que pueden darse entre medio ambiente y desarrollo: el daño al primero provocado por quienes realicen actividades que afecten al entorno. Es cierto que en 1992 se formula de manera más específica que en los textos anteriores que nos están sirviendo de referencia comparativa. Se crea, de forma específica, como señala PEARCE³⁷⁶ la obligación de los Estados de internalizar los costos provocados por el daño ambiental, es decir: el que contamina asumirá en su actividad el costo económico que supone el impacto sobre el medio ambiente. Se establecen para su aplicación la internalización de esos costos ambientales y mecanismos económicos que pueden ser de muy diversa naturaleza. Para modular su alcance establece tres límites que deben ser tenidos en cuenta y que escenifican la relación entre contaminación y

³⁷⁴ OCDE, *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, Recomendación del Consejo C (72) 128, París 26 de mayo de 1.972.

³⁷⁵ Para la CMMD pueden aumentarse los incentivos para reducir la contaminación con otras medidas, como las políticas de fijación de precios de la energía y el agua, por ejemplo, que pueden estimular a las industrias a consumir menos. El rediseño de los productos y las innovaciones tecnológicas para lograr productos más seguros, procesos más eficientes y reciclaje de las materias primas mediante el uso integrado y más efectivo de incentivos y desincentivos económicos, tales como desgravaciones por inversión, préstamos a bajo interés, deducciones por amortización, por una parte, y gravámenes por contaminación o residuos y multas por falta de cumplimiento por otra. Por otra parte, señala que, a veces, la forma como se promueven los objetivos de política reduce sin querer la eficacia de los programas ambientales (*op. cit.*, p. 267).

³⁷⁶ Concepto económico que se manifiesta frente a la situación de externalización que se produce, según PEARCE (*Economía ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 39) cuando se genera una interdependencia entre dos o más agentes sin que tenga fijado un precio. En materia ambiental estas externalizaciones suelen ser negativas como, por ejemplo, es la acción de contaminar la atmósfera. Esta externalidad negativa supondría un coste a la sociedad en su conjunto siempre que no se compense económicamente, con lo que se internalizan las externalidades ambientales, expresión a la que se refiere el principio¹⁶ de la Declaración de Río, sobre la base como señala FUENTES BODELÓN de que “todo desarrollo económico debe basarse en una utilización racional de los recursos naturales que, no solo constituya la base, sino el límite de ese desarrollo” (*La protección ambiental en la Unión Europea*, Apuntes para el X Curso de Especialización en Comunidades Europeas, Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1994, p. 5).

desarrollo: interés público, no distorsión del comercio, ni de las inversiones internacionales.

Esta formulación entendemos que va a suponer en el futuro un arma de doble filo ya que, si bien en principio deja claro un criterio esencial en la actividad económica frente al medio ambiente, a continuación, como señala LACIAR³⁷⁷ deja sobre la mesa una serie de argumentos que pueden ser utilizados para permitir el acceso de los productos a los mercados (sobre todo de los procedentes de los países en desarrollo) y también para lo contrario, es decir, proteger los intereses de las multinacionales o países desarrollados, agentes con capacidad para distorsionar el escenario y limitar el libre acceso a los mercados de los productos, y que ha sido objeto de debate en foros como el Organismo de Solución de Diferencias de la OMC en asuntos como el caso Amianto³⁷⁸, caso Camarones³⁷⁹ o en el de Neumáticos Recauchutados contra Brasil³⁸⁰, este último en el cual, por primera vez, un entonces país entonces considerado como en vías de desarrollo, alegó la protección ambiental para restringir el acceso de determinados productos a su mercado interior. En todo caso, para la adecuada aplicación de este principio³⁸¹ no debe ser individualmente considerado y debe ponderarse como manifestación del bloque de principios destinados al régimen responsabilidad por daños ambientales, junto con el deber de regulación o evaluación previa, y parte un conjunto al que pertenecen otros principios de peso equivalente, como es el de óptimo aprovechamiento de los recursos

³⁷⁷ Manifiesta la autora la progresiva preocupación acerca de que las medidas de protección ambiental puedan ser utilizadas como barreras encubiertas para la libre circulación de bienes o servicios (*Medio ambiente y desarrollo sustentable*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2.003, p. 15).

³⁷⁸ Resolución del Grupo Especial de 18 de septiembre de 2000, y Resolución del Grupo Especial de Apelación de 21 de marzo de 2001, WT/DS 135/AB/R.

³⁷⁹ *US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/RW, Informe del Grupo Especial de 15 de mayo de 1998 e Informe del Grupo Especial de Apelación de 21 de junio de 2.001. En este caso el Grupo Especial, en sus conclusiones (VIII) declaró injustificadas las restricciones a la importación del camarón y productos derivados por ser contrario al GATT de 1994 (art. XI) sin que se pueda justificar en base al art. XX del mismo acuerdo.

³⁸⁰ WT/DS332R.

³⁸¹ Tal consideración merece para autores españoles como VERCHER NOGUERA en su artículo *Algunas consideraciones sobre la recepción del principio "el que contamina paga" en el sistema legal español para la protección del medio ambiente*, La Ley, año XIX, nº 4455, Madrid, 1998, p. 1; o de nuestro entorno como GARCÍA LÓPEZ, de la Universidad Anáhuac de Xalapa en *Perspectiva jurídica del principio "quien contamina paga"*, Dereito, vol. nº 10, nº 1, México, 2001.

Si bien es criticado, como es el caso del término desarrollo sostenible, su uso de tal manera que cae a los niveles de convertirse casi en un eslogan, como denuncia CHALMERS en *Environmental protection and the single market: an unsustainable development. Does the EC Treaty need a tittle on the environment?* Legal Issues of European Integration, 1995/1, p. 18.

naturales³⁸², asistencia, responsabilidad diferenciada, teniendo en cuenta la aportación de la ciencia y la tecnología, en cuya modulación consiste la búsqueda del equilibrio deseado.

Regímenes internacionales específicos han asumido expresamente este principio ambiental nacido de la política económica de la OCDE en 1972 como, por ejemplo, la Convención Internacional del Derecho del Mar³⁸³, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono³⁸⁴ y disposiciones que lo desarrollan en materia de contaminación atmosférica, estableciendo una serie de medidas económicas, fiscales e incluso sancionadoras que intentan traducir en términos económicos el impacto de las actividades sobre el medio ambiente en un sistema cada vez más eficaz, en tanto que los regímenes pretenden ser cada vez más vinculantes y completos. Es evidente que sin cuestionar su naturaleza ambiental, siguiendo a LOZANO CUTANDA³⁸⁵ la aplicación de este principio va a ser determinante para el desarrollo económico y por qué no, también social por lo que a nuestro juicio debe ser considerado como parte esencial del objetivo del equilibrio o aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Como veremos más adelante, ejemplo de la asunción de este principio en la actividad económica lo tenemos también en la hoy Unión Europea, que lo recoge expresamente en el Tratado como principio en materia de medio ambiente, para su integración en

³⁸² Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135, P. 35:

“El aprovechamiento óptimo y racional puede ser visto como la columna vertebral del sistema de cooperación establecido en el Estatuto de 1975 y el mecanismo conjunto establecido para implementar esa cooperación. La Corte considera que el logro del aprovechamiento óptimo y racional requiere un equilibrio entre los derechos y necesidades de las Partes de usar el río para actividades económicas y comerciales por una parte, y la obligación de protegerlo del daño ecológico que le pueden causar aquellas actividades, por el otro. La necesidad de este equilibrio aparece reflejada en varias disposiciones del Estatuto de 1975 que establecen derechos y obligaciones para las Partes, tales como los artículos 27, 36, y 41”.

³⁸³ En su art. 139, dentro de los principios que rigen las actividades de las partes en la Zona, establece en su párrafo Segundo que:

“Sin perjuicio de las normas de Derecho Internacional y del artículo 22 del Anexo III, los daños causados por el incumplimiento por un Estado Parte o una organización internacional de sus obligaciones con arreglo a esta Parte entrañarán responsabilidad; los Estados Partes u organizaciones internacionales que actúen en común serán conjunta y solidariamente responsables.”

³⁸⁴ Suscrito el 16 de septiembre de 1987 y que entraría en vigor el 1 de enero de 1989.

³⁸⁵ Para la autora la finalidad última de este principio es el logro de una actividad económica más respetuosa con el medio ambiente (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 97).

los restantes órdenes de la política comunitaria³⁸⁶ y que analizaremos en el capítulo correspondiente.

G. Evaluación previa (principio 17):

“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”

De su formulación podemos extraer ya los siguientes caracteres: como en el caso del principio “quien contamina paga”, pretende obligar a los Estados a regular este instrumento en su Derecho interno (Deberá...) y afecta a cualquier actividad sin distinguir si es pública o privada. El supuesto de afección ambiental solo necesita que se presente en grado de probabilidad. El impacto negativo al medio ambiente, planteado en estos términos ha de ser considerable. Por último la evaluación de impacto ambiental estará sujeta a la autorización o control público. Este principio no aparece aún en la Declaración de Estocolmo, a pesar de que este requisito fue implantado ya en EEUU por la *National Environmental Policy Act* de 1 de enero de 1970 como nos recuerda LOPERENA ROTA³⁸⁷, desde donde se ha extendido la técnica de los estudios de evaluación de impacto ambiental previos al inicio de cualquier actividad pública o privada que pueda tener repercusión sobre el medio ambiente. Para RODRIGO HERNÁNDEZ³⁸⁸, la inclusión de este procedimiento es un ejemplo práctico de la operatividad del principio de integración. Sin embargo, en el Informe *Brundtland* aparece como uno de los principios, derechos y deberes generales del Capítulo I, concretamente como principio 5, bajo la denominación “evaluación previa de actividades” y aparece su exigencia como una obligación de los Estados. En estos textos, todavía no aparece el término EIA y la entiende necesaria para supuestos en los que “afecte considerablemente al medio ambiente o a los recursos naturales”, nivel de afección ambiental que será luego recogido en la Declaración de Río como hemos señalado. Aparece así el

³⁸⁶ Art. 130 R párrafo 2 del Tratado Constitutivo añadido en el Acta Única Europea de 1986.

³⁸⁷ *El derecho al medio ambiente adecuado*, Editorial Civitas, Madrid, 1996, p. 29.

³⁸⁸ *El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible*, Revista Española de Derecho Internacional, nº 64, 2.012, Madrid, p.140.

principio de evaluación previa de las actividades como uno de los avances de la Declaración de Río, entendemos que, al menos en parte, influidos por el trabajo de la CMMAD. En este sentido, la Declaración de Río eleva el nivel de protección respecto del informe de la CMMAD al exigir que el riesgo de impacto negativo sobre el medio ambiente se plantee a nivel de probabilidad. Para JORDANO FRAGA³⁸⁹, la EIA está llamada a convertirse en uno de los más poderosos instrumentos de nuestro ordenamiento para la consecución de los objetivos ambientales.

En nuestra opinión, el principio de evaluación previa debe considerarse un principio instrumental que permite la aplicación práctica del principio de integración (como señalaba RODRIGO HERNÁNDEZ), pero sobre todo del de precaución. En la misma línea se manifestó el magistrado WEERAMANTRY en su Opinión Separada en el caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*³⁹⁰. Posteriormente, como señalan entre otros CELI FRUGONI³⁹¹, la Corte Internacional de Justicia ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de este principio a instancias de Argentina en el caso de las plantas de celulosa del río Uruguay³⁹² sobre la base de la cláusula de reenvío³⁹³ del Estatuto de Salto de 26 de febrero de 1975 al Derecho Internacional no recogido en el Tratado y junto con los principios de buena fe, prevención del daño transfronterizo, deber de regulación por los daños ambientales, participación ciudadana y aportación de la ciencia y la tecnología³⁹⁴, conjugados con el de óptimo aprovechamiento de los recursos naturales previsto en el Tratado³⁹⁵. El Fallo establece una relación directa entre el cumplimiento de las obligaciones de fondo y las procedimentales, de tal modo que entiende que las segundas son la

³⁸⁹ *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J.M. Bosch Editor S.A., Barcelona, 1995, p. 218.

³⁹⁰ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7. En su Opinión Separada, el Vicepresidente WEERAMANTRY viene a señalar con claridad cuales son, bajo su punto de vista y en ese momento los principios tradicionales que aportan las culturas que incluyen la necesidad de un aprovechamiento equilibrado de los recursos, entre ellos “el principio de evaluación permanente del impacto ambiental”.

³⁹¹ *El principio de cooperación internacional y las aguas transfronterizas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 33, 2016, pp. 337-356.

³⁹² (*Argentina v. Uruguay*), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

³⁹³ Artículo 41 del Tratado.

³⁹⁴ Párrafos 37 a 44 de la Sentencia.

³⁹⁵ Párrafo 35.

garantía del cumplimiento de los objetivos del Tratado³⁹⁶. Entre estas herramientas procedimentales para la protección de un recurso compartido, se encuentra la evaluación de impacto ambiental previa. En esta evolución, la doctrina internacional ha llegado a la conclusión de que el principio 17 de la Declaración de Río debe ser elevado a la categoría de norma consuetudinaria del Derecho Internacional. Con esta rotundidad lo expresa la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo sostenible en su Informe Final de Sofía³⁹⁷, tras el análisis de los avances legales y judiciales desde la Declaración de Río, tomando como punto de partida la Declaración de Nueva Delhi de la Asociación de Derecho Internacional en 2002, en la que no recogió expresamente la EIA como uno de los siete principios del desarrollo sostenible. Para CANÇADO TRINDADE³⁹⁸, sin embargo, no es la naturaleza de norma consuetudinaria sino la de principio general del Derecho Internacional³⁹⁹ la que debe atribuirse a este principio, entre otros, para facilitar su aplicación en la solución de las controversias, criticando en tal sentido la Sentencia del caso *Pulp Mills*. Este magistrado, al hablar de los principios generales del Derecho Ambiental se refiere explícitamente al de prevención del daño transfronterizo y al de precaución, citando la evaluación previa como mecanismo idóneo frente al exceso de intervención⁴⁰⁰.

³⁹⁶ Párrafos 7 a 12.

³⁹⁷ 10) La evaluación del impacto ambiental es una norma imperativa del Derecho Internacional consuetudinario y debe ser reconocida por los órganos judiciales, especialmente en los asuntos que afectan a los recursos naturales compartidos y comunes, y donde existe el riesgo de daños ambientales y transfronterizos de carácter global.

Declaraciones Orientadoras de Sofía 2012 sobre el desarrollo judicial de la Declaración de Nueva Delhi de 2002 de Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible.

³⁹⁸ Opinión Separada en el caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, Fallo de 20 de abril de 2.010, ICJ 2010, R. 135, párrafos 17 y siguientes “Principios generales del Derecho como fuente del Derecho Internacional: su autonomía”.

³⁹⁹ En nuestra doctrina CARRILLO SALCEDO, citando a DUPUY, reivindica esta categoría normativa diferente de la norma consuetudinaria como fuente del Derecho Internacional al amparo del art. 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, p. 146).

⁴⁰⁰ Párrafo 96 de la Opinión Separada:

“Sólo puedo añadir que el principio de precaución, en mi opinión, no debe ser equiparado con el exceso de regulación, sino más bien con la valoración razonable de cara a los riesgos probables y las incertidumbres científicas (*supra*). Esto puede tomar la forma de llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental completas, y de llevar a cabo más estudios sobre las cuestiones ambientales en juego, así como el cuidado análisis de riesgos ambientales, antes de la expedición de las autorizaciones. Al final, tiene que ver con el sentido común, aparentemente el menos común de los sentidos. Esto también trae a primer plano el carácter objetivo de las obligaciones ambientales, que consideraré más adelante (*cf. infra*).”

En la evolución, a nivel internacional, del mecanismo de evaluación previa hemos podido apreciar desde 1992, cómo se ha convertido en una herramienta idónea, no solo para prevenir el daño ambiental provocado por una serie de actividades⁴⁰¹, sino más allá, para valorar el posible impacto social y económico de las mismas con carácter previo a su inicio, en lo que podemos denominar “sostenibilización del principio de evaluación previa”. En este sentido, encontramos pronunciamientos judiciales que han reconocido la necesidad de ampliación de su objeto, al exigir que se evalúe previamente el impacto económico y social de las actividades en proyecto, como es el caso del pueblo *Samaraka v. Surinam*⁴⁰² de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En materia de protección de los derechos de las comunidades indígenas, podemos apreciar el funcionamiento combinado de los principios de evaluación previa y participación, también por parte de la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos en el caso *Minority Rights Group International en nombre de Endorois Welfare Council v. Kenia*⁴⁰³, en el que ha sostenido el derecho de este pueblo a ser compensado económicamente, al producirse la vulneración de su derecho de participación en la fase previa a la autorización de las actividades, momento en el que considera necesaria su

⁴⁰¹ Función destacada por JORDANO FRAGA en *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, cit., pp. 537 y ss.

⁴⁰² Sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C. n° 172.

Como se recoge en el párrafo 133 en cuanto a la obligación de consulta, señalando los siguientes requisitos para el reconocimiento efectivo del derecho de participación en la fase previa a la autorización de un plan o proyecto que, a continuación, sintetizamos:

- El Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (...).
- Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes.
- Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.
- Asimismo, se debe consultar con el pueblo *Saramaka*, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.
- El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo *Saramaka* tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria.
- Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo *Saramaka* para la toma de decisiones.

⁴⁰³ Caso 276/2003, mayo 2009.

autorización en cuanto el proyecto pueda afectar a sus derechos tradicionales sobre los terrenos afectados, su libertad religiosa o sus costumbres⁴⁰⁴.

Esta ampliación del objeto de la evaluación previa hacia las consideraciones sociales ha sido potenciada por el Plan de Aplicación de la Cumbre de Johannesburgo, en el que, según CORDONIER⁴⁰⁵, se pide un esfuerzo para la integración equilibrada de las dimensiones ambiental, económica y social del desarrollo sostenible. Ejemplos cercanos de esta evolución de la evaluación de impacto hacia la integración de los aspectos sociales y económicos que componen la sostenibilidad, los tenemos a nivel internacional en el denominado Informe para la Sostenibilidad de las Empresas que se propone en *El futuro que queremos*, declaración oficial de la Cumbre de Río+20, así como en la Unión Europea al que dedicaremos su espacio en el capítulo correspondiente⁴⁰⁶.

H. Deber de notificación inmediata (principio 18):

“Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.”

En este apartado se trata de establecer una obligación directa de conducta de los Estados, ampliada a la *comunidad internacional* en el caso de

⁴⁰⁴ La Comisión recomendó al Estado demandado devolver los territorios que desde tiempos ancestrales poseía el pueblo demandante en la zona del lago *Bogoria* tomando como base, entre otros fundamentos, el derecho de libertad religiosa (art. 8), el de propiedad privada previsto en el art. 17 de la Carta Africana, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales, que recoge el art. 21 y el derecho al desarrollo social y cultural contenido el art. 22, así como la obligación de garantizarlos por parte de los Estados. Párrafos 174 a 268.

En iguales términos se ha pronunciado en la Orden de Medidas Provisionales dictada en el caso 006/2012 contra Kenia (de nuevo) al considerar que, entre otros se ha vulnerado el derecho al desarrollo del pueblo *Ogiek* al impedir el ejercicio de este derecho junto con el de propiedad, al aprovechamiento de sus recursos naturales y a la práctica de su cultura y religión como consecuencia de las actuaciones del gobierno demandado sobre los territorios de la selva de *Mau*.

⁴⁰⁵ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, p. 230.

⁴⁰⁶ Como resumen, decir que el cuerpo jurídico europeo en materia de evaluación ambiental previa, está compuesto básicamente por las Directivas 85/337 de 27 de junio de 1985 (DOL 175 de 5 de julio), Directiva 96/61 de 24 de septiembre (DOL 257 de 10 de octubre), Directiva 97/11 de 3 de marzo (DOL 73 de 14 de marzo), Directiva 2001/42 de 27 de junio (DOL 197 de 21 de julio), Directiva 2011/92 de 13 de diciembre (DOL de 28 de enero de 2012) y la 2014/52 de 16 de abril (DOL 124 de 25 de abril). Es significativo que en estas últimas normas se haya ido integrando con el objetivo de la protección ambiental otros factores como el desarrollo sobre la base del aprovechamiento sostenible de los recursos.

que se produzcan desastres naturales o cualquier situación de emergencia que afecten al medio ambiente, en el supuesto de daños transfronterizos. Se recoge, en primer lugar, el deber mutuo de los Estados de notificación inmediata en caso de que se produzca la situación causante, con independencia de quien sea su autor o responsable, que no siempre existirá en estos casos. La Declaración de Estocolmo, como ya hemos visto, no reguló con excesivo detalle los supuestos de emergencia ambiental por lo que no encontramos en su texto, en general, disposiciones concretas que excedan de la obligación de cooperar prevista en su principio 24. Más allá de ese deber genérico⁴⁰⁷, como ya hemos visto, la Declaración de Estocolmo no se ocupa de esta materia. Este apartado es una muestra más de que, en 1972, a pesar de haber tenido ya alguna muestra palpable⁴⁰⁸, no se era consciente de la necesidad de asistencia y cooperación en los episodios de daño ambiental a escala internacional. En el Informe *Brundtland*, por el contrario, se recoge expresamente en el principio 19 la obligación de cooperación internacional en estos casos. Con un enfoque en el que se da mayor importancia a esta problemática⁴⁰⁹, la CMMD en este apartado realiza una propuesta específica de regulación en las situaciones de emergencia ambiental, obligando a los Estados a elaborar planes específicos en los que quede prevista la reacción ante estas posibles situaciones, además de contemplar la obligación de notificación inmediata. Consideramos esta obligación, por tanto, más amplia que la establecida en el Convenio de *Espoo* de 25 de febrero de 1991⁴¹⁰, que establece la necesidad de dar traslado a los países afectados del proyecto de cualquier actividad que pueda producir daño a su medio ambiente.

⁴⁰⁷ Ya reconocido como propósito en el art. 1.3 de la Carta de Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

⁴⁰⁸ Por ejemplo en 1956 se destapó el caso denominado Mal de *Minamata* por el que se produjeron varias muertes en este pueblo japonés, descubriéndose después que se debían a la intoxicación provocada por el consumo de agua contaminada los desechos de las industrias locales.

⁴⁰⁹ La propia Gro Harlem BRUNDTLAND señaló en el Prefacio del Informe los desastres naturales de *Bhopal* (1984) o *Chernobyl* (1986), como muestra palpable de la necesidad de tomar medidas frente a la capacidad contaminante de la especie humana. Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo (*World Commission on Environment and Development*), *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)*, *cit.*

⁴¹⁰ Art. 2.4: 4. La Parte de origen velará, conforme a lo dispuesto en el presente Convenio, por que las Partes afectadas sean notificadas de toda actividad propuesta susceptible de causar un impacto transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable que se menciona en el apéndice I.

En segundo lugar, se recoge en este epígrafe el deber de cooperación de la comunidad internacional, en el supuesto en que se produzca la situación de emergencia, como expresión en esta materia del deber de asistencia y solidaridad que asume Naciones Unidas. Mucho más ambiciosa en este aspecto, la CMMD propuso una regulación detallada a la comunidad internacional que no fue del todo trasladada a la Declaración de Río pero que, con el tiempo, ha servido de referencia para el avance del Derecho Internacional señalando la planificación como un mecanismo para la adecuada reacción ante situaciones de emergencia⁴¹¹. Sobre la base del principio de buena fe, este deber de solidaridad ante los desastres naturales de otros países, sea cual fuere su origen, y desde la prevención hasta la reparación, va a venir indudablemente condicionado por la capacidad tecnológica y financiera de los Estados, en un aspecto más de la responsabilidad diferenciada. La intención última de este principio de la Declaración de Río, es sentar las bases del deber de asistencia en los supuestos de desastres naturales⁴¹² en una variación del Derecho Internacional Humanitario⁴¹³, que ha dado como fruto una línea de trabajo en sede de Naciones Unidas, incluso anterior a 1992⁴¹⁴, dirigida a precisar estos deberes de conducta y estandarizar unos protocolos de actuación frente a estas situaciones que rebasan la capacidad de respuesta de los Estados afectados proporcionando medios para la prevención y reparación de los daños al medio ambiente, así como para la protección civil⁴¹⁵ con vigencia general, como es el caso del

⁴¹¹ Que, sin embargo, tiene acogida en la Agenda 21, Capítulo 9 de la Sección II denominado “*Protección de la atmósfera: la transición energética*”, en el que se destaca la importancia de los sistemas de alerta temprana y mecanismos de intervención, partiendo de la mejora de los sistemas de medición y evaluación.

De igual manera se denuncia esta situación en el Capítulo 19 de la Sección II, “*Utilización segura de los productos químicos*”.

⁴¹² Definido como tal por el Centro de Investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1995 como:

«Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación durable, que produce daños inmediatos o diferidos a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y de una amplitud tal que llama a una reacción solidaria de la comunidad nacional o/e internacional.»

⁴¹³ Ordenamiento que tiene como referencia los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, sin perjuicio de sus antecedentes.

⁴¹⁴ De la que es muestra, por ejemplo, la Resolución 46/182, de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1991.

⁴¹⁵ Ámbito en el que podríamos citar como primer precedente la Unión Internacional de Socorro suscrita entre Cruz Roja y la Sociedad de Naciones en 1927. Posteriormente, Declaración de principios sobre la organización de socorro a favor de la población en caso de desastre, Resolución 26 aprobada en la 21ª Conferencia internacional de la Cruz Roja (Estambul, septiembre de 1969).

Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, Anexo VI del informe

Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil de 2000 o sectorial⁴¹⁶. Naciones Unidas, ya antes de la Declaración de Río, puso en marcha un mecanismo de prevención, basado en la información científica objetiva del más alto nivel a través del PNUMA con la creación del Panel Internacional para el Cambio Climático, sin perjuicio del destacado papel de otros organismos como la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios (OCHA), o la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como la actividad desplegada a partir de la Estrategia Internacional para la Prevención de las Catástrofes (ISRD), entre otras, sin olvidar el papel fundamental de organizaciones no gubernamentales de entre las que destacamos por su tradición y presencia la Cruz Roja y la Luna Roja. El límite de este principio lo encontraríamos en la no injerencia en asuntos internos como expresión del derecho de soberanía y que hace que el Estado beneficiario de la asistencia tenga que prestar previamente su consentimiento, supuesto que fue modulado por la Corte Internacional de Justicia en el caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua, como señala FERNÁNDEZ LIESA⁴¹⁷.

El objetivo prioritario de este principio, en su formulación, es la prevención de las situaciones de emergencia antes de que se produzcan, organizando a la comunidad internacional para prestar la asistencia necesaria. No obstante, podemos comprobar en su evolución en el Derecho Internacional, cómo su objeto no se ha remitido exclusivamente a la reparación del daño

«Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección», DOC 96/C.II/2./1, 26 Conferencia, Ginebra, de 3-7 de diciembre de 1995.

O Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en casos de desastre (FICR, en Revista Internacional de la Cruz Roja, nº 310, de 29 de febrero de 1996, anexo IV).

⁴¹⁶ Citamos como ejemplo: el Acuerdo regional de la Asean sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 26 de julio de 2005, el Acuerdo por el que se establece el organismo en situaciones de emergencia y casos de desastre en El Caribe de 26 de febrero de 1991 o la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de 7 de junio de 1991.

⁴¹⁷ Nicaragua v. USA, Sentencia de 27 de junio de 1986, ICJ 1986, P. 14, párrafos 202 a 209. En relación al principio de no intervención, el Tribunal señaló que otro Estado no puede intervenir en aquellos asuntos en los que cada Estado tiene derecho a decidir libremente: sistema político, económico, cultural y la formulación de su política exterior. Ello no obstante, como especificó el Tribunal internacional, la prestación de asistencia estrictamente humanitaria a personas o fuerzas en otro país, sean cuales fueren su filiación política o sus objetivos, no puede interpretarse como una intervención ilícita, o contraria en cualquier otro modo al Derecho Internacional.

FERNÁNDEZ LIESA Y OLIVA, *El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de Protección Civil*, Administración General del Estado, Madrid, 2012, p. 28.

ambiental⁴¹⁸ sino, y quizás de forma preferente, al padecido por la población civil que, como consecuencia de estas situaciones, queda en una situación precaria social y económicamente, lo que nos trae de nuevo a la sostenibilización de un principio inicialmente ambiental como consecuencia del enfoque antropocéntrico del Derecho Internacional. La asistencia a los tres niveles hace que este principio, que tiene en Río 92 una formulación eminentemente ambiental, se convierta, en su evolución, en una herramienta básica del Derecho Internacional ante los desastres naturales para, en este caso, la restauración de la esperanza de un desarrollo sostenible en las personas y pueblos afectados.

I. Información, notificación y consultas previas (principio 19):

“Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.”

Como ya hemos manifestado antes, es escaso el desarrollo sobre los daños transfronterizos en la Declaración de Estocolmo y no encontramos mención expresa a este deber de notificación información y consulta previa. En la propuesta de principios del Informe *Brundtland*, por el contrario, encontramos estas obligaciones recogidas incluso de forma independiente. Así, el deber de consultas previas se prevé en el principio 17 de la Declaración de Tokio que exige que se realicen con tiempo y de buena fe y el de información y notificación previas recogido en el principio 16. No obstante, el contenido y alcance de las obligaciones de los Estados establecidas en Río y su informe

⁴¹⁸ Riesgo ambiental que se convierte en fundamento de la responsabilidad por daños derivados de acciones u omisiones que no supongan directamente la vulneración de una obligación recogida por el Derecho Internacional.

En esta línea, SCHNEIDER, *State responsibility for environmental protection and preservation: ecological unities and a fragmented World public order*, Yale Studies in World Public Order, vol. 2, 1975, pp. 32 ss.; MESTRAL., *The prevention of pollution of the Marine environment arising out of offshore mining and drilling*, Harvard International law Journal, vol. 20, 979, pp. 469 ss.; o MAZZESCHI, *La responsabilità per fatti leciti, Due diligence e responsabilità internazionali degli Stati*, Giuffrè, 1989, pp. 146 y ss.

previo podemos considerarlas homogénea, si bien, en ambos textos se deja el adecuado cumplimiento de estos objetivos a criterios tan abiertos como la pertinencia y oportunidad. Se trata de un ejemplo de cooperación y multilateralidad, que muestra el respeto al pilar básico de la soberanía nacional en aras del arreglo pacífico de las controversias de manera que no se ponga en peligro la paz internacional ni la justicia⁴¹⁹. El contenido es la obligación de comunicar al Estado, posible sujeto pasivo, de los efectos de la actividad y celebrar consultas cumpliendo una serie de requisitos: con una información suficiente (buena fe), con carácter previo y oportuno, carácter que se reitera al insistir en que las consultas sean en fecha temprana y cuando se trate de actividades que puedan producir “considerables” efectos adversos, un nivel de afección que nos recuerda al expresado en el de evaluación previa (principio 17).

Llama la atención su existencia en algún tratado bilateral anterior a la Conferencia de Río, como es el caso del Tratado sobre el río Uruguay suscrito en Salto el 26 de febrero de 1.975, concretamente en su artículo 1, así como los arts. 7 a 12 y sobre cuyo cumplimiento por las partes tuvo ocasión de pronunciarse la Corte Internacional de Justicia⁴²⁰. Sobre esta materia algunos regímenes especiales recogen este principio como es el caso de la contaminación atmosférica⁴²¹ y del medio marino⁴²² como expresa el Tribunal Internacional del Derecho del Mar en el caso Estrecho de *Johor*⁴²³. En este supuesto, el Tribunal consideró la necesidad de cooperación en la prevención de la contaminación de los fondos marinos como uno de los mecanismos más eficaces el intercambio de información entre los países que comparten los recursos y establece como una de las soluciones, el intercambio de información sobre el estado de conservación del medio ambiente entre los países que comparten los recursos⁴²⁴, siendo necesaria la creación de un grupo de expertos independientes que aportarán, en

⁴¹⁹ Art. 2.3 de la Carta de San Francisco de 24 de octubre de 1945.

⁴²⁰ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

⁴²¹ En materia de control de la contaminación atmosférica en base al régimen creado por el Protocolo de Montreal de 16 de septiembre de 1987 el deber de información y notificación previas, se extiende como un principio generalizado, no entre los Estados, sino frente al sistema de control creado por la Conferencia de las Partes en el Tratado, como establece el art. 14.4 del Protocolo de *Kioto*.

⁴²² Art. 142 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

⁴²³ *Case Concerning Land Reclamation by Singapore in and Around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)*, Case nº 12, Request for provisional measures, Order, 8 October 2003.

⁴²⁴ Párrafo 99.

base a sus informes, los datos en base a los cuales se determinarán las medidas a tomar. Coincidiendo con el periodo que analizamos, sin perjuicio de la vigencia de tratados bilaterales, comprobamos así que el deber de notificación e información previas sobre actividades que generen un riesgo ambiental transfronterizo, va a pasar de ser una obligación directa entre los Estados, a estar sometida a la verificación y control de organismos internacionales sobre la base de regímenes especiales vinculantes para las partes.

J. Intervención internacional (principio 23):

“Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.”

En la formulación de este principio no se especifican las causas de estas situaciones que pueden tener su origen en conflictos bélicos, políticos o incluso económicos. El objeto de la protección que brinda este principio lo constituyen el medio ambiente y los recursos naturales, no las personas, en la tendencia a considerar estos valores como bienes comunes más allá de los límites territoriales. Al referirse a los pueblos, identificamos a los promotores de este epígrafe de la Declaración de Río en no solo en los denominados países del Sur, sino también en un colectivo que irá ganando cada vez más peso a escala internacional: nos referimos a los pueblos indígenas⁴²⁵. La Declaración de Estocolmo ya proscribió en su principio 1.2 cualquier forma de dominación u opresión colonial. El Informe *Brundtland* no recoge un contenido equivalente entre sus principios jurídicos, lo cual no quiere decir que no se ocupase de este asunto. En su Parte III, denominada Esfuerzos Comunes, la CMMAD dedica un capítulo (11) a destacar la relación entre paz, seguridad, desarrollo y medio ambiente⁴²⁶. En muchos casos, es la presión ambiental la causa de conflictos entre los hombres y, a su vez, es indudable que unos de los mayores peligros para el medio ambiente son los conflictos en sí mismos considerados, cualquiera que sea la causa que los provoque. Unidos a la pobreza y el subdesarrollo, la

⁴²⁵ Principio 22 de esta Declaración en la que reciben un reconocimiento expreso en lo que hemos calificado como un principio propio del desarrollo sostenible.

⁴²⁶ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *Our Common Future (Nuestro Futuro Común)*, cit., pp. 343 y ss.

presión ambiental y los conflictos establecen una compleja relación entre sí. El Informe *Brundtland* llama la atención sobre la cada vez más frecuente figura de los “refugiados ambientales” con el claro ejemplo de Etiopía o Haití, países en los que un desarrollo insostenible ha provocado migraciones masivas de población. La CMMAD propone que, a la hora de prevenir los conflictos, se amplíe la visión tradicional, incluyendo la degradación ecológica y un desarrollo insostenible como posibles causas. Las amenazas a la seguridad ambiental, concluye, solo pueden afrontarse mediante una gestión conjunta y procedimientos y mecanismos multilaterales.

En esta tarea, el Informe *Brundtland* termina en la Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1.987 exigiendo a los países un alto nivel de compromiso. El principio analizado materializa esta obligación, legitimando, con una eficacia más moral que jurídica, a la comunidad internacional para adoptar medidas dirigidas a la protección del medio ambiente, cuando el Estado al que correspondería su adopción no lo lleve a cabo por estar en supuestos de “opresión, dominación u ocupación”, proscrita en la propia Carta de Naciones Unidas⁴²⁷. Así, la agresión al medio ambiente o a los recursos naturales de un pueblo en situación de inferioridad pasa a ser considerada una agresión a esa paz universal que propugna la Carta⁴²⁸. Evidentemente, este principio está llamado a chocar con el de soberanía, en su expresión relativa al aprovechamiento de los recursos naturales, al ofrecer protección a comunidades infra estatales. La Corte Internacional de Justicia ha tenido ocasión de ocuparse de situaciones en las que se le ha planteado este supuesto, entre las que destacamos el caso relativo a las actividades armadas en El Congo⁴²⁹ en la que condenó a Uganda por el pillaje y saqueo de los recursos naturales al que sometieron sus tropas durante la ocupación de la República Democrática del Congo, tomando como fundamento jurídico la vulneración de la Convención de La Haya que regula la ocupación de los territorios por motivos bélicos⁴³⁰. Supuestos de expoliación de los recursos naturales de los pueblos indígenas han sido llevados con frecuencia ante los tribunales internacionales de derechos

⁴²⁷ Artículos 39 a 51 de la Carta de San Francisco de 26 de junio de 1945.

⁴²⁸ *Op. cit.*, artículo 1.

⁴²⁹ República Democrática del Congo v. Uganda, Fallo de 19 de diciembre de 2.005, ICJ R. 2005, párrafo 168.

⁴³⁰ Así se recoge en los párrafos 237 a 250 de la resolución citada.

humanos⁴³¹, en los que el supuesto básico de la denuncia ha sido, bien la acción de los Estados directamente, o a través de las empresas concesionarias del aprovechamiento de los recursos naturales afectados contra pueblos indígenas que, tradicionalmente, han ocupado dichos territorios y convivido en estos ecosistemas de forma realmente sostenible. En estos casos, los tribunales se encuentran ante auténticos casos de exterminio de poblaciones y etnias, unidos a la existencia de unos recursos naturales de gran valor económico como el petróleo, minerales, madera, etc..., que también se ven abocados a la extinción con una irreversible degradación de los ecosistemas. La jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos ha ofrecido protección en estos casos sobre la base del derecho de propiedad individual y comunal, los derechos inherentes a la vida, salud e integridad personal, así como al respeto a la libertad religiosa, considerando así el medio ambiente no como un valor autónomo, sino como soporte de los recursos naturales de los que son titulares estas comunidades. El magistrado WEERAMANTRY en su Opinión Separada en el caso *Gabcikovo Nagymaros* fue más allá al reconocer la existencia de unos principios jurídicos tradicionales que regulan la relación entre los seres humanos y el medio y que deben vincular a los tribunales como representantes de las culturas⁴³².

⁴³¹ A título de ejemplo, citamos los incoados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos como son el caso relativo al pueblo *Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012, el caso Serie C nº 245, que tuvo como fundamento la explotación petrolífera. Hechos que ocurrieron en torno al año 2000, caso de las Masacres de Río Negro *v. Guatemala*, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, o el caso Serie C nº 250, en el que el exterminio tuvo como fin el desplazamiento de esta comunidad, ocurridos entre 1980 y 1982.

<<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec>> [Visita 4 agosto 2017].

Por su parte, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto en el caso *Center for Minority Rights Developments and Minority Groups International* en defensa del *Endorois Welfare Council v. Kenia*, caso 276/2003.

<http://www.worldcourts.com/achpr/eng/decisions> [Visita 4 agosto 2017]

⁴³² La Opinión Separada WEERAMANTRY, en el caso relativo al proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, señala como los principios que pueden extraerse de esas aportaciones:

- Principio de tutela de los recursos de la tierra.
- Los derechos intergeneracionales.
- La protección de la flora y de la fauna.
- El respeto de la tierra.
- La mayor utilización de los recursos naturales mientras se preserva su capacidad regenerativa.
- Principio de que el desarrollo y la protección ambiental deben complementarse entre sí.
- El principio de evaluación permanente del impacto ambiental.

Cuestionándose, por último, si las reglas de solución de los conflictos *inter partes*, establecidas, son aplicables a aquellos supuestos en los que se vea afectado el medio ambiente como un valor más amplio

K. Vigencia en situaciones de excepción (principio 24):

“La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de Derecho Internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.”

Como manifestación de la interrelación existente entre seguridad, medio ambiente y desarrollo, este principio viene a plantear que, en situaciones críticas de seguridad (no solo guerra), no deben perder su eficacia las disposiciones de Derecho Internacional en materia de protección del medio ambiente. En Río se deja prevista que la situación de fracaso del diálogo, la cooperación, en definitiva, de la paz, no suponga la supresión del ordenamiento jurídico internacional relativo al medio ambiente, para garantizar así que los efectos del conflicto sean los menos perjudiciales, dentro de lo posible. Es decir, el Derecho Internacional en materia de protección del medio ambiente, pertenece al nivel básico y/o fundamental que, en caso de ser declarado el estado de guerra, excepción o asimilados, no puede ser suprimido por los Estados, obligándoles a participar en el proceso de recuperación posterior. Este principio, junto con el 22 y 23 suponen una manifestación clara de que en 1992, existe un concepto del desarrollo sostenible en el que, claramente la parte débil la constituye el medio ambiente. Tratándose de Naciones Unidas, no puede olvidarse, como ya hemos hecho alusión anteriormente, que la Carta firmada en San Francisco el 26 de junio de 1.945 tiene como primer propósito (art. 1.1) mantener la paz y la seguridad internacionales. Éstas son las prioridades en el momento histórico inmediato a la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, la Declaración de Estocolmo contiene una disposición similar, en su último principio, el 26, pero referida al objetivo de la supresión en los conflictos armados de los medios de destrucción en masa. En una concepción vinculada al concepto de soberanía tradicional, se enfrenta a esta materia desde una perspectiva más antropocéntrica. Dentro del conjunto de principios jurídicos que propone el Informe *Brundtland* no se regula específicamente el supuesto del efecto de los conflictos armados sobre la vigencia del Derecho Internacional. No obstante el principio 19, denominado “Situaciones de emergencia” obliga a los Estados a

al de la soberanía de los Estados. Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

elaborar planes para las situaciones de emergencia que pudieran provocar daños transfronterizos. No se está refiriendo expresamente a los conflictos armados, ni a la vigencia del Derecho Internacional, pero regula situaciones parecidas.

La vigencia del Derecho Ambiental en situaciones de excepción se plantea como un requisito básico del desarrollo sostenible y sin embargo, no ha sido recogido en los tratados internacionales que regulan los conflictos entre los Estados⁴³³, lo que nos hace volver la vista a la cuestión de la necesidad del reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado como autónomo o incluso, como especialmente protegido, como proponía el Informe *Brundtland*. En la formulación de este principio se viene a reconocer un rango privilegiado al Derecho Internacional que lo protege⁴³⁴, lo que vendría a reforzar las tesis de quienes propugnan su reconocimiento como tal⁴³⁵. ¿Por qué esta mención específica a la protección del medio ambiente y no al resto de derechos que giran en torno al desarrollo económico y social? Entendemos que se debe precisamente a que el derecho al medio ambiente aún no se ha reconocido específicamente como derecho humano (ya vimos como sí ocurrió con el derecho al desarrollo⁴³⁶) por lo que, en la formulación de este principio se intenta poner solución a la debilidad de su protección, reconociéndole una característica propia de un derecho privilegiado, tal cual es la vigencia en situaciones de excepción. Como ejemplo de vigencia de los derechos humanos en estas circunstancias especiales, podemos citar la Opinión Consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia en el caso relativo a las consecuencias jurídicas derivadas de la construcción de un muro sobre territorio palestino ocupado⁴³⁷, emitida a instancias de la Asamblea General de Naciones Unidas⁴³⁸, en la que, más allá del derecho a la vida, cuya protección jurídica queda fuera de

⁴³³ Nos referimos a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los tres protocolos que los desarrollan.

⁴³⁴ En la Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, artículo 30, se establece una cláusula de salvaguarda que otorga vigencia al conjunto de derechos reconocidos sobre cualquier actividad tendente a su supresión.

⁴³⁵ JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, cit., Conclusión XIX, pp. 537 y ss.

⁴³⁶ Art. 1 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, Resolución 41/128 aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1986.

⁴³⁷ Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, Rep. 1994, párrafo 136.

⁴³⁸ Resolución ES 10/14 de 8 de diciembre de 2003.

toda duda, declara que, en relación a las actividades de Israel, también obstaculizan el ejercicio por los interesados del derecho al trabajo, a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado.⁴³⁹

Esta resolución no cita la necesaria vigencia de las disposiciones de Derecho Internacional en materia de protección del medio ambiente en situaciones de excepción, en lo que entendemos que habría sido una clara oportunidad de consolidar este principio como norma consuetudinaria o principio general del Derecho a nivel internacional, habida cuenta de que la cuestión planteada por la Asamblea General así lo permitía⁴⁴⁰, al no excluir un derecho relativo al medio ambiente adecuado cuya existencia ya había sido reconocida⁴⁴¹ y sobre cuyo nivel de protección en situaciones de excepción habría podido pronunciarse sin excederse en su jurisdicción. Echamos en falta una visión más prospectiva del Alto Tribunal como ya denunció CANÇADO TRINDADE⁴⁴² en una dimensión temporal de la aplicación del Derecho Internacional que integraría la perspectiva intergeneracional. En esta línea, nos adherimos a la postura de este magistrado y debemos ser críticos con la aportación jurisprudencial a nivel internacional al desarrollo del principio de vigencia del Derecho Ambiental en situaciones de excepción.

3. Principios en favor del desarrollo

Como ya hemos tenido la oportunidad de analizar, con carácter previo a la Conferencia sobre Medio ambiente y Desarrollo celebrada en Río, se produce dentro de la comunidad internacional, una reacción de los países del Sur en

⁴³⁹ Párrafo 134 de la resolución citada.

⁴⁴⁰ La cuestión planteada es:

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro que levanta Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, según se describe en el informe del Secretario General, teniendo en cuenta las normas y principios de Derecho Internacional, incluido el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad?

⁴⁴¹ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

⁴⁴² Opiniones Separadas en los casos de las pantas de celulosa del río Uruguay, Fallo de 20 de abril de 2010, ICJ R. 14 y en el caso pesca de ballenas en el Ártico, Nueva Zelanda v. Japón, Fallo de 31 de marzo de 2014, ICJ R. 2014, n° 148.

demanda de su derecho y el de las personas desfavorecidas, al progreso. Si en la Declaración de Estocolmo apreciamos que el aspecto social de la relación con el medio ambiente era tratado de forma adjetiva, a raíz de las Declaraciones sobre un Nuevo Orden Económico Internacional y sobre el Derecho al Desarrollo, se pone en evidencia que, para regular de forma global y equilibrada la relación entre el hombre y el medio que lo rodea, hay que preocuparse por ambos y recoger en los textos jurídicos internacionales ese objetivo. Ya hemos analizado cómo esta tensión es básica en las reuniones previas a la Conferencia de Río y durante el evento mismo. Ese es el gran esfuerzo de la comunidad internacional, al dar cabida a las aspiraciones de ambos bloques, el de los ricos que propugnan la protección ambiental después de haber degradado su entorno y el de los pobres, depositarios de grandes reservas naturales, que demandan su derecho al progreso que aún no han conocido. A continuación, analizamos aquellos principios que podemos considerar reivindicativos de esta última aspiración. Dentro de esta categoría, en la Declaración de Río podemos identificar los siguientes: lucha contra la pobreza, asistencia, solidaridad y responsabilidad diferenciada, así como la necesidad de un cambio de modelo económico internacional.

A. Lucha contra la pobreza (principio 5):

“Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.”

En Río no solo se habla de la ayuda a los países en desarrollo, tal y como lo hacía la Declaración de Estocolmo en sus principios 8, relativo del derecho al desarrollo económico y social, así como 9, 10 y 11 al señalar los mecanismos para hacerlo efectivo a través del deber de asistencia, acceso a los mercados y compatibilidad con la política ambiental. En Río se habla, en general, de la pobreza como problema específico e “indispensable” que se interpone ante el

objetivo del equilibrio. Como señala acertadamente LOPERENA⁴⁴³, no se trata de hablar de países ricos o países pobres, ya que el problema de la escasez de recursos económicos no tiene fronteras, ni conoce distinciones entre países desarrollados o en vías de serlo. Es más, al hablar de la pobreza no se refiere a una cuestión institucional, sino que atañe a las condiciones de vida diarias de muchos millones de personas. De lado activo, no se establece como una responsabilidad exclusivamente pública, sino que se pretende involucrar en esta tarea a todos los sectores de la sociedad. El propósito es muy claro, pero a la vez utópico: erradicarla. Tan utópico como es querer alcanzar el estado de desarrollo sostenible perfecto. Lo sabemos, pero la disposición correcta es intentarlo. La Carta Fundacional de Naciones Unidas dedica su Capítulo IX a la cooperación económica y social comprometiéndose a “elevar el nivel de vida”⁴⁴⁴, propósito que ya declara en su Preámbulo. Se trata de una tarea pendiente para la comunidad internacional a pesar de que, ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se dedicase a intentar crear una “esfera de protección” para evitar esta realidad, materializando una serie de derechos de la máxima categoría de reconocimiento, como son: el derecho a un nivel de vida adecuado recogido en los principios 22 y 25, el derecho al trabajo, principio 23 e incluso al descanso (principio 24). Más específica es la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁴⁴⁵. Sin embargo, no aparece en estos textos iniciales expresamente reconocida la situación de pobreza de muchos seres humanos como una realidad. El Informe *Brundtland* dedica al análisis de esta cuestión su Capítulo IV⁴⁴⁶ estableciendo una relación triangular de este problema junto con el crecimiento demográfico y los recursos naturales necesarios para su sustento, ecuación que después de dos décadas de su informe, seguía siendo una prioridad para la doctora BRUNDTLAND⁴⁴⁷. Para mejorar la situación a nivel

⁴⁴³ Para el autor, el mundo se divide en personas pobres y personas ricas, no en países pobres y países ricos (*Desarrollo Sostenible y Globalización, cit.*, p. 148).

⁴⁴⁴ Art. 55.

⁴⁴⁵ Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1.986.

⁴⁴⁶ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *Our Common Future (Nuestro Futuro Común), cit.*, pp. 123 y ss.

⁴⁴⁷ BUGGE & WATTERS, *A Perspective on Sustainable Development after Johannesburg on the Fifteenth Anniversary of Our Common Future: An Interview with Gro Harlem Brundtland*, *Georgetown International Environmental Law Review*, 2003, pp. 359 y ss.

Una visión aún más pesimista sobre el cumplimiento de los objetivos marcados en el Informe *Brundtland* la expresa otro de sus autores, el embajador SZEKELY (*Taking Stock of Sustainable Development at 20: A*

individual, la CMMD propone no solo cubrir las necesidades básicas de alimentación, sino elevar la calidad de vida mediante una mejor atención sanitaria y cultural para aumentar las potencialidades humanas. De hecho, en las conclusiones jurídicas finales a su trabajo, que constituyen la Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1987⁴⁴⁸, se señala a la pobreza en primer lugar como fuente de degradación ambiental y freno al desarrollo sostenible, no solo de los países en desarrollo, sino de la comunidad internacional en su conjunto.

Si queremos adoptar una perspectiva jurídica adecuada, no podemos ser ajenos a la existencia de amplios sectores de población, dentro de los denominados países en desarrollo que no superan el nivel de vida medio e incluso en la indigencia declarada, pero tampoco olvidemos que en 1992, como hoy en día, la pobreza también está presente en los países que se autodenominan desarrollados. Buscar el desarrollo sostenible, según este principio jurídico también es intentar igualar el nivel de vida de los ciudadanos integrando en su ordenamiento las normas que vayan dirigidas a la erradicación de la pobreza allá donde se manifieste y de una forma efectiva⁴⁴⁹. Esta obligación no solo va dirigida a los Estados, como ocurre en la mayoría de los principios que venimos analizando, sino que afecta a “todas las personas”, siendo una relación directa comúnmente admitida la existente entre el deterioro ambiental y la pobreza, producidas por la falta de recursos de la población no exclusivas de los clasificados como países en vías de desarrollo. De esta forma, en la Declaración de Río 92 se viene a reconocer la relación causa/efecto entre la falta de desarrollo económico, en definitiva de injusticia, en el reparto de los recursos y determinadas situaciones de deterioro ambiental.

Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed? McGeorge School of Law Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, 2008, pp. 159 y ss.).

⁴⁴⁸ Declaración de Tokio. Apartado 1 “*Avivar el crecimiento*”.

⁴⁴⁹ Naciones Unidas asume este reto en 1992 incluyendo dentro de la Agenda 21 la pobreza como un capítulo específico, Capítulo 3 de la Sección I. Entre las propuestas se incluyen temas fundamentales como las políticas demográficas, la atención sanitaria, la promoción de la educación reconociendo así el papel fundamental de la juventud en el proceso de cambio, la seguridad alimentaria, el reconocimiento de los derechos de la mujer, así como el papel de las comunidades locales. En este documento señala incluso una cantidad, 30.000 millones de dólares al año, como la necesaria inversión anual en la lucha contra la pobreza entre los años 1993 y 2000.

Analizando las relaciones entre justicia global y desarrollo sostenible, DOBSON⁴⁵⁰, partiendo del carácter subordinado de la justicia frente a la sostenibilidad, las clasifica en tres categorías: en primer lugar, el medio ambiente como algo que debe ser distribuido, a la que le sigue la justicia como funcional para la sostenibilidad, para terminar con el concepto de la justicia con el medio ambiente. Clasificación a la cual LANGHELLE⁴⁵¹ añade una cuarta variante, a saber, “la sostenibilidad como una condición necesaria para la justicia”.

No cabe la menor duda que la existencia de la pobreza es, en esencia, el reconocimiento del fracaso de la labor de los políticos hasta la fecha en la creación de una sociedad justa que garantice los derechos humanos elementales, institucionalizados desde 1948, la antítesis del desarrollo que se propone como modelo y la mayor prueba de que hay que realizar muchos cambios para entrar en la senda del equilibrio, porque no habrá sostenibilidad si no hay justicia global. La pobreza, como flagrante violación del derecho al desarrollo ha tenido escasa acogida jurisprudencial⁴⁵², si bien encontramos una interesante perspectiva en cuanto vulneración del derecho al desarrollo por parte de la Comisión Africana de Derechos Humanos en el caso del Centro de Desarrollo de los Derechos de las Minorías en nombre del *Endorois Welfare Council* contra Kenia⁴⁵³, en el que la Comisión encontró una violación de este derecho consagrado en el art. 22 de la Carta Africana de los Derechos Humanos de los Pueblos de 1981, entendiendo que el derecho al desarrollo es una prueba de dos puntas, a la vez constitutivo e instrumental, por lo que la violación de cualquiera de los elementos, sea de fondo o de procedimiento, supone una violación de este derecho. Según el Tribunal, el respeto del derecho al desarrollo debe cumplir cinco criterios fundamentales: ser equitativo, no discriminatorio, participativo, responsable y transparente⁴⁵⁴.

⁴⁵⁰ *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 240-241.

⁴⁵¹ *Sustainable Development and Social Justice: Expanding the Rawlsian Framework of Global Justice*, 2000, 9 Environmental Values, 296.

⁴⁵² Así lo reconoce la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo sostenible en su informe final de Sofía 2012.

⁴⁵³ Caso 276/2003.

⁴⁵⁴ Parágrafo 277.

La responsabilidad, no obstante, no es solo de los políticos, sino colectiva de la sociedad en su conjunto y a todos los niveles. De esta forma, la evolución en la erradicación de la pobreza es el indicador básico de la integración de la equidad en las relaciones sociales. La idea es clara: no podremos decir nunca que estamos en el buen camino si no hay, al menos, una propuesta clara y contundente de acabar con esta lacra haciendo un reparto equitativo de los recursos. No puede aplicarse el calificativo de sostenible a una norma, decisión o actividad si no realiza un esfuerzo en esta dirección dentro de sus competencias, ámbito de aplicación y contenido. En definitiva, llevando el análisis de esta realidad al ámbito del Derecho, no podemos hacer una valoración positiva del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible mientras, dentro de los destinatarios de sus normas, existan situaciones de pobreza, una clara situación de hecho que no nos permite hablar del desarrollo sostenible como principio, ni estado, sino como objetivo a perseguir. Mientras exista pobreza en el mundo, ese es el enfoque que el jurista debe asumir.

B. Deber de asistencia (principio 6):

“Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.”

Denominado principio de asistencia en el principio 7 de la propuesta del Informe *Brundtland*, ya en la Declaración de Estocolmo se recoge esta situación en un doble plano: en el principio 10 en tanto que, para permitir el desarrollo de los países pobres, se consideran esenciales dos factores: por un lado la estabilidad de los precios y por otro la obtención de ingresos adecuados por sus productos básicos y materias primas. En este caso, más que de asistencia, estaríamos hablando de la obligación de los demás países de permitir su desarrollo, de dejar hacer. En un segundo plano, el principio 11 de la Declaración de Estocolmo contempla la obligación de asistencia en cuanto que prevé que, en la política ambiental de los países desarrollados, se tenga en cuenta por parte de los Estados y las organizaciones internacionales las necesidades de los países en vías de desarrollo. La Declaración sobre el

Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional⁴⁵⁵ por su parte, dedica a esta materia varios de sus principios, recogiendo el deber de asistencia desde el punto de vista político, comercial, económico, financiero, científico y tecnológico. En Río se plasma una declaración manifiesta en aras de la solidaridad, que se recoge, no solo en este principio, sino que se impregna en el resto de su contenido⁴⁵⁶, como asunción de una responsabilidad colectiva de los países desarrollados frente a los países del Sur y a la necesaria protección de su entorno especialmente vulnerable ante la necesidad apremiante del legítimo desarrollo económico del que, con frecuencia, es víctima el medio ambiente.

La ayuda al desarrollo a los países con menos recursos, se configura ya como una herramienta necesaria para materializar la aplicación del principio de equidad, del que trataremos a continuación, al crear la obligación de los países desarrollados de promover y ayudar a que los países que lo necesiten, con políticas y medidas que eleven más rápidamente sus niveles de desarrollo. Este deber genérico de asistencia se plasma en las decisiones de organismos como la Organización Mundial del Comercio, en cuanto a las normas económicas y financieras relativas al comercio internacional, institución creada a partir de los Acuerdos de *Marrakech*⁴⁵⁷ por los que se modifica el GATT de 1947, que tiene reflejo tanto en sus normas específicas, como en la labor de su tribunal arbitral, el Organismo de Solución de Diferencias. Partiendo de la base de que el Acuerdo de la OMC declara que su objeto es promover el desarrollo económico a través del comercio, el Preámbulo de este texto ya contempla explícitamente el objetivo del desarrollo sostenible⁴⁵⁸ a través de la utilización óptima de los recursos naturales, compatibilizando la protección del medio ambiente con las necesidades de desarrollo, teniendo en cuenta las diferencias en este aspecto. Al llevar a la práctica el régimen de comercio internacional establecido a raíz de las anteriores disposiciones, los destinatarios de este deber de asistencia lo han venido reivindicando frente a la protección ambiental cuando, con base a este fundamento, se deniega o dificulta el acceso a los mercados de los productos de

⁴⁵⁵ Resolución 3201 S-VI de mayo de 1974. Parágrafo 4, apartados i a p, ambos inclusive.

⁴⁵⁶ Por ejemplo, en el principio 11 se hace distinción del nivel de eficacia de las normas ambientales en función al contexto ambiental y de desarrollo.

⁴⁵⁷ De 15 de abril de 1994 y del que fueron prelude indispensable los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

⁴⁵⁸ Párrafo 7.52.

los países menos desarrollados, así lo denuncian autores como LACIAR⁴⁵⁹ y es utilizado el argumento en controversias relativas al comercio internacional resueltas por el OSD como el caso Camarones⁴⁶⁰ o el caso Sardinias⁴⁶¹.

Otro ejemplo de régimen impulsado por los países en desarrollo⁴⁶², y que contempla precisamente la necesidad de equilibrar en su favor el aprovechamiento de los recursos marinos compartidos, es la Convención de Naciones Unidas del Derecho del Mar (CONVEMAR)⁴⁶³, que recoge expresamente este deber de asistencia a los países en desarrollo en su art. 148⁴⁶⁴. En cuanto a la lucha contra el cambio climático. Esta obligación, se deja expresamente prevista en el denominado Protocolo de Kioto⁴⁶⁵ sobre el Cambio Climático, al establecer la necesaria asistencia técnica, científica (art. 10) y

⁴⁵⁹ *Medio ambiente y desarrollo sustentable*, cit., pp. 14 y 25.

⁴⁶⁰ *US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/RW, Informe del Grupo Especial de 15 de mayo de 1998 e Informe del Grupo Especial de Apelación de 21 de junio de 2.001.

⁴⁶¹ *European Communities- Trade Description of Sardines*, WT/DS 231/AB/R, Informe del Grupo Especial de Apelación de 26 de Septiembre de 2002. En relación con el objetivo del Acuerdo de OTC aprobado en *Marrakech*, destaca la resolución su función armonizadora respecto de las normas que regulan el comercio internacional, con la finalidad, entre otras de permitir la transferencia de tecnología y el desarrollo de los países menor desarrollados (párrafos 215 y ss.). Sobre la cuestión de si el Reglamento CE era un instrumento restrictivo del comercio se pronuncian los párrafos 304 y ss. En definitiva, esta resolución declara que el Reglamento de la CE objeto de controversia no es conforme al Acuerdo de la OMC y debe ser modificado (párrafo 316).

⁴⁶² Como sostiene GUERRERO PENICHE, fueron los países en desarrollo los que solicitaron formalmente a Naciones Unidas la revisión del Derecho del Mar, provocando la adopción a finales de 1970 de la “Declaración de Principios que rigen los Fondos Marinos y el medio oceánico y el suelo subyacente, más allá de los límites de la jurisdicción nacional” (A/RES/2749/XXV de 17 de diciembre de 1970) tras la cual, en 1973 la Asamblea General de la ONU decidió convocar una conferencia sobre el derecho del mar, que junto con las dos más que se celebraron a continuación con el mismo motivo, dieron pie a la aprobación de la “Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Este texto recogía la mayor parte de las pretensiones de los países en desarrollo y salió adelante gracias a la mayoría numérica, no sin grandes dificultades, debido a la oposición de los países desarrollados, que en algunos casos se negaron a firmar el acuerdo, lo que provocó la renegociación del texto y la aprobación en 1994 de un Acuerdo sobre la aplicación de la normativa relativa a la Zona y la explotación de sus recursos, motivo por el cual el texto entra en vigor en 1994 (*La Opinión Consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar a la luz del principio del trato especial y diferenciado para Estados en desarrollo*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XII, México, 2012, pp. 175-227).

⁴⁶³ La Convención fue suscrita en *Montego Bay*, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982 y entró en vigor doce años más tarde, el 16 de noviembre de 1994. Del contenido de la Convención destacamos herramientas útiles a la integración de la protección ambiental junto con el desarrollo económico y social en base a la explotación de este recurso común de la humanidad, como así define a los fondos marinos o Zona en su art. 137.2, al establecer normas para la protección y preservación del medio marino (arts. 192 y ss.) unas reglas internacionales y nacionales para preservar, reducir y controlar la contaminación (art. 207 y ss.), la regulación de la investigación científica (arts. 238 y ss.) y un régimen específico para el desarrollo y transmisión de la tecnología.

⁴⁶⁴ Art. 148 de la CONVEMAR.

⁴⁶⁵ El Protocolo de *Kioto* que se adoptó en la tercera Conferencia de las Partes celebrada en esta ciudad el 10 de diciembre de 1.997. Sin embargo, no entró en vigor hasta su ratificación por Rusia el 16 de febrero de 2.005, contando además con el episodio de la salida de los EEUU en 2001.

financiera (art. 11). Siguiendo la opinión de LOZANO CUTANDA⁴⁶⁶, los anteriores regímenes especiales nos hacen recordar el carácter evolutivo del sistema de principios generado en Naciones Unidas como normas no vinculantes o *soft law*, pero que van a inspirar el desarrollo de normas posteriores de mayor nivel de eficacia, inspiración que debe ser cuidadosamente vigilada para evitar la fragmentación del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible, fenómeno denunciado ya por la doctrina⁴⁶⁷.

Si bien este principio, declarado por la Corte Internacional de Justicia⁴⁶⁸ como “misión sagrada de la civilización”, se interpreta inicialmente como la obligación de prestar ayuda directa, a partir de la Declaración de Río se abre, además de ésta, otra orientación hacia el fomento de la capacidad de los países en desarrollo para cumplir sus obligaciones y cubrir sus propias necesidades, en lo que se denomina el aumento de capacidad de cumplimiento (*sustainable development compliance-building*) a la que sirven de apoyo los órganos creados para la supervisión de cada régimen⁴⁶⁹ y que tiene como finalidad que los países en desarrollo vayan cumpliendo los objetivos previstos de forma cada vez más autónoma. Ésta es la línea, en la que se mantiene la comunidad internacional una década después en la Declaración de Objetivos del Milenio⁴⁷⁰ al proponer una asociación mundial para el desarrollo, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible⁴⁷¹. Uno de los temas a tratar por parte de la Asociación Tipo II nacida

⁴⁶⁶ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 54.

⁴⁶⁷ Por todos, CORDONIER SEGGER, *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.

⁴⁶⁸ Caso relativo a las consecuencias jurídicas derivadas de la construcción de un muro sobre territorio palestino ocupado, Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, ICJ 2004, P. 136, párrafo 70:

“El mandato fue creado en el interés de los habitantes del territorio, y de la humanidad en general, como una institución internacional con un objeto internacional - una misión sagrada de la civilización "(1 Informes CJ 1950, p. 132.)

El Tribunal de Justicia declaró en este sentido que "los dos principios se consideran de suma importancia: el principio de la no anexión y el principio de que el bienestar y el desarrollo de los pueblos que aún no son capaz de gobernarse a sí mismos forman 'una misión sagrada de la civilización.'"

⁴⁶⁹ Como es el caso del Protocolo de Kioto en materia de Cambio Climático, la Convención para la Desertificación, el Protocolo de Cartagena o en materia de ayuda financiera.

⁴⁷⁰ De 8 de septiembre de 2000, A/RES/55/2 de 13 de septiembre, en la que de un lado se mantiene la línea tradicional de asistencia (apartado III, párrafos 11 y siguientes) mediante ayuda financiera, comercio internacional, ayuda a países insulares o sin litoral) y por otra parte se fomenta la autonomía de estos países (apartado V) mediante la defensa de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno en “todos los países”.

⁴⁷¹ Esta línea se pone de manifiesto en la Declaración de Johannesburgo que se pronuncia al respecto en los párrafos 18 (acceso a los servicios básicos, recursos financieros, apertura de los mercados,

a raíz de esta Cumbre, denominada Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible y a la que ya hemos hecho alusión anteriormente, fue, precisamente, el análisis de la evolución de los países en desarrollo, con especial incidencia en el efecto sobre los mismos del fenómeno de la globalización⁴⁷² que, en concreto, sería el objeto del informe a realizar en 2008. Por razones que desconocemos, no fue éste el tema de dicho informe, en lo que supuso un cambio de orientación en el trabajo de la Comisión bastante significativo, que podemos calificar de cambio de enfoque, de la investigación hacia la recopilación, con todas sus consecuencias.

Por fortuna, otros autores se han ocupado de la evolución del deber de asistencia que, desde el punto de vista exclusivamente económico, ya fue objeto de las primeras Teorías del Desarrollo, construidas sobre planteamientos keynesianos, como señala AGUADO MORALEJA⁴⁷³. Bajo el prisma jurídico internacional, NAKHJAVANI⁴⁷⁴ destaca en esta línea la tendencia hacia un “gobierno equilibrado”, propuesta desde la Agenda 21⁴⁷⁵, a fin de reflejar las preocupaciones e intereses de los países en desarrollo, teniendo en cuenta sus peculiaridades, a la vez que se evoluciona a nivel internacional los organismos competentes para el control, desde un papel pasivo de exigencia de las obligaciones, hacia la coordinación y fomento del cumplimiento, con una tendencia a la pro-acción⁴⁷⁶. Por su parte, CORDONIER⁴⁷⁷, en su análisis de las políticas emergentes a nivel internacional destaca la evolución de la asistencia a la cooperación para el desarrollo. En la misma línea, en relación con los tratados para la protección ambiental, como señala BORRÁS⁴⁷⁸, también se está optando

transferencia de ciencia y tecnología, educación y capacitación), 28 (creación de empleo), como parte de una responsabilidad colectiva que expresa en los párrafos 5 y 6.

⁴⁷² Informe de Berlín 2004, p. 2.

⁴⁷³ *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, cit., pp. 480 y ss.

⁴⁷⁴ *Sustainable Development Compliance-Building*, en CORDONIER and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., pp. 245 y ss.

⁴⁷⁵ El Capítulo 37 se titula “Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad de los países en desarrollo”, partiendo de la base de que:

“La capacidad de un país de lograr un desarrollo sostenible depende en gran medida de la capacidad de su población y sus instituciones, así como de sus condiciones ecológicas y geográficas”. Párrafo 37.1.

⁴⁷⁶ *Op. cit.* p. 272.

⁴⁷⁷ *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010.

⁴⁷⁸ Para el autor, el incumplimiento de las obligaciones y normas internacionales ambientales, en muchas ocasiones, no es intencional, sino que se debe, principalmente, a una incapacidad financiera, administrativa, tecnológica u organizativa del Estado, por lo que recomienda el control internacional para

por este sistema dado que, frecuentemente, los casos de incumplimiento vienen relacionados con la falta de capacidad y desde el punto de vista económico. La cooperación internacional como método para el desarrollo sostenible de los países en desarrollo es, actualmente, la senda que se impone Naciones Unidas para el cumplimiento del deber de asistencia⁴⁷⁹, de la cual son clara muestra la labor y resoluciones del Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁴⁸⁰.

C. Responsabilidades comunes pero diferenciadas, CDDR⁴⁸¹ (principio 7):

“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”

Su contenido se refiere al principio de solidaridad en cuanto a la asunción de responsabilidad de los Estados en la degradación del medio ambiente. Al hablar de la otra manifestación de la solidaridad, el principio de asistencia, señalábamos como destinatarios a los países en desarrollo. Ahora el destinatario de la solidaridad internacional es el medio ambiente. A su vez, en Río se señala, a través de la expresión “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, expresamente, que no puede cargarse esta responsabilidad sobre los países en desarrollo al mismo nivel que los ya industrializados por dos razones: en primer lugar, porque no han sido autores directos de esa degradación ambiental en la misma forma y medida. En segundo lugar, porque imponer obligaciones a los países con menos recursos, igual de rigurosas que a los países que ya tienen un

el cumplimiento del Derecho Internacional en materia ambiental, puesto que se caracteriza por ser no competitivo, sino que se basa en la idea de solidaridad y de cooperación (*Los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente*, tesis doctoral dirigida por Antoni PIGRAU SOLÉ, Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2.007, p. 140).

⁴⁷⁹ Y que en nuestro Derecho interno tiene como muestra la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE nº 162 de 8 de julio).

⁴⁸⁰ Sirva como muestra el Programa Provisional para 2015, DOC E/2015/1.

⁴⁸¹ *Common but Differentiated Responsibilities*.

nivel de desarrollo económico, equivaldría a impedir su desarrollo, haciendo ineficaz el deber de asistencia, todo ello, a partir del reconocimiento expreso de responsabilidad principal que asumen los países desarrollados.

La necesidad de un trato diferenciado según el nivel de desarrollo es uno de los pilares básicos en los pronunciamientos a favor del desarrollo⁴⁸². Sin embargo, no lo encontramos, al menos de forma autónoma, en la propuesta del Informe *Brundtland*, aunque podríamos subsumir la diferenciación en la responsabilidad por los daños ambientales en la genérica obligación de asistencia ya comentada. Por su parte, la Declaración de Estocolmo en su principio 24 establece que todos los países, grandes y pequeños, se ocuparán con “espíritu de cooperación y en pie de igualdad” de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente.

En este aspecto, por tanto, apreciamos que en Río se evoluciona en la formulación de la necesaria solidaridad al reconocer un diferente grado de exigibilidad en el cumplimiento de las normas internacionales, sin precedente en los textos que venimos utilizando como referencia. Al establecer este criterio en Río, con independencia de su reconocimiento expreso en el principio 3, se está dando entrada a la equidad como principio de Derecho Internacional⁴⁸³, que asume el papel de “equidad compensadora” a la que se refiere BERMEJO GARCÍA⁴⁸⁴. Para CORDONIER y KHALFAN⁴⁸⁵ este principio tiene dos elementos fundamentales: el primero se refiere a la responsabilidad común de los Estados en la tarea de protección del medio ambiente, o parte de él, a nivel nacional, regional y global. El segundo se refiere a la necesidad de tener en cuenta las diferentes circunstancias, en particular la contribución de cada Estado en la evolución del problema y su capacidad para prevenir, reducir y controlar la amenaza. Estos elementos, junto con la necesidad de promover el desarrollo en los países más atrasados, justifican la adopción de unos estándares diferenciados.

⁴⁸² Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional de mayo de 1974 y Declaración sobre el Derecho al Desarrollo aprobada el 4 de diciembre de 1.986.

⁴⁸³ CORDONIER SEGGER and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospect*, cit., p. 132.

⁴⁸⁴ *La Equidad en el nuevo Derecho Internacional*, Anuario de Derecho Internacional, Universidad de Navarra, año 1983/1984, p. 204.

⁴⁸⁵ *Op. cit.* p. 133.

La Asociación de Derecho Internacional señaló este principio como uno de los siete principios fundamentales para el desarrollo sostenible en su Declaración de Nueva Delhi de 2002, previa a la Conferencia de Johannesburgo⁴⁸⁶, ampliando el espectro de sujetos destinatarios a las organizaciones internacionales, las ONGs., así como al resto de la sociedad civil. En el caso de las empresas, relaciona este principio con el de quien contamina paga. Para la ILA, además, este principio conlleva la obligación de los países desarrollados de cambiar los modelos de producción y consumo insostenibles, asumiendo, en definitiva, el papel director en todo el proceso, demostrando la interconexión que existe entre los diferentes principios de la Declaración de Río. Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible, mantiene la consideración de la CBDR como principio independiente en su informe final de Sofía en 2012, pero recoge las diferencias de opinión en cuanto a su grado de aplicación cuando entra en conflicto con otros principios (como es el caso de la prevención del daño transfronterizo) o, en definitiva, con la protección del medio ambiente como bien común, considerando en cuanto a su nivel de eficacia que en este periodo no se ha consolidado como norma consuetudinaria de Derecho Internacional. El ejemplo más claro es que solo un pronunciamiento judicial se ha ocupado de este principio⁴⁸⁷ y lo ha hecho para cuestionar su alcance. Como sostiene la Comisión de Derecho Internacional, en la Opinión Consultiva sobre Minería en los Fondos Marinos de 2011⁴⁸⁸, la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del TIDM, trató de delimitar en qué consiste ese trato diferenciado y también sus límites en el caso de Estados en desarrollo que patrocinan actividades en la Zona, para evitar que las empresas se oculten detrás de estas banderas “de conveniencia”

⁴⁸⁶ Principio 3 de la Declaración de Nueva Delhi, publicada por Naciones Unidas anexa a una carta del representante permanente de Bangladesh y del encargado de negocios de los Países Bajos de 6 de agosto de 2002 y publicado por Naciones Unidas como RES A 57/329 el 31 de agosto de 2002.

⁴⁸⁷ Aunque bien es cierto que ha sido citado en numerosas decisiones comerciales (v.g. EEUU en el caso relativo a la Importación de Productos del Camarón, emitido por el órgano arbitral de la OMC en 2001, WT/DS58/R).

⁴⁸⁸ *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area* (Responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan personas y entidades con respecto a actividades en la Zona), caso n° 17, ITLOS Report 2011, párrafo 10; en nuestra doctrina JUSTE RUIZ, *recursos de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional como patrimonio común de la humanidad*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 33, 2016 (ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (y IV)), pp. 25-42.

para cometer abusos, evitando la aplicación de normas de protección del medio ambiente marino.

Como concluye el Tribunal: "Lo que cuenta en una situación específica es el nivel de conocimiento científico y la capacidad técnica a disposición de un Estado en los campos científicos y técnicos pertinentes"⁴⁸⁹. La Sala, al analizar el lado pasivo de la responsabilidad de los Estados en la explotación de los recursos marinos por empresas patrocinadas, parte del fundamento de que la CONVEMAR recoge expresamente este principio en su Parte XI⁴⁹⁰. En su interpretación, la Sala encuentra debidamente recogida la obligación de este trato preferencial en aspectos como la transferencia de la ciencia y la tecnología, así como respecto del apoyo financiero. Sin embargo, no encuentra justificación en este principio para un trato más favorable a los Estados en desarrollo que esponsorizan actividades en la Zona⁴⁹¹ y que, por tanto, las disposiciones de la Parte XI deben ser aplicadas por igual a todos los Estados⁴⁹². De esta forma, entiende que el límite de su aplicación es la puesta en peligro de la protección de los fondos marinos, de tal manera que el trato diferenciado no debe operar cuando se trata de la responsabilidad por las acciones de estas empresas que buscan banderas de conveniencia para aliviar el control sobre su actividad.

Para SANDS⁴⁹³, el principio CBDR aparece con fuerza en la Declaración de Río como una muestra del deber de solidaridad derivada de la equidad, si bien, con el transcurso del tiempo comprobamos que viene a encontrar su límite en la protección de los bienes comunes, considerados como patrimonio común de la humanidad, que no pueden verse lesionados o alterados impunemente alegando incapacidad de cumplimiento, de tal manera que el foro doctrinal más autorizado a nivel internacional, cuestiona su consideración como norma consuetudinaria, destacando la interpretación de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos en este sentido.

⁴⁸⁹ Opinión Consultiva, párrafo 162.

⁴⁹⁰ Arts. 140.1 y 148.

⁴⁹¹ Párrafo 158.

⁴⁹² Párrafos 185 y ss.

⁴⁹³ *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 285.

Así, en nuestra opinión, la solidaridad no desaparece, sino que se modula, de forma que la responsabilidad diferenciada no opera de manera absoluta cuando hay otros intereses superiores en juego.

D. Cambio de modelo económico internacional (principio 12):

“Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevará al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable, ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.”

Al formular este principio, en definitiva, se está queriendo coordinar el establecimiento del modelo económico liberal con el deber de asistencia a los países en desarrollo. Sería la tercera manifestación de la solidaridad junto con la asistencia y la responsabilidad diferenciada. Para completar este propósito, además, se reconoce una relación directa entre el desarrollo económico y la solución de los problemas ambientales. Establece un límite en esta relación que es la prohibición del abuso denunciada, sobre todo, por los países en desarrollo: las medidas comerciales destinadas a la protección ambiental no pueden permitir la adopción de medidas discriminatorias que impidan su desarrollo. Su inclusión es una reivindicación de los denominados países del Sur como reacción a medidas proteccionistas que, con la justificación ambiental, pueden impedir la producción y comercialización de sus recursos, o como denuncian, entre otros autores, LACIAR⁴⁹⁴ quien manifiesta la progresiva preocupación acerca de que las medidas de protección ambiental puedan ser utilizadas como barreras encubiertas para la libre circulación de bienes o servicios.

⁴⁹⁴ Medio ambiente y desarrollo sustentable, cit., p. 15.

Se destaca en este principio, en primer lugar, la importancia del sistema económico de libre comercio que facilite el acceso a los mercados de los productos de países en vías de desarrollo como medio para combatir la degradación ambiental. Por otra parte, se reconoce una queja de los países en desarrollo en cuanto que no debe utilizarse la protección del medio ambiente para restringir el acceso a los mercados. La Declaración de Estocolmo hizo un planteamiento más estructurado del aspecto económico y comercial de la relación entre el desarrollo y la protección ambiental al dividirlo en cinco principios independientes⁴⁹⁵. En 1972 se parte, como elemento esencial, del necesario desarrollo económico y social⁴⁹⁶. La receta para solucionar los efectos negativos para el medio ambiente provocados por el subdesarrollo y los desastres naturales es el desarrollo mismo⁴⁹⁷. Para los países en desarrollo es necesaria la estabilidad de los precios de las materias primas que producen y que éstos sean “adecuados”⁴⁹⁸, el fomento de su crecimiento de los países en desarrollo sin que se coarte u obstaculice de ninguna forma⁴⁹⁹ y la obligación de los países industrializados de “asistir” a los que están en vías de serlo a la hora de planificar la política medio ambiental destinando para ello recursos técnicos y financieros. En su principio 21, la Declaración de Estocolmo establece que: “partiendo del derecho soberano de cada país a explotar sus recursos conforme a la Carta de Naciones Unidas y principios de Derecho Internacional, tiene la obligación de que esa actividad no provoque daños al medio ambiente de otros Estados o zonas fuera de su jurisdicción”. Podemos observar, por tanto, cómo la interrelación entre el desarrollo y la protección ambiental es un factor ya tenido en cuenta por Naciones Unidas desde la Declaración sobre Medio Ambiente Humano de 1972. En la formulación de este principio de la Declaración de Río se pretende recoger, en definitiva, la política de Naciones Unidas en orden a la necesidad de cambio en el orden económico internacional, iniciativa que culminó con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁵⁰⁰ y que vino a

⁴⁹⁵ Principios 8 al 12 ambos inclusive.

⁴⁹⁶ Principio 8 de la Declaración de Estocolmo.

⁴⁹⁷ Principio 9.

⁴⁹⁸ Principio 10.

⁴⁹⁹ Principio 11.

⁵⁰⁰ Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1.986 que en la línea marcada por la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico mundial aprobada en mayo de 1974, eleva al desarrollo a la categoría de derecho humano “inalienable” (artículo 1), obligando a los Estados a respetarlo y

suponer el reconocimiento de la necesidad de cooperación y asistencia en la promoción de los países del Sur.

Si bien forma parte de la propuesta de principios legales, de forma genérica, el deber de asistencia a los países en vías de desarrollo, en el Informe *Brundtland*⁵⁰¹ se dedica específicamente el capítulo 3 a la economía internacional en la que destaca dos condiciones básicas que deben cumplirse para que los intercambios económicos beneficien a todos los interesados, con lo que también está proponiendo un cambio en las reglas del juego:

1º.- Garantizar la sostenibilidad o carácter duradero de los ecosistemas de los que depende la economía mundial.

2º.- Los asociados deben estar convencidos de que la base del intercambio es equitativa.

El Informe pide una revitalización del crecimiento económico a través de un crecimiento económico más rápido, homogéneo, que permita acceso más libre a los mercados de los productos de los países en desarrollo, tipos de interés más bajos, mayor transferencia de tecnología y corrientes de capital considerablemente mayores⁵⁰². De nuevo la CMMD nos ofrece un grado más de concreción a la hora de formular sus propuestas de la que fue recogida en la Declaración de Principios aprobada, a continuación, por la comunidad internacional en 1992, si bien no es menos cierto que la Agenda 21 se ocupa de reseñar problemas y medidas más precisas para el cambio de modelo económico internacional⁵⁰³. El conflicto entre la protección ambiental y el comercio

favorecerlo (artículo 3) así como a acelerar este proceso en los países en desarrollo a través de la cooperación y asistencia (artículo 4).

⁵⁰¹ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *Our Common Future (Nuestro Futuro Común)*, cit., p. 93.

⁵⁰² *Op. cit.* p. 118.

⁵⁰³ De hecho, la Agenda 21 titula y dedica su Capítulo 2 de la Sección I a “Las políticas internacionales encaminadas a acelerar el desarrollo sostenible en los países en desarrollo” señalando problemas como la deuda externa, la financiación insuficiente, las barreras arancelarias, la caída de los precios de los productos básicos, el empleo y las utilidades devengadas de la exportación. También señala medidas concretas como liberalizar el comercio, apoyo recíproco entre comercio y medio ambiente, ofrecer recursos financieros adecuados, hacer frente a la deuda internacional, promover políticas macroeconómicas favorables a la protección del medio ambiente y el desarrollo, la eliminación de distorsiones que afecten al comercio internacional como los subsidios y ayudas a sectores como la agricultura (a la que dedica el Capítulo 14 de la Sección II) e industria, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias a la exportación, aclarando la función del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se debe diversificar la economía de los países pobres para reducir su dependencia. No

internacional ha sido tratado especialmente por el Organismo de Solución de Diferencias de la OMC sobre la base de que el GATT no puede justificar restricciones de este tipo, decisiones de las que podemos citar a título de exponente el caso Camarones⁵⁰⁴ o el relativo a Brasil, en relación a la importación de neumáticos recauchutados de 2007⁵⁰⁵.

En su segunda mitad, el principio 12 de la Declaración de Río y, a nuestro juicio, como una especie de moneda de cambio a favor de los países del Norte, se abordan los conflictos ambientales transfronterizos, promoviendo el consenso y rechazando las medidas unilaterales en tanto que constituyan el argumento para controlar las actividades potencialmente contaminantes que pudieran producirse en los países en desarrollo. Tal es la importancia que se le dio a esta materia, que en la propuesta de principios legales del Informe *Brundtland* se le dedicaron nada menos que 12 de los 22 principios en un capítulo propio en el que se recogieron aspectos como la utilización equitativa, prevención, responsabilidad estricta, acuerdos previos, no discriminación, obligación de cooperar, intercambio de informaciones, evaluación previa, etc. Debido a la trascendencia de la cuestión, también nos parece más adecuado que se trataran los conflictos ambientales transfronterizos de forma independiente.

Hechas las anteriores reflexiones, podemos concluir que el cambio de modelo económico internacional que se propugna en la Declaración de Río, contiene una serie de presupuestos que han de ser respetados: el deber de cooperación o multilateralidad, que viene a señalar el problema de la falta de desarrollo y sus repercusiones ambientales como un problema global sobre el que hay que seguir llegando a acuerdos internacionales. El objetivo es y debe ser, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países. En

se deben utilizar las inquietudes ambientales para la restricción del comercio. Se propone el aumento de las inversiones en los países en desarrollo. Se deben fomentar condiciones macroeconómicas que alienten un medio ambiente económico internacional estable y pronosticable con tasas de interés y tipos de cambio estables, estímulo del ahorro y reducción de los déficits fiscales (la Agenda 21 dedica a los recursos financieros el Capítulo 33 de la Sección IV).

⁵⁰⁴ *US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/RW. Informe del Grupo Especial de 15 de mayo de 1998 e Informe del Grupo Especial de Apelación de 21 de junio de 2001.

En este caso el Grupo Especial, en sus conclusiones (VIII) declaró injustificadas las restricciones a la importación del camarón y productos derivados por ser contrario al GATT de 1994 (art. XI) sin que se pueda justificar en base al art. XX del mismo Acuerdo.

⁵⁰⁵ WT/DS332R.

las medidas que se adopten para la consecución de ambos objetivos debe integrarse la lucha contra la degradación ambiental que debe estar siempre presente, dentro de un sistema de mercado que propugne el de libre comercio, partiendo del objetivo básico de la protección ambiental que se contempla como límite el abuso de este argumento para poner límites al acceso a los mercados de los productos de los países en vías de desarrollo. En este contexto, la adopción de medidas relativas a los daños ambientales transfronterizos debe partir del principio de multilateralidad y legitimación de los países perjudicados, reconociendo así la necesidad de controlar aquellas actividades, sin especificar su carácter público o privado y sin distinguir el nivel de desarrollo del país del que proceden, estableciendo así un límite claro al derecho al desarrollo en el que entraría en juego el Derecho Internacional en el caso de los daños ambientales transfronterizos.

Como se puede apreciar con este resumen, en el principio 12 de la Declaración de Río se quieren sentar las bases para el establecimiento de un nuevo orden económico, basado en principio en el libre comercio pero dentro de un delicado equilibrio de los intereses en juego en el que, partiendo del objetivo común del crecimiento económico, los países desarrollados se ven obligados a cooperar entre sí y a la asistencia a los países en desarrollo, así como a no usar la protección ambiental para limitar el acceso de sus productos a los mercados, si bien se incluye en las reglas del juego el que ningún país deberá soportar daños ambientales producidos por actividades procedentes de otros países, debiendo ser tratados los daños transfronterizos en los organismos internacionales competentes⁵⁰⁶, sea quien fuere el país emisor. Podemos concluir por tanto, que en Río se integran en las reglas de las relaciones económicas internacionales dos parámetros: la protección del derecho al desarrollo de los países que están por debajo de unos niveles mínimos por el cual van a luchar éstos y la necesidad de evitar que en este proceso se produzcan

⁵⁰⁶ En este sentido, venimos citando como ejemplo más claro el caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (*Argentina v. Uruguay*), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 201, R. 135, en el que, en su párrafo 35, la Corte Internacional de Justicia tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto de la necesidad de un aprovechamiento óptimo y racional de los recursos compatible con la obligación de protección del daño ecológico.

daños al medio ambiente tal y como promueven los países desarrollados⁵⁰⁷. Evidentemente la introducción de estos principios conlleva una necesidad de modificar el modelo económico imperante, cambios que van a ir unidos también a la velocidad con la que se van a ir incorporando al proceso de desarrollo algunos de los países del Sur.

4. Principios para la sostenibilidad

Entendemos como tales, aquellos contenidos en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 que, yendo más allá de estos objetivos de desarrollo económico, social y protección ambiental individualmente considerados, enfocan la política internacional al establecimiento del equilibrio entre los intereses en juego en lo que debe entenderse como la formulación básica, a nivel institucional, de un *corpus* jurídico en formación que es el Derecho del Desarrollo Sostenible⁵⁰⁸, todo ello,

⁵⁰⁷ En esta línea, autores como GALIZZI sostienen que en la Cumbre de Río se equiparan ya en un mismo nivel la protección del medio ambiente y el derecho al desarrollo, en lo que considera como un éxito que tiene como consecuencia directa que las medidas en uno y otro orden tienen que ir de la mano (*From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: has the environment lost its way on the global agenda?* Fordham International Law Journal, Fordham University School of Law, 2006); en sentido crítico sobre la evolución posterior de la política internacional en esta materia, entre otros, PALLEMAERTS (*International Environmental Law in the Age of Sustainable Development: a Critical Assessment of the UNCED Process*, 15, J.L. & Com. 623 (1996)).

⁵⁰⁸ Así, está comúnmente admitido en la doctrina que, sin perjuicio de las aportaciones en materia ambiental que se recogieron en la Declaración de Estocolmo y aunque ya en ese momento se proponía un deber de preservación y administración juiciosa de la flora y fauna silvestres y su hábitat (principio 4), así como el reconocimiento del papel relevante del desarrollo económico y social en la protección del medio ambiente (principio 8), es esta última la preocupación esencial en 1972 y lo que se plantea es el ajuste del desarrollo al respeto al entorno que nos rodea. En la Cumbre de Río comparten protagonismo la protección ambiental y el derecho al desarrollo que, recordemos, había sido declarado derecho humano inalienable por la Asamblea General de la ONU en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 4 de diciembre de 1986 (Res. 41/128), y de su contenido podemos extraer una serie de principios que apuntan al establecimiento del necesario equilibrio entre ambos valores.

En este sentido, se pronuncian claramente CORDONIER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., pp. 272 y ss.; en la misma línea PALASSIS, *Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, Colorado Journal of International Environmental Law, 2011; GALIZZI, *From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: has the environment lost its way on the global agenda?*, Fordham International Law Journal, Fordham University School of Law, 2006; o KIBEL, *Rio's Decade: readdressing the 1992 Earth Summit UNCED'S uncertain legacy: an introduction to the issue*, Golden Gate University Law Review, Rev. 345, 2002.

por supuesto, sobre la base de la aportación teórica del Informe *Brundtland*⁵⁰⁹. Como hemos visto, no son los únicos principios que conforman este nuevo ordenamiento ya que a él se vienen a añadir más tarde otros principios, fundamentalmente pertenecientes al Derecho Internacional tradicional o del Derecho Ambiental, que se van, si se nos permite la expresión, “sostenibilizando”, eclosionando dicha progresión en 2002, fecha a partir de la cual la evolución jurídica no cesa, con independencia del diferente camino que pueda tomar este proceso a nivel político. En concreto, de entre los principios que podemos reseñar que cuentan con esta vocación transversal, de interconexión y niveladora, en Río 92 encontramos el principio de equidad, de integración, el que denominamos de equilibrio social, la aportación de la ciencia y la tecnología, la formación de las nuevas generaciones, la defensa de las comunidades locales y la relación paz-desarrollo sostenible.

A. El principio de equidad (principio 3):

“El derecho al desarrollo ha de concretarse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”

El reparto equitativo del derecho al desarrollo trae causa del derecho a la igualdad que recogió el art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, constituyendo junto con los derechos a la vida, la libertad y la seguridad sus cuatro principios básicos. La Declaración de Estocolmo ya recogió en sus principios 1 y 2 la obligación de “proteger y mejorar” el medio ambiente para permitir su disfrute a las generaciones futuras. Partiendo del reconocimiento de este derecho básico, se reconoce la situación de desigualdad existente y sus causas. En Estocolmo además, se está partiendo de la relación directa entre medio ambiente y desarrollo y ya se hace hincapié en la necesidad de otorgar un trato más beneficioso a los países pobres desde el punto de vista financiero y de transferencia tecnológica (principio 9), comercial (principio 10),

⁵⁰⁹ Como sostiene AGUADO MORALEJA en *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2.005, Bilbao, p. 480.

evitando la discriminación y fomentando su crecimiento (principio 11), con la consiguiente compensación por las medidas ambientales que se adopten en cuanto afecten a su desarrollo (principio 12). Prácticamente se cierra la Declaración de Estocolmo con un recordatorio a la necesidad de cooperación, en pie de igualdad entre todos los Estados, cuando leemos su principio 24, por lo que, en este momento, podríamos hablar así de una equidad a presente.

A partir de este planteamiento, se desarrolla toda la propuesta de la ONU sobre solidaridad que se concreta en la asistencia a los Estados menos desarrollados, lucha contra la pobreza, políticas demográficas y no discriminación, con apoyo expreso a las comunidades indígenas. En la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional de mayo de 1974, de nuevo, se parte del reconocimiento de una situación de desigualdad entre los distintos Estados en el reparto de los recursos, y de las mismas causas: los últimos vestigios de dominación colonial, la ocupación foránea, la discriminación racial, el *apartheid* y el neocolonialismo (apartado 1), así como las diversas crisis por las que ha atravesado la comunidad internacional y que han debilitado aún más a los países pobres (ap. 2). Así, no es de extrañar que entre los principios básicos que han de regir ese nuevo orden económico mundial (4.b), se recoja el llamamiento a la cooperación internacional basada en la equidad, para, a continuación, (4.c) partiendo de la igualdad de derechos, de forma real y efectiva, de todos los países en la adopción de soluciones, reconocer un trato diferenciado, más favorable a su desarrollo a los países pobres. La necesaria igualdad de oportunidades como derecho individual fue objeto de reconocimiento expreso en el principio 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 4 de diciembre de 1986, en lo que puede interpretarse como el derecho de cada individuo al progreso en sus condiciones de vida entendidas no solo en sentido económico.

Bajo nuestro punto de vista, en la formulación de este principio de la Declaración de Río, al contenido tradicional del principio de equidad, se trae la preocupación intergeneracional de la primera definición de desarrollo sostenible contenida en el Informe *Brundtland*. La equidad, como igualdad de oportunidades en el derecho al desarrollo en el presente y en el futuro,

conforma el núcleo de uno de los pilares básicos del objetivo del desarrollo sostenible que es el social pero que condiciona la protección ambiental y el modelo de desarrollo económico. Este principio genera una obligación de los más favorecidos en el sentido de ser solidarios con los que no han tenido tanta suerte y de los que están respecto de los que vendrán, que el magistrado WEERAMANTRY⁵¹⁰ identificó con principios procedentes de culturas tradicionales como la tutela de los recursos de la Tierra y los derechos intergeneracionales.

En esta línea, el Informe *Brundtland* nos transmite la necesaria solidaridad intergeneracional en la propia definición de desarrollo sostenible (la primera), para dedicar a este principio un apartado específico a continuación⁵¹¹, en el que se establece una relación directa entre las desigualdades económicas y sociales y la presión sobre el medio ambiente, concluyendo que la estrategia del desarrollo sostenible ha de promover las relaciones armoniosas de los seres humanos entre sí y con la Naturaleza estableciendo “un sistema social que evite las tensiones provocadas por un crecimiento desequilibrado”. Así, no es de extrañar que en la Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1.987, al proponer el cambio en el modelo cuantitativo de crecimiento por el cualitativo, sea la equidad uno de los principios orientan esta propuesta (junto con la continuidad, la seguridad y la justicia social). La CMMAD plasma en su propuesta de principios legales la necesaria solidaridad intergeneracional en el principio 2, para introducir la necesidad de uso equitativo y razonable de los recursos naturales en el principio 9. En la relación entre los Estados, pretende corregir las desigualdades a través del deber de asistencia (principio 7) y cooperación (principios 8 y 14). Por el contrario, no encontramos en este texto mención alguna a la responsabilidad diferenciada o equidad compensadora cuyo papel determinante destaca la

⁵¹⁰ Opinión Separada en el caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

⁵¹¹ *La Equidad e interés común*, cit., pp. 71 y ss.

doctrina⁵¹², conforme a la cual podemos ya definir este componente intergeneracional de la equidad, siguiendo a AGIUS⁵¹³ como:

“That principle of ordering of the community of mankind which will make it possible for every generation by virtue of its own effort and responsibility, to secure a proportionate share in the common good of the human species”.

Para CORDONIER y KHALFAN⁵¹⁴, es esencial tomar conciencia de que “ningún país, continente o generación tiene un derecho exclusivo a los recursos naturales de la Tierra”. En la misma línea se pronunció en su voto particular el Juez WEERAMANTRY en la Opinión Consultiva sobre Armas Nucleares emitida por la Corte Internacional de Justicia⁵¹⁵. No parece controvertido, por tanto, que la equidad nos permita perseguir un fin último del Derecho Internacional en este periodo que es la búsqueda de la Justicia Global. Su relación con el desarrollo sostenible fue analizada por la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible ⁵¹⁶ sobre la base del trabajo de FRENCH⁵¹⁷ que nos habla de “justicia ambiental” como imperativo moral del desarrollo humano y que tiene su fundamento social en la equidad. Analizando las relaciones entre justicia global y desarrollo sostenible, DOBSON⁵¹⁸, partiendo del carácter subordinado de la justicia frente a la sostenibilidad, las clasifica en tres categorías: el medio ambiente como algo que debe ser distribuido, la justicia como funcional para la sostenibilidad y la justicia con el medio ambiente, clasificación a la que LANGHELLE⁵¹⁹ añade una cuarta variante, considerando la sostenibilidad como una condición necesaria para la justicia.

⁵¹² BERMEJO GARCÍA, *Lugar y función de la Equidad en el nuevo Derecho Internacional*, Anuario de Derecho Internacional, Universidad de Navarra, año 1983-1984, pp. 171-209; VILLARINO MARZO, *La Cumbre de la Tierra: entre el derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. XIV, año 1992, p. 709.

⁵¹³ *Obligations of Justice towards Future Generations: A Revolution on Social and Legal thought in Future Generations and International Law*, Earthscan Publications, London, 1998, p. 10.

“Ese principio de ordenamiento de la comunidad de los hombres que hace posible que cada generación, en virtud de su propio esfuerzo y responsabilidad, para asegurar una participación proporcional en el bien común de la especie humana” (traducción propia).

⁵¹⁴ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 124.

⁵¹⁵ Corte Internacional de Justicia, 8 de julio de 1.996, Rep. 226.

⁵¹⁶ Informe de la Conferencia de La Haya 2010, p. 3.

⁵¹⁷ *Global Justice and Sustainable Development*, Brill, Leiden/Boston, 2010.

⁵¹⁸ *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 240-241.

⁵¹⁹ *Sustainable Development and Social Justice: Expanding the Rawlsian Framework of Global Justice*, 2000, 9 Environmental Values, p. 296.

La justicia global también llama la atención del Comité sobre otro aspecto que es el de la “responsabilidad colectiva”⁵²⁰ de los Estados en esta tarea. Los deberes de cooperación y de asistencia, así como la obligación de cumplimiento de las obligaciones de buena fe y el principio de solidaridad, forman parte de este concepto inherente a la política internacional. Aun así, la Comisión, en su Informe Final de Sofía en 2012, valora la evolución en este periodo de forma pesimista en tanto que, a nivel internacional, sigue careciendo de un contenido normativo claro que le impide a su vez ser objeto de pronunciamientos jurisprudenciales que ayuden a delimitar su alcance, sobre todo en su consideración intra-generacional como fundamento del derecho al desarrollo. En todo caso, concluye que la equidad debe ser considerada la brújula moral del desarrollo sostenible, a la cual la ley y los tribunales deben darle el debido alcance⁵²¹.

En nuestra opinión, siguiendo esta línea, entendemos que, a partir de su formulación en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la equidad añade, por tanto, la perspectiva que promueve los cambios necesarios para hacer efectivo el derecho humano a la igualdad, a la vez que justifica la operatividad de otros principios como la solidaridad en sus diversas formas, convirtiéndose así uno de los principios inspiradores del resto de los que conforman el Derecho del Desarrollo Sostenible. Recuperar la equidad en el Derecho Internacional, no solo como una tradicional regla moral, sino como enfoque para el desarrollo de las normas jurídicas, ha sido quizás, y debe continuar siendo, el paso más decisivo en la búsqueda del equilibrio, una demanda que venían manteniendo autores como BERMEJO⁵²² antes de la Conferencia de Río 92, objeto de discusión ya por los autores clásicos⁵²³ que la equiparan a la prudencia en los asuntos públicos, tan parecida al principio

⁵²⁰ Artículo 1.3 de la Carta de Naciones Unidas.

⁵²¹ Informe final de Sofía, página 15.

⁵²² *Lugar y función de la Equidad en el nuevo Derecho Internacional*, Anuario de Derecho Internacional. Universidad de Navarra. 1983/1984, pp. 171-209.

⁵²³ Para Platón, la prudencia del hombre en cualquier asunto público está por encima de las leyes, *Político*, 249 a.C.; en la misma línea ARISTÓTELES en *Retórica y Ética a Nicómaco*, S. IV a.C., luego introducidas dentro de la moral católica en su traducción de esta obra por Alberto MAGNO o Santo Tomás DE AQUINO en su *Suma de Teología*, entre otros.

ambiental de precaución. Regla que, como destaca SANDS⁵²⁴ ya ha sido incorporada en sus pronunciamientos por la Corte Internacional de Justicia, entre otros tribunales internacionales, como un principio general del Derecho Internacional que emana de la idea de Justicia y que habilita directamente a la necesaria ponderación de los intereses en juego en la resolución de las controversias. El protagonista sigue siendo el ser humano, pero la equidad le impone el deber de respetar el medio ambiente en tanto que soporte físico en el que se deberán desarrollar en igualdad de oportunidades, no solo la presente, sino las futuras generaciones, proceso en el que se debe tener en cuenta el legado que hemos recibido como un derecho, pero también como una responsabilidad ya que, además, hay que añadir el enfoque que se ha venido consolidando en este periodo respecto del medio ambiente como un bien común de la humanidad.

B. Integración (principio 4):

“A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”

Este principio de integración y coordinación fue recogido en términos más específicos en el principio 13 de la Declaración de Estocolmo que planteó la necesidad de planificación de las actividades como método de lucha contra la degradación. En la propuesta de principios legales recogida en el Informe *Brundtland* se contempla en el principio 7. Para RODRIGO HERNÁNDEZ⁵²⁵ se trata de la principal herramienta jurídica por ser el principio jurídico “más operativo”. Consideramos que se trata, si se nos permite, del núcleo de la puesta en práctica de las acciones exigidas a los Estados para la búsqueda del desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental: la protección del medio, además de ser una responsabilidad en sí misma, ha de ser tomada en cuenta en todas las decisiones a tomar y actividades a realizar. En esta formulación inicial,

⁵²⁴ *Principles of International Environmental Law, cit.*, p. 152, al referirse al caso relativo a la jurisdicción sobre pesca, UK v. Islandia, ICJ Reports 1974, nº 3-33.

⁵²⁵ *El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible*, Revista Española de Derecho Internacional, nº 64, 2.012, Madrid, p. 137.

se manifiesta expresamente que su objetivo es que la protección ambiental sea la que se inserte dentro del proceso de desarrollo económico. Como más adelante veremos, con el paso del tiempo y como consecuencia de la asunción del concepto de la sostenibilidad incluyendo otras variables, como afirman algunos autores, entre los cuales citamos a CORDONIER y KHALFAN⁵²⁶, este principio evolucionará para abarcar también los aspectos sociales y económicos, pasando a ser, en nuestra opinión un pilar específico en la búsqueda del equilibrio, de tal manera que, movido por la inclusión de aquellos aspectos en su contenido, evolucionará en su naturaleza inicialmente ambiental, a ser propiamente un principio básico del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible. Además de aparecer en la Declaración de Río, la necesidad de utilizar este mecanismo para la consecución de los objetivos planteados, es expresamente recogida también en otros instrumentos como el Convenio sobre Diversidad Biológica⁵²⁷, art. 3.c) de la Declaración sobre los Bosques, o Capítulo 8 de la Agenda 21. Por su parte, la Corte Internacional de Justicia⁵²⁸ en el caso relativo a las plantas de celulosa del río Uruguay ha puesto de manifiesto esta necesidad de integrar el desarrollo económico y social de forma equilibrada junto con la protección ambiental, de forma que ha preocupado en gran medida también a la doctrina, debido al efecto horizontal o transversal que ha producido en otros órdenes jurídicos, de tal manera que, como sostiene la Asociación de Derecho Internacional⁵²⁹, partiendo de su naturaleza ambiental ha pasado a constituir una de las piedras angulares del Derecho sobre el Desarrollo Sostenible.

⁵²⁶ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., pp. 103 y ss. ; en la misma línea SANDS, *International Law in the Field of Sustainable Development: emerging Legal Principles*, Lang, 1995, pp. 53-66; y en nuestra doctrina, por todos, GARRIDO CUENCA en *Intervención pública y sostenibilidad medioambiental: análisis desde el punto de vista de la organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación. Situación actual, balance y perspectivas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 13, 2008.

⁵²⁷ En su art. 6.b) dispone que “cada Estado parte integrará, en la medida de lo posible, y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas, y políticas sectoriales o intersectoriales”.

⁵²⁸ (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

En este pronunciamiento la Corte acude al principio de óptimo aprovechamiento de los recursos naturales, que formó parte de la propuesta de principios jurídicos emitidos en el Informe *Brundtland*.

⁵²⁹ Que lo reconoce como uno de los siete principios sobre el desarrollo sostenible equiparando integración e interrelación (Declaración de Principios de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible, Nueva Dehli, 6 de abril de 2002); en la misma línea SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2nd ed., Cambridge, 2003, p. 263.

Así, cuando en 2003 se crea la Asociación Tipo II a la luz de la Cumbre de Johannesburgo denominada “El Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible”⁵³⁰, este principio constituye el eje central de la segunda sesión de trabajo celebrada en 2006 en Montreal. La Comisión aborda su estudio desde una triple dimensión que refleja en el cuadro que, a continuación, se reproduce:

Marco de integración

Integración

Integración sistémica	Integración institucional	Integración legal
Desarrollo sostenible <i>v.</i> integración sistémica	Inter-institucional <i>v.</i> intra-institucional (horizontal-vertical)	<u>Integración normativa</u> Intra-tratado Inter-disciplinaria Intra-disciplinaria
Idealista fundamental <i>v.</i> Compensaciones en la realidad	<u>Nivel específico</u> Proyecto político Programático Organizativo	Integración como una herramienta para el razonamiento judicial

⁵³⁰ Esta Comisión, presidida por Nicolas SCHRIJVER, planifica su trabajo en base a un programa inicialmente trazado en el mismo momento de su constitución, a partir del cual se planifica su tarea a través la emisión de una serie de informes bianuales que coincidirán con las respectivas reuniones formales o conferencias. La primera de ellas se celebra en 2004 con sede en Berlín. En este primer informe, el Comité establece el objeto de su mandato con especial interés en este principio:

(i) La evaluación de la situación jurídica de los principios y normas del Derecho Internacional en el campo del desarrollo sostenible, con especial referencia a los principios de la ILA Nueva Delhi (ahora se publica también como doc. A/57/329), así como la evaluación de la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales en este ámbito.

(ii) El estudio de los Estados en desarrollo en un orden mundial cambiante, en particular el impacto de la globalización sobre las oportunidades de desarrollo sostenible de los países en desarrollo;

(iii) A la luz del principio de la integración y la interrelación, un nuevo examen de ciertos temas del derecho internacional del desarrollo, incluido el análisis de:

a. La posición de los países menos adelantados en el derecho internacional,

b. El derecho al desarrollo, y

c. La obligación de cooperar en materia de desarrollo social, económico y la protección ambiental.

Informe del Comité, p. 2.

- La integración sistémica (o el gran esfuerzo, como la define el informe) comprende la necesidad de que en la persecución del objetivo del desarrollo sostenible se conserve un equilibrio entre sus tres pilares, desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente sin que se produzca el menoscabo de ninguno de ellos. Así, para algunos autores, el principio de integración no es un medio para alcanzar el desarrollo sostenible sino que se convierte en la esencia del mismo⁵³¹, citando en apoyo de esta tesis la Opinión Separada del Magistrado WEERAMANTRY en el caso *Gabcikovo-Nagymaros*⁵³²:

“Después de las primeras formulaciones del concepto de desarrollo, se ha reconocido que el desarrollo no se puede perseguir a un punto tal que se produzca un daño sustancial al medio ambiente dentro del cual se va a producir. Por lo tanto, el desarrollo sólo puede ser procesado en armonía con las demandas razonables de protección del medio ambiente. Si el desarrollo es sostenible debido a su impacto sobre el medio ambiente será, por supuesto, una pregunta que debe responderse en el contexto de la situación particular en cuestión. Por lo tanto, la formulación correcta del derecho al desarrollo es que este derecho no existe en el sentido absoluto, sino siempre en relación con la tolerancia del medio ambiente. El derecho al desarrollo así refinado es claramente parte del derecho internacional moderno. Se refiere conjuntamente al desarrollo como sostenible.”

De esta forma WEERAMANTRY nos deja, entre otras aportaciones un criterio de valoración muy útil a la hora de enjuiciar, *ad casum*, si una situación o actividad puede ser declarada conforme a este objetivo. Este criterio exige el conocimiento, por un lado de los efectos de la situación o estado que se analiza y, por otro, la tolerancia de ese medio ambiente afectado, lo que nos lleva a conectar con otros principios instrumentales (como el de evaluación previa, eficacia jurídica o planificación).

Al referirse al aspecto institucional, la Comisión en su estudio conviene en establecer diversas clasificaciones, al distinguir entre la integración intrainstitucional⁵³³ y la integración interinstitucional⁵³⁴. En segundo lugar, el

⁵³¹ En esta línea, FRENCH, *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester University Press, Manchester, 2005, p. 213; o TLADI, *Strong Sustainability, Weak Sustainability, Intergenerational Equity and International Law: Using the Earth Charter to redirect the Environmental Ethics Debate*, South African Yearbook of International Law (2003), pp. 200-210.

⁵³² ICJ Reports 1997, P. 92.

⁵³³ La perspectiva intrainstitucional, nos permite analizar el grado de integración de las consideraciones sobre el desarrollo sostenible que tiene cada institución en los procesos de toma de decisiones, teniendo en cuenta las perspectivas temporales con las que se trabaja, así como los mecanismos empleados como

propio informe propone distinguir dentro de la integración institucional, la integración específica o relativa a un proyecto concreto, siendo para ello el mejor ejemplo la EIA, cuestionando su carácter limitado espacial, objetiva y temporalmente, de la integración política que nos permitiría superar parte de esos defectos a través de las evaluaciones estratégicas, de la planificación en definitiva, que si bien fue el método empleado en la Agenda 21, su formulación como principio se omitió en la Declaración de Río a diferencia de la de Estocolmo (que se citó en sus principios 4, 13, 14 y 15). Como evolución de la integración institucional propone, en tercer lugar la integración programática específica como aquella que recoge las consideraciones sobre el desarrollo sostenible en programas y estrategias internacionales a más largo plazo, como pueden ser los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 21 o el Plan de Aplicación de Johannesburgo. Un cuarto nivel de integración institucional sería la integración de organización específica, que, además de cubrir los niveles antes expuestos va más allá para abarcar una serie de aspectos de la organización, poniendo como ejemplo el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, sin olvidar el aspecto burocrático de la integración que conlleva la reestructuración de los organismos y el nombramiento de cargos especializados, de lo que se puede tomar como ejemplo al Banco Mundial. A pesar de este esfuerzo sistemático, el informe reconoce que los avances en la integración institucional, son aún erráticos, si bien se la considera la columna vertebral del desarrollo sostenible.

La integración legal es el tercer aspecto básico de este principio y puede ser analizada desde diferentes puntos de vista como lo hicieron BOYLE⁵³⁵ (que distingue la que se produce entre los diversos factores o institucional, entre los distintos cuerpos del Derecho y la reformulación de los organismos existentes

es el caso de la evaluación de impacto ambiental, la evaluación de riesgos o el análisis de costos-beneficios, por ejemplo. El Comité plantea incluso la evaluación del grado de integración intrainstitucional, a través de un cuestionario, citando como ejemplo de integración positiva la alcanzada en el seno de algunos organismos internacionales como la OIT, Banco Mundial o el PNUMA.

⁵³⁴ La formulación del Principio 4 de Río se interpreta como más ambiciosa y se pretende extender a la relación entre las distintas instituciones a la integración interinstitucional, entendida como la necesidad de coordinar las políticas y los procesos de toma de decisiones tanto vertical como horizontalmente entendiendo como tal el propósito de la Agenda 21. Como ejemplos de la dificultad que entraña este objetivo, el informe cita los ejemplos de la Convención Marco contra el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica o el Convenio de Lucha contra la Desertificación.

⁵³⁵ ILA, *Report of the Seventy-First Conference, Berlin* (London, ILA, 2004) pp. 608-609.

en el Derecho a la luz de las exigencias del desarrollo sostenible), o CORDONIER y KHALFAN⁵³⁶. El informe, por su parte opta, a este nivel, por la distinción entre la integración normativa y la integración como herramienta para el razonamiento judicial. Así, mientras la primera se refiere al grado en el que las normas han incorporado las consideraciones sobre el desarrollo sostenible, la segunda se centra en el uso de técnicas de integración de estas consideraciones como parte del razonamiento judicial. En el campo de la integración normativa, el informe señala que casi podría utilizarse el término interrelación para definirlo:

"El principio de integración refleja la interdependencia de factores sociales, económicos, financieros, ambientales y aspectos de los derechos humanos, de los principios y normas del derecho internacional relativos al desarrollo sostenible."

Lo que se pretende con ello es superar la relación mecánica entre normas y regímenes jurídicos para, en realidad, mejorar las conexiones entre ellos en base a un enfoque en el que se considere la interrelación entre los derechos humanos, sociales, económicos y ambientales. El informe clasifica la integración normativa en tres niveles: integración intra-tratado, integración interdisciplinaria e integración intra-disciplinaria. La integración normativa intra-tratado que supone la integración del concepto y principios del desarrollo sostenible dentro de los acuerdos internacionales (la Comisión califica este hecho como un acto de fe en los últimos quince años). Al hablar de integración inter-disciplinaria nos estaríamos refiriendo a la que debe existir entre las distintas ramas del Derecho, a la existencia de vínculos comunes que durante mucho tiempo se han analizado de forma independiente, pero que como consecuencia de la consideración de los principios que componen el desarrollo sostenible, en realidad tienen zonas en las que aparecen cuestiones comunes (dígase por ejemplo áreas como medio ambiente, comercio e inversión

⁵³⁶ *Sustainable Development Law – Principles, Practices & Prospects, cit.*, pp. 106-109. Estos autores sugieren que la mayoría de los regímenes jurídicos pueden ser tipificados como perteneciente a una de las siguientes categorías de integración:

- los que existen en esferas separadas, con pocas oportunidades para la integración (por ejemplo, 1998 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional),
- los que son paralelos ("acuerdos secundarios" ambientales y laborales a 1994 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)), aunque interdependientes,
- los parcialmente integrados (por ejemplo, las que tratan de combinar el comercio y el medio ambiente o los derechos humanos y previsiones ambientales),
- y los que podrían considerarse altamente integrados (por ejemplo, 1994 Convención sobre la Desertificación).

internacional, derechos sociales, etc...) y que se pone de manifiesto con claridad en la confluencia entre el régimen de los derechos humanos y el del desarrollo sostenible. Esta labor integradora, según la Comisión, se podrá llevar a cabo a través de la labor de los órganos judiciales y cuasi-judiciales, citando como ejemplo la resolución del Tribunal Arbitral en relación con el caso de la vía férrea sobre el *Rhin* (Bélgica v. Países Bajos) de 2005⁵³⁷, para la integración de los regímenes existentes, sin perjuicio de la necesidad de ir incorporando este enfoque en los instrumentos internacionales⁵³⁸, si bien es cierto que la voluntad de extender los derechos humanos más allá de su régimen tradicional, no está exento de controversias. En tercer lugar, al referirnos a la integración normativa intra-disciplinaria se refiere a la necesidad de reformular los contenidos de cada rama del Derecho para que su regulación entre en consonancia con el concepto y principios sobre el desarrollo sostenible. Según el Comité, este proceso está ocurriendo, si bien de forma irregular, debido, en muchos casos, a la diferente percepción de la sostenibilidad por distintos grupos de Estados en los que se pone de manifiesto, como señalan BIRNIE y BOYLE⁵³⁹, la doble dicotomía tradicional Norte-Sur, protección ambiental-desarrollo.

Como parte de la integración legal (junto con la normativa que acabamos de analizar) el Comité analiza su aspecto en calidad de herramienta para el razonamiento judicial. La primera pregunta que se plantea es, si los Tribunales están obligados a tener en cuenta la integración en las respuestas a las cuestiones que se les plantean. Así, es frecuente que cuestiones similares planteadas desde distintos enfoques jurídicos, den resultados que califica “incómodos” entre sí, aun cuando se parta del entronque común de la Convención de Viena de 1969 de Derecho de los Tratados. Sin embargo, dicho esto, el Comité afirma la existencia de una doble relación ya que es fundamental para la evolución de esta rama del Derecho, el papel de la interpretación y aplicación a través de las resoluciones judiciales independientes y a su vez, es

⁵³⁷ Como expone esta resolución en su párrafo 59:

"El Derecho Ambiental y el derecho al desarrollo no se destacan como alternativas sino que se refuerzan mutuamente, conceptos integrales, que requieren que donde el desarrollo puede causar significativa daños al medio ambiente existe un deber de prevenir o, al menos, mitigar ese daño."

⁵³⁸ Citando como ejemplos el art. 24 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de las Gentes de 1981, que recoge el derecho a un medio ambiente satisfactorio para su desarrollo.

⁵³⁹ *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2nd ed. 2002, p. 549.

esencial para éstas aplicar a la resolución de las controversias un enfoque que integre los aspectos relativos al desarrollo sostenible⁵⁴⁰. En esta relación destaca cuatro aspectos a tener en cuenta: primero que la integración como técnica de razonamiento judicial es *per se* independiente del desarrollo sostenible en cuanto a que es un método que los tribunales utilizan en otros ámbitos también para evitar la fragmentación⁵⁴¹. En segundo lugar, el razonamiento judicial integrado incluye una serie de diferentes técnicas que el tribunal puede utilizar, entre las cuales y sin carácter exhaustivo cita la conciliación entre diversos cuerpos de leyes, el desarrollo de normas estructurales que ordenen la labor integradora, la incorporación de otras normas jurídicas en el proceso de interpretación de los tratados, o el recurso a los principios generales como la equidad, técnicas que, por otra parte, considera que no deben estar reservadas a los principales foros judiciales, sino que deben ser un recurso para aquellos organismos que pudieran tener una labor interpretativa. En tercer lugar, aun cuando estas técnicas de razonamiento no hayan sido creadas y desarrolladas a propósito para la búsqueda del desarrollo sostenible, sin embargo, pueden ser utilizadas para este propósito. Y en cuarto lugar, además del uso de estos recursos genéricos, en esta materia se han desarrollado “herramientas” de razonamiento específicas, siendo lo más llamativo el uso de un lenguaje específico sobre el desarrollo sostenible⁵⁴² por parte de los órganos judiciales internacionales.

⁵⁴⁰ Cita como ejemplo la Opinión Separada del Vicepresidente WEERAMANTRY en el caso *Gabcikovo-Nagymaros* al señalar que el problema de la construcción de una vía entre las necesidades de desarrollo y la necesidad de proteger el medio ambiente es un problema por igual de la ley del desarrollo y de la ley del medio ambiente, precisando la existencia de un principio que armonice ambas necesidades al referirse al desarrollo sostenible como principio de reconciliación. ICJ Reports 1997, P. 90.

⁵⁴¹ Como es el caso de la Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva sobre el uso de las armas nucleares, ICJ Reports, 1996, P. 240, o en la relativa a las consecuencias legales de la construcción de un muro en el territorio ocupado de Palestina, ICJ Reports, 2004, P. 178 o en el caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo (*República Democrática de el Congo v. Uganda*), ICJ 2005, P. 216.

⁵⁴² Aspecto en el cual, según el Comité, SANDS se muestra crítico al manifestar sus dudas sobre lo que es, o qué estatuto jurídico internacional tiene, o de qué manera precisa se pone en funcionamiento, o de las consecuencias que pudieran derivarse de su aplicación aunque reconoce que dos importantes órganos judiciales internacionales se han preparado para invocarlo para justificar o respaldar las conclusiones con consecuencias que ponen a prueba algunos de los principios básicos del derecho internacional tradicional y son potencialmente de largo alcance (*International Courts and the Application of the Concept of Sustainable Development*, 3 Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1999, p. 404).

Tras este profundo análisis del principio por parte de una Comisión de la que forman parte juristas internacionales de reconocido prestigio⁵⁴³ y sobre la conveniencia de la labor integradora por parte de los razonamientos judiciales, el Comité concluye que esta labor nunca ha sido llevada a cabo de forma convincente, a lo que hay que añadir la postura reservada de los Estados. En su opinión, para evolucionar en este aspecto de la integración, se debe permitir que el funcionamiento de los tribunales sea más integrado partiendo de la base de la complejidad, utilizando la integración como una lente que ponga de manifiesto, primero las sinergias entre los distintos regímenes jurídicos y luego sus puntos en común, para, a continuación, construir la respuesta. La Comisión admite que el grado de integración normativa, a todos los niveles, depende en última instancia de la voluntad política y que son los Estados los que tienen la competencia para “reflejar la interdependencia de los aspectos de la vida que refleja el desarrollo sostenible”. La integración se está llevando a cabo de una gran variedad de formas y mecanismos y este principio está jugando un papel decisivo en la elaboración del desarrollo sostenible. Ello no quiere decir que, a juicio del Comité, exista conformidad en cómo se está desarrollando este proceso. Por el contrario, denuncia su aplicación simplista ya que, tal y como recoge el informe⁵⁴⁴:

“En el análisis final, la integración tiene que afectar a todo el espectro de la conducta institucional, corporativo, legal e individual para que el desarrollo sostenible cuente con alguna posibilidad de manera significativa.”

⁵⁴³ Presidida por el profesor Duncan FRENCH, la componen juristas de reconocido prestigio como la Dra. Ximena FUENTES, el profesor Alan BOYLE, el profesor Hans Chr. BUGGE, la profesora Susana CAMARGO VIEIRA, la Dra. Marie-Claire CORDONIER-SEGGER, la profesora Joyeeta GUPTA, la profesora Jennifer MCKAY, el profesor Marc PALLEMAERTS, el profesor Sabine SCHLEMMER-SCHULTE, el profesor Dire ALADI, el profesor Frank MAES, o el Dr. Markhus GEHRING, entre otros.

⁵⁴⁴ P. 22 del Informe.

C. Equilibrio socioeconómico: cambio en las modalidades de producción y consumo + políticas demográficas (principio 8):

“Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.”

Asumimos esta denominación formulada por el Club de Roma ante la necesidad patente de que en el camino hacia el desarrollo sostenible se tenga en cuenta que la sociedad es parte esencial de este proceso y por ello debe contribuir al equilibrio tanto en sus hábitos como en su composición en relación con el medio que nos rodea. Como vemos, son dos las bifurcaciones que se tratan en este apartado que atañen directamente a la responsabilidad de los Estados sobre las sociedades que gobiernan: el cambio de modelo de producción y consumo y la necesidad de un control demográfico “apropiado”. Constituyen dos de los problemas básicos de la humanidad sobre los cuales ya venía avisando en mundo de la ciencia⁵⁴⁵ y del que hemos reseñado ya las aportaciones del Club de Roma desde 1972 en *Los Límites del Crecimiento* en la denuncia de la necesidad de un “equilibrio global”⁵⁴⁶ señalando como líneas de actuación, entre otras, las que trata este principio, para llegar a una necesaria estabilidad económica y ecológica, equiparable al concepto de desarrollo sostenible que se formuló quince años más tarde por la CMMD. Más adelante, en 1990⁵⁴⁷ esta institución señalará la planificación como mecanismo para poner en marcha las herramientas necesarias para corregir-prevenir los desequilibrios sociales, así como la necesidad de que estas previsiones se hagan a largo plazo con una perspectiva tanto vertical como horizontal de la relación entre los distintos problemas a resolver. De esta forma y, con carácter preliminar, ya hemos de concluir que en Río 92 se está pagando una deuda de gratitud con la aportación que venía haciendo el mundo de la ciencia en relación con el análisis de los problemas globales que afectaban y afectan aún a la

⁵⁴⁵ En esta obra, páginas 12 y siguientes.

⁵⁴⁶ Definido en esta obra como: “...la definición básica del estado de equilibrio global consiste en que la población y capital sean esencialmente estables y las fuerzas que tiendan a aumentarlos o disminuirlos mantengan un equilibrio cuidadosamente controlado”. *Op. cit.*, p. 214.

⁵⁴⁷ KING y SCHNEIDER, *La primera revolución global. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de Martín, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991.

humanidad⁵⁴⁸ con una capacidad de predicción temprana digna de una mayor atención, a la vista de su fiabilidad. Analizamos, a continuación, los dos aspectos básicos de este principio de equilibrio social o para construir una sociedad equilibrada:

a) Producción y consumo sostenibles:

Desde el punto de vista ambiental, el principio 5 de la Declaración de Estocolmo nos habla de la necesidad de emplear los recursos no renovables de tal manera que se evite su futuro agotamiento y se distribuyan de forma solidaria. El principio 8 del mismo texto parte de la base del necesario desarrollo económico y social del hombre, añadiendo una visión más plural partiendo del eje antropocéntrico. Ambos principios marcan en 1972 la línea fronteriza entre la protección del medio y la aspiración del hombre al progreso. Por su parte, la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Mundial de 1974 y su Programa de Acción, encaran esta situación desde la soberanía de los recursos y los antecedentes de dominio externo por parte de los Estados del norte y empresas transnacionales sobre los países tradicionalmente explotados por potencias económicas externas, para proponer el derecho al desarrollo de estos últimos sobre la base de la cooperación económica internacional. Sostenibilidad económica, desde este punto de vista, consiste necesariamente, en dotar de mayores oportunidades a los más desfavorecidos. Las soluciones que se proponen, básicamente, pasan por terminar con las diversas formas de dominación extranjera, garantizar la seguridad alimentaria, la comercialización de las materias primas de los países en desarrollo a unos precios justos y estables, permitiendo su acceso al mercado internacional en mejores condiciones. En esta senda, el principio 3 del Informe *Brundtland* estableció más tarde el principio del óptimo rendimiento sostenible (mejor aprovechamiento con el mínimo impacto). Como vimos en el apartado anterior, lo que propone la CMMAD es un cambio en el modelo de crecimiento orientado hacia la calidad, integrando otros aspectos distintos al meramente

⁵⁴⁸ Sirva como muestra un botón, la gobernanza, que se señaló en Johannesburgo 2002 como un problema (no como un principio), ya fue diagnosticada como tal en 1990 por el Club de Roma en *La primera revolución global*, p. 116, o la necesidad de “pensar globalmente y actuar localmente”, que se recoge en su página 231.

cuantitativo. El Informe *Brundtland* nos está indicando que el camino hacia la sostenibilidad económica no señala solo hacia el progreso de los países en desarrollo, sino que, por su parte, los países desarrollados también deben asumir sus responsabilidades reduciendo el impacto de sus actividades sobre el medio. El guante ha sido recogido por cada destinatario según el lugar que ocupa en la economía mundial. Así, por ejemplo, África⁵⁴⁹ en su Declaración de Derechos Humanos se refiere al fin de la dominación extranjera, desde el punto de vista económico, América se impone el objetivo del desarrollo progresivo⁵⁵⁰ y Europa⁵⁵¹, desde otra perspectiva diferente, se impone la obligación de controlar el impacto de su actividad productiva sobre el medio ambiente.

La Agenda 21, en esta línea global, recoge la problemática derivada de modificar los hábitos de consumo y producción en el Capítulo 4 de la Sección I y se enfoca como un problema de presente de los países industrializados pero, a su vez, como un principio básico en la promoción del desarrollo de los países pobres. En este sentido, se propone un cambio de estilo de vida al que debe ir pareja una adecuada formación de los individuos⁵⁵² en base a unos valores en los que se integren nuevos conceptos de riqueza, prosperidad y nivel de vida distintos a un modelo de consumo cuantitativo y, a la vez, se integre en esa formación una adecuada valoración sobre el carácter finito de los recursos de la tierra y la incidencia de las actividades humanas sobre el medio ambiente. Además de este planteamiento, llama a promover una mayor eficacia en el uso de la energía, en la gestión de desechos promoviendo el reciclaje, el uso de energías renovables, así como la investigación y el desarrollo en esta línea. Desde el punto de vista social, en la Agenda 21 se proponen medidas como la inclusión de los costos ambientales en la fijación de los precios para concienciar a la población⁵⁵³.

⁵⁴⁹ Carta Africana de Derechos Humanos de 27 de junio de 1981, art. 20.2.

⁵⁵⁰ Art. 26 del Pacto de San José de 22 de noviembre de 1969.

⁵⁵¹ Carta de Derechos Fundamentales, DOC 2000C 364/01, DOE de 18 de diciembre de 2000, art. 37.

⁵⁵² Principio 21 de la Declaración de Río.

⁵⁵³ Para AGUADO MORALEJA la consecución de estos objetivos globales pasa necesariamente, tras su plasmación en la Agenda 21, en un sistema basado en las actuaciones a nivel local para llegar a un último objetivo que es la mejora de la calidad de vida. En ese sentido, señala esta autora que la Agenda 21 identifica nueve grupos de agentes que adquieren un especial protagonismo en este proceso: mujeres, niños y jóvenes, indígenas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y trabajadores, comercio e industria, comunidad científica y técnica, agricultores y autoridades locales (*La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible, cit.*, pp. 482 y ss.).

En Johannesburgo 2002 no hay controversia sobre el camino a seguir, asumiendo la necesidad de modificar las pautas de producción y consumo como uno de los grandes problemas a resolver⁵⁵⁴, pero las dificultades surgen cuando se buscan acuerdos para poner en marcha las medidas concretas. En esta materia es clara la responsabilidad no solo de los Estados sino de las grandes empresas⁵⁵⁵, pero existe escasa o nula voluntad de modificar los patrones de producción y consumo de los países desarrollados. Sin embargo, desde la doctrina⁵⁵⁶, al igual que lo hiciera el Informe *Brundtland*, se señala el aprovechamiento sostenible de los recursos como uno de los principios básicos del equilibrio. Río+20 no olvida la necesidad de modificar los patrones tradicionales de producción y consumo y hace una llamada a la denominada “Economía Verde”, a los informes de sostenibilidad de las empresas y a la eficiencia energética, distribuyendo esta responsabilidad entre los distintos sectores de la actividad productiva que nos parece confundir con otro principio relacionado con éste, pero diferente, que es el que propugna la necesidad de un cambio en el modelo económico a nivel internacional⁵⁵⁷. Cambiar los patrones de producción y consumo tradicionales de los países desarrollados parece ser una necesidad asumida, pero sobre la que no gustan los compromisos concretos y que se suele ocultar detrás de medidas de asistencia a los países en desarrollo.

b) Políticas demográficas apropiadas:

En el principio 16 de la Declaración de Estocolmo ya encontramos esta preocupación por adecuar la densidad de población a las posibilidades de desarrollo, que, a nuestro juicio, cabe ser interpretado tanto en exceso como en defecto. Exige que estas políticas cuenten no solo con la aprobación de los gobiernos interesados, sino que también respeten los derechos humanos fundamentales. A pesar de ser una constante en el contenido del Informe

⁵⁵⁴ Párrafo 11 de la Declaración sobre Desarrollo Sostenible.

⁵⁵⁵ Art. 21 de la Declaración sobre Desarrollo Sostenible.

⁵⁵⁶ Y así lo reseña la Asociación de Derecho Internacional en su Declaración de Nueva Delhi de junio de 2002, previa a la Cumbre de Johannesburgo en la que cita como principio 1 el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

⁵⁵⁷ Principio 12 de la Declaración de Río.

*Brundtland*⁵⁵⁸, curiosamente la preocupación por el factor demográfico no aparece expresamente dentro del catálogo de principios elaborados por el Grupo de Expertos en Derecho Ambiental, aunque implícitamente va recogida dentro de la lucha contra la pobreza. La relación directa entre el crecimiento demográfico y el carácter limitado de los recursos, fue ya objeto de atención por parte de los fisiócratas⁵⁵⁹ y de los economistas clásicos, destacando entre ellos a Robert MALTHUS en cuanto a sus teorías sobre la influencia del crecimiento demográfico, pero no será hasta *The Limits of Growth* de MEADOWS⁵⁶⁰ cuando se plantee, además, la necesidad de limitar el crecimiento demográfico, planteamiento éste que suscitó controversias a todos los niveles⁵⁶¹. Al tratar ambos temas conjuntamente, en Río se plantea como una responsabilidad pública el adoptar medidas en las políticas demográficas y de desarrollo que corrijan los desequilibrios que pueden venir producidos por causas políticas, económicas, sociales, ambientales, tecnológicas y, por qué no, jurídicas. A la vez, de forma implícita, estamos saliendo de la esfera de la responsabilidad pública para, de nuevo, a través de este mensaje, adentrarnos en la necesidad de un cambio en el comportamiento de los individuos y empresas que deben asumir. No solo hay que plantear que el planeta en el que vivimos tiene una capacidad limitada para acoger seres humanos, sino además el papel activo que cada persona, familia o grupo social tiene en ese necesario equilibrio.

El factor demográfico es pues decisivo a la hora de establecer el equilibrio global, pero necesita ser tenido en cuenta desde las políticas a inferior escala para ajustar la capacidad de carga de una determinada economía que tiene como soporte un entorno también limitado y así nos lo recuerda la Agenda 21⁵⁶². Como elemento esencial de la lucha contra la pobreza, el objetivo de Naciones Unidas en declaraciones posteriores en materia de desarrollo, es reducir su nivel

⁵⁵⁸ Dedicó a esta cuestión un apartado específico denominado población y recursos humanos (pp. 123-149).

⁵⁵⁹ Que identificaron el proceso de crecimiento económico como un sistema circular de flujo de materiales.

⁵⁶⁰ Informe solicitado por el Club de Roma, 1972.

⁵⁶¹ AGUADO MORALES, *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, cit., p. 479.

⁵⁶² Capítulo III de la Sección I, Lucha contra la pobreza y Capítulo V Sección I, Dinámica demográfica y sostenibilidad.

a la mitad en 2015⁵⁶³, pero desaparece la mención expresa al control sobre el crecimiento de la población mundial de estas declaraciones institucionales, como ya lo hizo en la Declaración sobre Desarrollo Sostenible de 2002, de manera que parece que el control demográfico se convierte, de un problema global, en responsabilidad de cada Estado, como señala la Asociación de Derecho Internacional en la Declaración de Nueva Delhi⁵⁶⁴. En la Declaración de la Cumbre Río+20 se reconoce que más de 1000 millones de personas viven en la pobreza⁵⁶⁵ pero en su Declaración Final no se hace mención al control demográfico como política común, lo que confirma esta delegación de competencias a nivel nacional.

Podemos concluir, por tanto, que dentro de las dos líneas que en Río 92 constituyen este principio que hemos denominado de equilibrio socioeconómico, la relativa a la modificación de pautas de producción y consumo insostenibles sigue siendo una preocupación directa por parte de Naciones Unidas, con independencia del grado de concreción de las medidas al respecto, en tanto que la falta de mención al control demográfico denota una renuncia a intervenir a escala internacional en las políticas soberanas de cada Estado sobre la materia. Dos principios incómodos para los actores principales, pero sobre los que se sustenta una aportación básica para el desarrollo sostenible: que el nivel de población y el consumo de recursos se encuentren equilibrados, señalando los aspectos social y económico, como requisitos indispensables para conservar la capacidad del planeta de mantener la vida.

⁵⁶³ Así, Declaración de Objetivos del Milenio de 8 de septiembre de 2000, A/RES/75/572, párrafo 19, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 18 de diciembre de 2007, A/RES/62/161, párrafo 22, la de 18 de diciembre de 2009, A/RES/64/172, párrafo 23, que se reproduce en la Declaración de 2013 A/RES/68/58.

⁵⁶⁴ Párrafo 2.4.

⁵⁶⁵ Párrafo 21 de *El futuro que queremos*, A/CONF/216/L.1.

D. Aportación de la ciencia y la tecnología (principio 9):

“Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.”

Este principio viene a recoger la necesaria aportación del desarrollo técnico y científico en la persecución del objetivo del equilibrio fortaleciendo su “capacidad de cumplimiento” o *compliance building*⁵⁶⁶. Al igual que las medidas para el fomento de modalidades de consumo sostenibles y relativas al control demográfico, lo recoge como una responsabilidad de los Estados, expresión del deber de cooperación y asistencia. Ya desde Estocolmo se tiene claro el papel fundamental que va a desempeñar la aportación del conocimiento científico. Así, el principio 18 de la Declaración de Estocolmo deja constancia de la necesaria aportación de la ciencia e innovación tecnológica, si bien de forma testimonial. En su principio 20, entrando en su verdadera dimensión, se insiste en la necesidad de promover la investigación científica en cuestiones que puedan afectar al medio ambiente, fomentando que los progresos en este campo sean objeto de transferencia, entendiendo por tal su difusión y aplicación práctica y se pongan estos avances a disposición de los países en desarrollo. Por su parte, la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Mundial de mayo de 1974, en su principio 4.s), contempla la necesidad de transferencia a los países en desarrollo de los conocimientos técnicos y científicos, así como el fomento de su desarrollo autóctono por parte de estos países, cuestión a la que dedica todo el apartado IV del Programa de Acción.

Si avanzamos hasta el Informe *Brundtland*, aun cuando no encontramos mención expresa en el resumen de principios jurídicos, es un aspecto del desarrollo sostenible ampliamente tratado en su contenido⁵⁶⁷ y en el apartado 5 del resumen final conocido como Declaración de Tokio. A este proceso dedica la Agenda 21 el Capítulo 34 de la Sección IV en cuanto a su orientación, aclarando

⁵⁶⁶ CORDONIER SEGGER, *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.

⁵⁶⁷ Parte II, epígrafes 7, dedicada a la energía y 8, a la industria.

que la transferencia de tecnología no solo se deberá destinar a la protección del medio ambiente sino también a mitigar la pobreza y el sufrimiento humano, cuestionándose ya el conflicto entre los derechos intelectuales sobre los avances científicos y el carácter de bien común de esos descubrimientos, con el fin de ponerlos al servicio de los más necesitados. Otra propuesta interesante en esta línea, es la creación de redes internacionales de información, proponiendo además la negociación de un Código Internacional de Conducta sobre la Transmisión de la Tecnología en sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo. El Capítulo 35 de la Agenda 21 tiene como protagonista a la ciencia y en él se recoge el propósito de los Estados de fomentar la investigación en problemas como el cambio climático, las tasas de consumo de los recursos, la demografía, la degradación ambiental y la evaluación a largo plazo de los recursos naturales, el aumento de la capacidad de investigación de los países en desarrollo y lo que, entonces, se denomina “mejora en la eficacia del aprovechamiento de los recursos”. La ciencia debe avanzar en los límites de la capacidad de carga de la tierra desarrollando nuevos métodos analíticos y de predicción, integrando las ciencias físicas, económicas y sociales. En la misma línea la Declaración de Johannesburgo⁵⁶⁸ atribuye a la ciencia y a la tecnología un papel esencial en el proceso, que en *El futuro que queremos* se integra en el apartado dedicado a la “Economía Verde”⁵⁶⁹ y al referirse al fortalecimiento de las tres dimensiones del desarrollo sostenible⁵⁷⁰.

La aportación de la ciencia y la tecnología y su transferencia ha pasado de ser una declaración de intenciones a convertirse en una política⁵⁷¹ e incluso

⁵⁶⁸ Párrafo 18 de la Declaración de Johannesburgo.

⁵⁶⁹ Párrafo 72 de la Declaración Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, DOC A/CONF/216.

⁵⁷⁰ Párrafo 76, en el que, entre otras medidas, propone que este proceso:

g) Promoverá el nexo entre la ciencia y las políticas mediante evaluaciones científicas inclusivas, transparentes y basadas en pruebas, así como el acceso a datos fiables, pertinentes y oportunos en las esferas relacionadas con las tres dimensiones del desarrollo sostenible, utilizando los mecanismos existentes cuando proceda.

⁵⁷¹ Como es el caso de la Unión Europea que incluye expresamente la aportación de la ciencia y tecnología como principio de su política ambiental desde el primer plan de acción, aprobado mediante Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112 de 20/12/1973. De forma específica, en materia de desarrollo sostenible, incluye el uso del mejor conocimiento disponible entre sus principios rectores del desarrollo sostenible aprobados en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

contenido de normas jurídicas de obligado cumplimiento a nivel internacional en algunos regímenes especiales. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar⁵⁷² (CONVEMAR), contempla expresamente el papel de la ciencia y la tecnología en el avance en la protección de los fondos marinos y su transferencia a los países en desarrollo como mecanismo para el cumplimiento del deber de asistencia⁵⁷³ como un conjunto de obligaciones vinculantes para los Estados parte. Sobre esta materia, será la Opinión Consultiva sobre Minería en los Fondos Marinos⁵⁷⁴ la que profundizará en mayor medida al analizar el criterio CBDR⁵⁷⁵ al considerar como una de las denominadas obligaciones “directas” que impone el Tratado a las partes el uso de las mejores prácticas ambientales en la protección del medio marino. Por su parte, el régimen internacional en materia de cambio climático a partir de 1987 en que se suscribe el Protocolo de Montreal, atribuye al conocimiento científico, así como a la tecnología un papel fundamental. El Protocolo de Kioto establece un sistema de control basado en el conocimiento de los datos más concretos, que lo hace depender del nivel de la tecnología puesta al servicio de este objetivo, además de regular expresamente la obligación de transferencia de tecnología a los países en desarrollo⁵⁷⁶, sin perjuicio de la creación de un Órgano de Asesoramiento Científico y Tecnológico⁵⁷⁷. No es discutido el papel esencial del IPCC⁵⁷⁸ en cuanto a la evaluación permanente de forma objetiva y actualizada en relación con el cambio climático que se plasma en sus informes, documentos que gozan de la máxima credibilidad. Vemos, por tanto, en ambos regímenes internacionales que hemos utilizado como ejemplo, cómo se atribuye a la ciencia y a la tecnología un papel fundamental como árbitro en el funcionamiento y la

⁵⁷² La Convención fue suscrita en *Montego Bay*, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982 y entró en vigor doce años más tarde, el 16 de noviembre de 1994.

⁵⁷³ Arts. 207 y siguientes de la CONVEMAR.

⁵⁷⁴ Emitida el 1 de febrero de 2011 por el Tribunal Internacional del Derecho del Mar de 1 de febrero de 2011, caso n° 17.

⁵⁷⁵ Párrafos 136 y 137.

⁵⁷⁶ Art. 10 del Protocolo de Kioto.

⁵⁷⁷ Art. 15 de la citada norma.

⁵⁷⁸ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es el principal organismo internacional que para la evaluación del cambio climático. Fue establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1988, y regulada por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 43/53 de 6 de diciembre para proveer al mundo con una visión científica clara sobre el estado actual del conocimiento en el cambio climático y sus posibles impactos ambientales y socio-económicos.

eficacia en la protección del medio marino y contra el cambio climático, respectivamente.

Partiendo del reconocimiento de la necesidad de apoyar la investigación, podríamos decir que, a través de la aplicación de sus resultados, se está orientando hacia lo que se denominará criterio BAT (*Best Available Technologies*) o MTD traducido al castellano (Mejor Tecnología Disponible), criterio de referencia acogido ya por la Corte Internacional de Justicia para evaluar el cumplimiento del principio de prevención de los daños ambientales⁵⁷⁹. Como vemos, no solo se habla del desarrollo del conocimiento, sino de su transferencia y difusión con una orientación clara hacia el equilibrio entre el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente. En la jurisprudencia de la CIJ encontramos también un supuesto en el que la aportación de la ciencia y la tecnología han sido utilizadas por un Estado de forma abusiva para justificar actividades que nada tenían que ver con la investigación. Nos referimos al caso pesca de ballenas⁵⁸⁰, en el que los fines de investigación científica fueron argumentados por Japón en defensa de la captura y muerte de determinadas especies de ballenas⁵⁸¹, lo que no impidió que la Corte declarase que Japón incumplió las condiciones establecidas en los programas JARPA y JARPA II⁵⁸² al considerar que la captura y muerte de determinadas especies de ballenas no podían ampararse bajo este argumento, postura de la demandada que, a nuestro juicio, se ajusta más a la figura del abuso de derecho. Para CANÇADO TRINDADE⁵⁸³ debe llevarse a cabo una interpretación restrictiva del tratado ICWR⁵⁸⁴ para evitar estas situaciones en el futuro, evitando la discrecionalidad en la concesión de los permisos.

En cuanto a su evolución doctrinal en este periodo, la ILA solo le dedica a este principio un papel secundario en la Declaración de Nueva Delhi de abril de

⁵⁷⁹ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

⁵⁸⁰ Caso relativo a la pesca de ballenas en El Ártico, Australia v. Japón (con la intervención de Nueva Zelanda), Fallo de 31 de marzo de 2014, ICJ Reports 2014, n° 148.

⁵⁸¹ Párrafos. 223 y siguientes de la expresada sentencia.

⁵⁸² En el Fallo, contenido en el párrafo 247.

⁵⁸³ Párrafos 20 y siguientes.

⁵⁸⁴ Convención Internacional para la reglamentación de la pesca de ballenas de 1946.

2002⁵⁸⁵ al mencionar los principios CBDR y de precaución. A partir de ese momento, la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible, Asociación tipo II creada a partir de la Cumbre de Johannesburgo, no dedica en sus informes bianuales una especial atención a la importancia de la aportación de la ciencia y la tecnología y tampoco en su Declaración Final de Sofía de 2012⁵⁸⁶, situación que nos parece paradójica considerando el Derecho como parte de la ciencia, y trabajando esta Comisión en su aportación al desarrollo sostenible. Como señala NAKHJAVANI⁵⁸⁷, ya en Río se establece, una relación directa entre el aumento de la capacidad de cumplimiento de todos los Estados, no solo de los que están en vías de desarrollo, respecto de los objetivos relacionados con el desarrollo sostenible, con la adaptación del saber científico mediante los avances tecnológicos que, a su vez, deben ser objeto de transferencia para hacer valer su aportación práctica. El compromiso de las partes es doble, en primer lugar, el de promover los avances científicos y tecnológicos en el fomento de un aprovechamiento equilibrado de los recursos y, en segundo lugar, aplicar estos progresos en la práctica, de forma solidaria, para aumentar su *compliance-building*, con especial atención a los países en desarrollo a quienes hay que transferir los avances considerados como un bien o beneficio común. La relevancia de este principio en el sistema de Naciones Unidas lleva a algunos autores a considerarlo como parte esencial de esta política⁵⁸⁸, opinión con la que coincidimos, en la línea que ya dejase trazada el Club de Roma. Así WEISZACKER y LOVINS en su informe de 1997⁵⁸⁹ proponen que;

“Una estrategia ecológicamente sostenible, debería estar constituida por los cuatro elementos siguientes: mejores tecnologías (revolución de la eficiencia), fuentes de energía que respeten el medio ambiente (renovables), cambios estructurales: sobre todo en el sector del transporte y menor crecimiento de los servicios energéticos.”

⁵⁸⁵ Recogida en la Cumbre de Johannesburgo como documento RES A/57/329.

⁵⁸⁶ Res 7/2012 de la Conferencia celebrada en la capital búlgara entre los días 26 y 30 de agosto de 2012.

⁵⁸⁷ *Sustainable Development Compliance-building*, en CORDONIER SEGGER and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 245.

⁵⁸⁸ Así lo indica PIÑAR MAÑAS en AA.VV., *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, p. 24, al referirse a la obra de Michael DECLERIS *The law of sustainable development. General Principles*, Informe elaborado para la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, p. 67.

⁵⁸⁹ *Factor 4, Duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales. Informe al Club de Roma*, Círculo de Lectores S.A.-Galaxia Gutenberg S.A., Valencia, 1997.

¿Por qué consideramos este principio como de naturaleza sostenible?

La aportación de la ciencia y la tecnología, de forma conjunta, permite que el proceso de desarrollo se lleve a cabo de forma respetuosa con el medio, a la vez que la transferencia de conocimientos y medios es una manifestación del deber de solidaridad con los menos desarrollados, deber de asistencia que forma parte del elemento ético, pilar básico de este ordenamiento. De esta manera, el papel del conocimiento científico, llevado a la práctica, incide de forma positiva en el desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente. A nuestro juicio, además, considerando el Derecho como ciencia, existe una responsabilidad clara respecto de su aportación al desarrollo sostenible en la creación de un sistema de principios claros y actualizados sobre esta materia que permitan la elaboración de normas que se inspiren en su contenido de forma conjunta y ese cometido exige, como señala PÉREZ MORENO⁵⁹⁰, una vigilante actitud.

En nuestra opinión, solo se podrán crear normas eficaces en la búsqueda del desarrollo sostenible si su contenido respeta el sistema de principios establecidos en Río 92 de forma actualizada, adaptándolas a los niveles de conocimiento y capacidad de cumplimiento sobre la base de la información que aportan la ciencia y la tecnología, pero además, como fruto de un proceso de elaboración respetuoso con los conocimientos aportados por la rama jurídica del conocimiento humano.

⁵⁹⁰Para este autor, el científico debe llamar la atención sobre las adaptaciones, modificaciones y reformas que deben hacerse en la legislación, adelantándose a la eclosión de los problemas. Según PÉREZ MORENO, todo ello exige una vigilante actitud ante el desenvolvimiento de los hechos sociales, valorando la funcionalidad de las normas vigentes (*Metodología Jurídica*, Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Derecho Administrativo, n° 73, enero-abril 2009, p. 62).

E. Formación de las nuevas generaciones (principio 21):

“Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.”

Plasma este principio la concepción intergeneracional del principio general de participación reconocido en el décimo de esta Declaración, al cual la Declaración de Estocolmo dedica a este tema su principio 19. En su contenido resalta la importancia de la educación de jóvenes y adultos para conseguir una sociedad bien informada y consciente de su responsabilidad en la mejora del medio ambiente. La juventud conecta permanentemente las generaciones del presente con las que vendrán. Por su parte la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁵⁹¹ hace de la educación un aspecto de ese derecho humano, tanto de forma expresa en su art. 8, como implícitamente, al obligar/reconocer a la persona a participar en el ejercicio de su deber/derecho al desarrollo. Es una llamada a la adecuada formación de la juventud en los valores que componen la búsqueda del equilibrio, pero también un reconocimiento a su aportación activa. Entendemos que su formulación impersonal en Río (debería...) hace que debamos sentirnos implicados todos los miembros de la comunidad internacional a todos los niveles, desde los Estados hasta los individuos. Dentro del ámbito social de esta política, es esencial que la juventud se forme en sus valores y se involucre en la consecución del objetivo formando una cadena, en lo que en el texto se denomina “alianza mundial”. El Capítulo 36, Sección IV de la Agenda 21 se titula “Fomento de la conciencia ambiental” para tratar del papel de la educación en la consecución del objetivo sobre la base del acceso universal a la enseñanza básica, la lucha contra el analfabetismo, fomentando la educación en materia de medio ambiente y desarrollo, integrándolos en los programas educativos, incluidos los destinados a los adultos⁵⁹².

⁵⁹¹ Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1.986.

⁵⁹² En este sentido, no podemos obviar el papel que ha desempeñado y desempeña la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, creada en 1.945 y con sede permanente en París. Concretamente en 2014 celebra la Conferencia Mundial para la educación en el desarrollo sostenible, que desarrolló en Japón con motivo de la conclusión del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, que tuvo como antecedente inmediato la Conferencia celebrada en Bonn en 2009, asumiendo el papel fundamental que tiene la educación para el desarrollo económico y social, la protección ambiental y la integración de estos objetivos. La UNESCO ha sido dirigida entre 1987 y 1999 por Federico MAYOR ZARAGOZA, periodo en el que vino obligada a recuperarse del

Estamos persuadidos de que las generaciones son los eslabones de esa cadena que, como las mareas, de forma apenas imperceptible, están en constante movimiento, subiendo a las esferas de poder en los distintos sectores de la sociedad a esos jóvenes que, apenas un rato antes, estaban aprendiendo en las escuelas y universidades, pero que, inexorablemente, vendrán a sustituir a los que fueron responsables de su formación. Esta concepción dinámica de la sociedad, nos transmite que la adecuada formación de las generaciones venideras en estos principios es una de las más graves responsabilidades de los Estados, esencial e innegociable, y no debería ser objeto de especulaciones electorales o manipulaciones políticas tendenciosas. Continuamente vemos cómo se denuncia la pérdida de interés político en la búsqueda del equilibrio entre medio ambiente y desarrollo⁵⁹³, pero habría que plantearse si en la formación de los jóvenes, desde 1992, se ha sabido transmitir esta preocupación porque puede que en la respuesta encontremos la explicación en cuanto al incumplimiento de los objetivos teóricos propuestos. Quizás podamos encontrar una orientación en lo que debe ser el núcleo de la formación de los jóvenes para dirigir su creatividad hacia este objetivo en las palabras de Maurice STRONG⁵⁹⁴ para quien no se necesita más que el desarrollo de una nueva ética, de una nueva cultura en que nuestro afán de competencia se disciplinase más, gracias a nuestros instintos comunes y a nuestra propensión a la cooperación.

Para llevar a efecto esta necesidad son las políticas educativas el medio apropiado y, en este sentido es decisivo el papel de la UNESCO⁵⁹⁵ en el sistema de Naciones Unidas por su dedicación al fomento de la educación y formación

abandono de algunos países como EEUU, de quien hemos tenido el honor de disfrutar leyendo su prólogo a la obra dirigida por José Luis PIÑAR MAÑAS, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, pp. 15 y ss.

⁵⁹³ KIBEL, *Rio's Decade: readresing the 1992 Earth Summit UNCED'S uncertain legacy: an introduction to the issue*, Golden Gate University Law Review, Rev. 345, 2002; STEINER, *Reassessing the 1992 Earth Summit: reassessing the 1992 forest principles statement: the journey from Rio to Johannesburg: ten years of forest negotiations, ten years of successes and failures*", Golden Gate University Law Review, Rev. 269, 2002; o GALIZZI, *From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: has the environment lost its way on the global agenda*, Fordham International Law Journal, Fordham University School of Law, Rev. 345, 2006.

⁵⁹⁴ AA.VV., *Diez años después de Estocolmo: desarrollo, medio ambiente y supervivencia*, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983, p. 252.

⁵⁹⁵ La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se fundó el 16 de noviembre de 1945.

en esta línea sobre la base de los acuerdos internacionales en esta materia⁵⁹⁶ en sus estrategias y planes, como es el caso del programa “Educación para Todos”⁵⁹⁷, sobre la base de datos que revelan la deficiente situación a nivel internacional⁵⁹⁸ que evalúa anualmente a través de sus Informes de Seguimiento o más específicamente en esta materia, a través del programa Decenio de Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014)⁵⁹⁹, que fomenta en la etapa educativa introducir una visión global de los problemas que nos afectan en el presente y una visión de responsabilidad colectiva en su solución de cara al futuro, conciliando el desarrollo económico con el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En esta labor involucra a todos los sectores y, en especial, a los medios de comunicación. MAYOR ZARAGOZA⁶⁰⁰ señala con claridad la línea a seguir en esta materia al expresar la necesidad de que para la educación en el desarrollo sostenible deben crearse reglas normativas que garanticen el derecho de todos a disfrutar y convivir en un entorno compuesto no solo por el medio ambiente,

⁵⁹⁶ Como es el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados el 13 de septiembre de 2000, RES A/55/2.

⁵⁹⁷ Acuerdo adoptado en el seno del Foro Mundial sobre la Educación en el año 2000 en Dakar y que se plantea seis objetivos esenciales para 2015:

- Extender la protección y educación de la primera infancia;
- Velar por que todos los niños puedan tener acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
- Aumentar el acceso al aprendizaje y los programas de preparación para la vida activa de jóvenes y adultos;
- Aumentar en 50% el número de adultos alfabetizados;
- Suprimir las disparidades entre los sexos en la educación;
- Mejorar la calidad de la educación en todos sus aspectos.

⁵⁹⁸ Según datos de la propia Organización, en 2009 el 16 % de la población mundial adulta era analfabeta y 75 millones de niños seguían sin tener acceso a la enseñanza primaria.

⁵⁹⁹ RES 65/163 de 4 de marzo de 2011.

En uno de los documentos editados por la Sección de la Educación para el Desarrollo Sostenible de esta organización denominado *Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible*, se reúnen someramente los principios y objetivos de este programa, partiendo de cuestiones básicas como la paz, el cambio climático, la pobreza, el empoderamiento de la mujer. Los medios para conseguir estos objetivos son la educación de calidad, la reorientación de los programas educativos, la formación de la ciudadanía, llevando a la práctica su contenido. Tal y como destaca el Director General de la UNESCO Koichiro MATSUURA: “La educación, en todas sus formas y todos sus niveles, no es sólo un fin en sí mismo, sino también uno de los instrumentos más poderosos con que contamos para inducir los cambios necesarios para lograr un desarrollo sostenible.”

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141629s.pdf> [Visita 10 agosto 2017]

⁶⁰⁰ Presidente de la UNESCO entre 1987-1999.

sino también por el desarrollo económico y social⁶⁰¹. Su testimonio nos trae de nuevo a la esfera de la responsabilidad de la ciencia jurídica, en este caso en la regulación normativa de la educación para el desarrollo sostenible con el fin, como señala Kofi ANNAN, de convertir el desarrollo sostenible de idea abstracta en una realidad para todos los pueblos del mundo. La necesaria formación de las presentes y futuras generaciones en este enfoque de búsqueda de equilibrio entre desarrollo económico, social y protección del medio ambiente se traduce así en un pilar esencial para poder llevar a cabo los cambios necesarios entre otros en los modelos económicos, cambios de sistemas de producción y consumo, asistencia, o lucha contra la pobreza, en cuya consecución tiene un papel esencial el Derecho.

¿Cómo podríamos calificar este principio desde el punto de vista jurídico? Es innegable que el derecho a la educación es un derecho humano de primera generación, así recogido en la Declaración Universal⁶⁰² con un contenido tal que, sin más añadidos, podría corresponder a los principios básicos del desarrollo sostenible al fomentar el respeto mutuo a los derechos y libertades fundamentales, la comprensión, la tolerancia y la amistad, sin discriminación, promoviendo el desarrollo de Naciones Unidas que se puede corresponder perfectamente, por ejemplo, con el deber de solidaridad que se recoge en varios de los principios de Río. De esta Declaración nos interesa, además, que no solo recoge derechos, sino que además el establecimiento de deberes de los individuos para con la comunidad⁶⁰³. La conexión del derecho a la educación con la política de Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo podemos encontrarla a través de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 4 de diciembre de 1986⁶⁰⁴ que, partiendo del respeto de respeto a los derechos humanos, eleva a esta categoría al derecho al desarrollo, como tal, y como obligación a contribuir al mismo, señalando el derecho a la educación además, como responsabilidad de los Estados en su obligación de contribuir al

⁶⁰¹ Para concluir que de poco sirven las grandes declaraciones si no van acompañadas por desarrollos normativos precisos, AA.VV. (Director PIÑAR MAÑAS), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002.

⁶⁰² Res. 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, art. 26.

⁶⁰³ Artículo 29.1.

⁶⁰⁴ A RES 41/128.

proceso de desarrollo⁶⁰⁵. A falta de algún pronunciamiento judicial a nivel internacional que delimite el perfil y contenido del derecho humano a la educación como parte integrante del objetivo del desarrollo sostenible, entendemos que puede ser objeto de protección dentro del ámbito del derecho a la educación previsto en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. De lo que no cabe la menor duda es de su papel como una de las políticas transversales fundamentales (junto con la aportación científica y la financiación) en cuanto a la necesaria formación de la sociedad en los cambios necesarios para conseguir este objetivo.

En nuestra opinión, sin perjuicio de que el derecho humano a la educación excede a los límites de este trabajo, debemos insistir en que la formación en los valores del equilibrio entre el derecho al desarrollo humano y la protección del entorno es una expresión del carácter dinámico del sistema de principios jurídicos sobre el desarrollo sostenible, de tal manera que, si la equidad intergeneracional es la que señala el respeto de nuestro entorno para permitir el desarrollo de esas generaciones venideras, de nada servirá ese respeto, si quienes ocupen nuestro lugar por el ciclo natural del ser humano no están debidamente formados en mantener esa dinámica a favor de quienes, inexorablemente les sustituirán a ellos. De otra parte, dentro del deber de asistencia, la mayor aportación que puede realizar la comunidad internacional a los países en desarrollo, es la formación de su juventud, de tal manera que a través del aumento del nivel educativo de estos países, se aumente su capacidad de cumplimiento para implementar las políticas y fomentar el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible. Es por ello que, nos parece esencial, que desde la ciencia jurídica se le dé la debida importancia a este aspecto, el de la educación, no solo como un derecho del individuo a su propio desarrollo, sino como formación básica en el sentir colectivo del derecho al desarrollo y en la protección del entorno como objetivo común de la humanidad, a partir de la cual poder exigir a la sociedad su responsabilidad en el proceso. Si las nuevas generaciones asumen esa perspectiva, tendremos más posibilidades de tener garantizada la continuidad en la búsqueda del desarrollo sostenible. Si no, el rumbo, por desconocido, no será el adecuado.

⁶⁰⁵ Art. 8 de la citada resolución.

F. Defensa de las comunidades locales (principio 22):

“Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.”

La Declaración de Estocolmo no menciona a estas comunidades expresamente. En Río se reconoce la aportación a la protección del medio ambiente y como modelo de equilibrio con el desarrollo, a aquellas comunidades más unidas a la Naturaleza, pero que no alcanzan la condición de Estados. Destaca la importancia de sus conocimientos y prácticas tradicionales y obliga a los Estados a reconocer su identidad, legitimación y aportación en la búsqueda del equilibrio. Este pronunciamiento, a su vez, da una idea del peso político que tuvieron en la Convención estas comunidades. No podemos ser ajenos al hecho de que su localización favoreció precisamente esta circunstancia, sobre todo ante la cercanía de un ecosistema esencial para la subsistencia del planeta como es la Amazonia. Su importancia estriba en que ellas mismas forman parte del entorno que debemos proteger y han convivido durante siglos con la Naturaleza sin dañarla, tomando de ella lo necesario para la subsistencia. Suponen pues, un modelo de desarrollo sostenible de orígenes ancestrales y a la vez perfectamente asumido socialmente por estos grupos a través de sus costumbres y creencias religiosas. Por el contrario, en Río, estas comunidades denuncian el peligro, a veces efectivo, de que el desarrollo incontrolado en sus territorios, afecte en la misma proporción al entorno y a los pueblos que forman parte de él desde hace siglos. La propuesta de principios jurídicos que formó parte de las conclusiones del Informe *Brundtland* no hizo alusión alguna al respecto. Tampoco en la Declaración de Tokio que resumió el trabajo de la CMMAD. En el contenido del informe se refleja la preocupación por luchar contra la pobreza, la conservación de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna, pero es escasa la atención a estos grupos sociales

adjuntos, tradicionalmente, a ellas, aunque como señala CRAIG⁶⁰⁶ ya se instaba a reconocer sus derechos tradicionales.

La Agenda 21 identifica a estas minorías dentro de los denominados “grupos principales”⁶⁰⁷ en su Capítulo 26, reconociendo su experiencia ancestral en la relación con el medio, sus prácticas tradicionales equilibradas con la capacidad en el medio en el que viven y, por tanto, su aportación en esta materia. Su reconocimiento en Río supone una gran victoria de este colectivo y entendemos como la introducción de una nueva perspectiva a la hora de afrontar la relación entre hombre y Naturaleza que aportará su utilidad en la búsqueda del equilibrio⁶⁰⁸.

Consideramos esencial el respeto al conocimiento y prácticas tradicionales, no solo de las tribus indígenas, sino de todas aquellas comunidades locales que han vivido en un contacto directo con el medio durante siglos de forma equilibrada y con un concepto de equidad intergeneracional que han auto-limitado el aprovechamiento de los recursos a través de sus propias normas. En el desarrollo de cualquier instrumento normativo moderno nos parece un error intentar eliminarlas o transformar fríamente sus hábitos desde el sillón de nuestros despachos sin haber analizado antes con especial detenimiento su aportación a la búsqueda del equilibrio entre medio ambiente y desarrollo de estas culturas durante siglos. Saber cómo han vivido esos grupos sociales en contacto con el medio sin dañarlo, convirtiéndose en muchos casos en elemento esencial del equilibrio de los ecosistemas y tener en cuenta sus aportaciones, es una premisa fundamental para que las medidas

⁶⁰⁶ *Interconexión entre derechos humanos, medio ambiente y pueblos indígenas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental n° 12, 2007.

⁶⁰⁷ CORDONIER SEGGER and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 243.

⁶⁰⁸ De hecho, para algunos autores como DELLUTRI, el supuesto de la vinculación de estos pueblos con el medio que los rodea, creando una relación tan intensa de interdependencia, a partir de la década de los 80 sirve de base para reforzar la necesidad del reconocimiento del derecho al medio ambiente como un derecho humano y nos ofrece como muestra el reconocimiento a estas comunidades en algunas Constituciones de Estados de América Latina respecto del derecho colectivo sobre la tierra en la que viven, así como a su identidad étnica, social y cultural como es el caso de Argentina (1994), Brasil (1988), Nicaragua (1986), Panamá (reformada en 1983) o Paraguay (1992), entre otros (*El Derecho Humano al Medio Ambiente: El Caso de los Pueblos Autóctonos*, American University International Law Review, 2008, pp. 73 y ss.); en la misma línea FERREIRA DO CARVALHO, *La Contribución del Derecho Humano Internacional a la Protección Ambiental: Integrar para Cuidar Mejor la Tierra y la Humanidad*, American University International Law Review, 2008, pp. 141 y ss.

que se adopten sean las adecuadas y no supongan en sí un factor desestabilizante contrario a nuestros propósitos. Por otra parte, sus normas y valores, de una eficacia contrastada durante siglos, pueden servirnos de referencia a la hora de rediseñar nuestras propias pautas de producción y consumo.

A pesar del breve espacio que se dedica a esta cuestión en la Declaración de Johannesburgo⁶⁰⁹, y en su Plan de Aplicación⁶¹⁰, Naciones Unidas, a partir de 1992⁶¹¹ adopta una política específica respecto de los pueblos indígenas con este enfoque, que se traduce en la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas⁶¹² y que culmina con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶¹³, en el que plasma esta realidad desde un doble punto de vista: como sectores de población en vías de desarrollo económico y social, por un lado, y como ejemplo de sostenibilidad fruto de la conservación de ecosistemas privilegiados con los que conviven desde tiempo inmemorial, por otro, reconociéndoles sus derechos sobre estos territorios⁶¹⁴, su necesaria participación en las decisiones que les afecten⁶¹⁵ y, en general, al desarrollo económico y social⁶¹⁶, creando un régimen de protección en sus 46 artículos que pretende evitar su discriminación al tiempo que protege sus peculiaridades.

La aportación de las normas consuetudinarias procedentes de culturas tradicionales en el equilibrio entre medio ambiente y desarrollo ya fue reconocida por el magistrado WEERAMANTRY en su Opinión Separada en el

⁶⁰⁹ A/CONF.199/20, párrafo 25 de la Declaración: “Reafirmamos el papel vital de las poblaciones indígenas en el desarrollo.”

⁶¹⁰ Párrafo 70 del Plan de Aplicación: “Apoyar las iniciativas de África encaminadas a lograr un turismo sostenible, que contribuya al desarrollo social, económico y de la infraestructura, por los medios siguientes:

c) Respetando las tradiciones y culturas locales y promoviendo la aplicación de los conocimientos indígenas en la ordenación de los recursos naturales y el ecoturismo;”

⁶¹¹ 1993 fue declarado Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, al que precedió el trabajo del Comité Económico y Social, pero sobre todo el de recopilación y estudio llevado a cabo por MARTÍNEZ COBO iniciado en 1970 y culminado en 1984.

⁶¹² RES 2000/22 del ECOSOC.

⁶¹³ RES 61/295 de 13 de septiembre de 2007.

⁶¹⁴ Art. 10 de la Declaración.

⁶¹⁵ Art. 18 del mismo texto.

⁶¹⁶ Art. 21.

caso *Gabcikovo-Nagymaros*⁶¹⁷, pero su ámbito de protección más decidido lo vamos a encontrar en los tribunales de derechos humanos, especialmente en África y América. El sistema internacional de derechos humanos evoluciona desde una formulación individual de la protección establecida en la Declaración Universal de 1948, a ofrecer una legitimación activa a los pueblos en declaraciones posteriores como es el caso de las emanadas de estos continentes, que vienen a reconocer una serie de derechos a estos colectivos y su protección a través de los tribunales de derechos humanos⁶¹⁸. Así, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*⁶¹⁹, esta cuestión se convierte por primera vez, en este foro, en el eje central del objeto del proceso, teniendo como hilo conductor el sistema de derechos históricos de estas comunidades sobre sus territorios y bienes, considerados, no solo desde un punto de vista material, sino también como parte de su modo de vida, cultura, tradiciones y religión, bienes que han de ser objeto de protección. La parte reclamante, además de la existencia de estos derechos, reclamó la falta de un recurso para hacerlos efectivos, como recuerda el magistrado CANÇADO TRINDADE⁶²⁰ en su Opinión Separada al hablar del derecho a un retorno sustentable.

⁶¹⁷ WEERAMANTRY señala como los principios que pueden extraerse de esas aportaciones: el principio de tutela de los recursos de la tierra, los derechos intergeneracionales, la protección de la flora y de la fauna, el respeto de la tierra, la mayor utilización de los recursos naturales mientras se preserva su capacidad regenerativa, el principio de que el desarrollo y la protección ambiental deben complementarse entre sí y el principio de evaluación permanente del impacto ambiental (caso relativo al proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, *Hungría v. Eslovaquia*, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7).

⁶¹⁸ El denominado Pacto de San José de Costa Rica suscrito el 22 de noviembre de 1969 viene a ser ampliado en este aspecto por el denominado Protocolo de San Salvador suscrito el 17 de noviembre de 1988, al reconocer, sobre la base de la no discriminación, el derecho de los pueblos al desarrollo y a disponer de sus riquezas y recursos naturales.

Por su parte, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 27 de junio de 1981, reconoce una legitimación expresa a los pueblos en sus derechos a la existencia, a la autodeterminación y a la igualdad, así como a ser asistidos por otros Estados en su lucha por estos derechos (arts. 19, 20). En su art. 21 se recoge expresamente el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales, eliminando cualquier forma de explotación extranjera. El derecho al desarrollo económico y social de los pueblos viene expresamente recogido en su art. 22 y el derecho a un entorno favorable para su desarrollo en el art. 24.

⁶¹⁹ Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, nº 79.

⁶²⁰ Este magistrado argumenta el derecho a un *retorno sustentable* (párrafo 11 y ss.) con lo que al reconocimiento del derecho a volver a las tierras de la que fueron desplazados, se une el reconocimiento de la titularidad de dichas tierras como mecanismo de garantía de que no volverán a repetirse los actos de agresión y para preservar su identidad cultural y religiosa. De sus reflexiones destacamos el apartado final “Una breve reflexión metajurídica” de la que extraemos, por su profundidad, cómo pone de manifiesto que los pueblos antiguos, erróneamente llamados “primitivos”, eran totalmente conscientes de su propia vulnerabilidad, y así fue como se desarrolló su espiritualidad, y su íntima coexistencia con sus muertos.

El derecho de participación de estas comunidades, recogido como principio 10 en la Declaración de Río⁶²¹, en forma de derecho de acceso a la justicia ha venido siendo objeto de análisis por parte del Tribunal, en relación con la vulneración de su derecho a la propiedad, así como el debido respeto a su cultura, religión y tradiciones, en lo que, en definitiva supone su derecho al desarrollo económico y social. El Tribunal considera indispensable el respeto del derecho al debido procedimiento para la efectividad de la defensa de los derechos de fondo en estas reclamaciones. Como señala la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible en su Informe de la Conferencia de Sofía⁶²² la Sentencia de la CIDH en el caso de la Comunidad Indígena *Yakye Axa v. Paraguay*⁶²³ se explayó sobre el significado de los recursos "efectivos", y también señaló a referencias particulares al contexto de los grupos indígenas, valorando el grado de eficacia examinando, en primer lugar, si se proporcionó formalmente el recurso para, a continuación, entrar a determinar si el recurso podría ser considerado para ser eficaz teniendo en cuenta las características específicas que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población general y que conforman su identidad cultural⁶²⁴.

Por otro lado, los "post-modernistas", -de quienes definitivamente me he apartado-, luego de liberarse a sí mismos del tiempo cíclico, se integraron en la historia y, en su opinión, se convirtieron en esclavos de su propia creencia infundada en la progresión lineal respaldada con los avances tecnológicos. Minimizaron la búsqueda de la regeneración, intentaron evitar o minimizar el sufrimiento humano mediante la búsqueda del confort material (en lugar de aceptar el sufrimiento, asumiéndolo e intentando aprender de él), dejaron de reverenciar a sus muertos y cultivaron su memoria personal y colectiva" (párrafo 31), resaltando cómo en el caso de los *N'djukas* de la comunidad *Moiwana* de *Surinam*, rico en enseñanzas, ha salvado la importancia de la preservación de las expresiones culturales, como una forma de comunicación de los seres humanos con el mismo misterio insalvable del mundo exterior, así como también de cultivar la memoria personal y colectiva, de una saludable coexistencia de los vivos con sus muertos y la imperativa primacía de la justicia y el respeto de las relaciones humanas, de los vivos entre sí, y de ellos con sus muertos (párrafo 32) (Voto razonado a la Sentencia de 8 de febrero de 2006, Serie C n° 145, caso comunidad *Maiwana v. Surinam*, párrafo 5).

⁶²¹ El último párrafo de este principio señala que: "Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

⁶²² *International Law Association*, Informe final de la Comisión de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible, Sofía 2012.

⁶²³ Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C, n° 125; en la misma línea otros como comunidad *Sawhoyamaxa v. Paraguay*, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C, n° 146; caso comunidad indígena *Xákmok Kásek v. Paraguay*, Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, n° 214; o caso pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C, n° 245.

⁶²⁴ "Para un remedio ser eficaz, debe también permitir la reparación dentro de un "plazo razonable", que considera a) complejidad del asunto, b) la iniciativa procesal de la parte interesada, y c) la conducta de las autoridades judiciales. En el presente caso, el Tribunal sostuvo que una demora prolongada de once años y ocho meses que pasaron, fue en sí misma una violación del derecho a un juicio justo. Afirmó que existe una violación del artículo 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana cuando se

En este último caso, el Tribunal analizó el incumplimiento del derecho de participación en cuanto a la inexistencia de una evaluación de impacto social y ambiental previa a la concesión de explotaciones mineras y madereras en el territorio de esta comunidad⁶²⁵, materia que ha sido analizada en nuestra doctrina, entre otros, por AZERRAD URRUTIA⁶²⁶. Al pronunciarse sobre el contenido de este derecho de consulta previa, el Tribunal llevó a cabo una delimitación precisa que debe ser respetada por los Estados. Así consideró que debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Ser de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo;
- b) Estar en las primeras etapas de un plan de desarrollo o inversión para permitir la consideración y discusión dentro de la comunidad y no sólo cuando se presenta la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad;
- c) Incluir una descripción de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salud, a través de procedimientos culturalmente adecuados;
- d) Facilitar la comunicación constante entre las partes: el Estado debe aceptar y brindar información; y
- e) Estar de acuerdo con las costumbres y los métodos tradicionales de toma de decisiones de la comunidad.

Además, cuando es probable que tenga un impacto significativo dentro de los territorios indígenas el desarrollo propuesto, el Estado tiene una responsabilidad adicional para obtener el consentimiento libre, previo e informado de ese grupo indígena, de acuerdo con las costumbres y tradiciones. Aparece así en este caso el principio 17 de Río, como una herramienta que es del principio de precaución del daño, no solo ambiental, sino como ya expusimos en su momento, adquiriendo una dimensión social en el análisis de riesgos de la actividad que se vaya a proyectar, por lo que en el caso citado se denota esta

producen retrasos en los procedimientos administrativos, no por la complejidad del caso, sino por las actuaciones sistemáticamente demoradas de las autoridades estatales. Sostuvo, además, que el artículo 1 (1) (obligación de respetar los derechos y para garantizar el libre y pleno ejercicio de esos derechos y libertades) impone al Estado la obligación de garantizar que los procedimientos de recurso sean accesibles y simples y que los organismos encargados de la ellos tengan las condiciones técnicas y materiales necesarias para dar una respuesta oportuna a las peticiones formuladas en el marco de dichos procedimientos. Este razonamiento también fue reflejado por la CIDH en el caso del Pueblo *Saramaka v. Surinam*.”

⁶²⁵ Lo que nos recuerda el segundo párrafo del principio 10 de la Declaración de Río.

⁶²⁶ *Minería y derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 21, 2012, pp. 293-324.

evolución de un principio originariamente ambiental hacia la sostenibilidad al incluir el impacto sobre el grupo social que se ve afectado, un enfoque que se convierte en doctrina consolidada de la Corte Interamericana confirmada, entre otros pronunciamientos, en la Opinión Consultiva de 15 de noviembre de 2017⁶²⁷.

Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) manifiesta su preocupación por los pueblos indígenas en supuestos como el caso *Minority Rights Group International* en nombre de *Endorois Welfare Council v. Kenia*⁶²⁸, en el que la Comisión recomendó al Estado demandado devolver los territorios que desde tiempos ancestrales poseía el pueblo demandante en la zona del lago *Bogoria* tomando como base, entre otros fundamentos, el derecho de libertad religiosa (art. 8), el de propiedad privada previsto en el art. 17⁶²⁹ de la Carta Africana⁶³⁰, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales, que recoge el art. 21⁶³¹ y el derecho al desarrollo social y cultural contenido el art. 22⁶³², así como la obligación de garantizarlos por parte de los Estados. Su definición del derecho al desarrollo plantea un interesante enfoque, a la vez constitutivo e instrumental, considerando una violación del derecho el incumplimiento de cualquiera de sus elementos, sea constitutivo o de fondo⁶³³.

De nuevo en este pronunciamiento, el derecho de participación y su efectividad (o más concretamente la falta de esta característica) viene a ser esencial en la consideración de la ilegalidad de la conducta del Estado

⁶²⁷ Solicitada por la Rep. de Colombia, OC-23/17.

⁶²⁸ Caso 276/2003, mayo 2009.

⁶²⁹ Párrafos 239 a 251.

⁶³⁰ Párrafos 174 a 238.

⁶³¹ Párrafos 252 a 268. Este último declara que, partiendo de la existencia de la expoliación de sus tierras por parte del Estado demandado, el pueblo demandante nunca recibió la compensación suficiente a la que tiene derecho.

⁶³² Artículo 21.1 y artículo 22.1. En los párrafos 269 a 298 la Comisión analiza si el Estado de Kenia integró suficientemente al pueblo *endorois* en el proceso de desarrollo que supuso la creación de la Reserva en sus territorios.

⁶³³ Párrafo 277: “La Comisión Africana es de la opinión de que el derecho al desarrollo es una prueba de dos puntas, que es a la vez constitutiva e instrumental, o útil como un medio y un fin. La violación de cualquiera de los elementos de procedimiento o de fondo, constituye una violación del derecho al desarrollo. El cumplimiento de una sola de las dos puntas no va a satisfacer el derecho al desarrollo. La Comisión Africana toma nota de los argumentos de los reclamantes "que el reconocimiento del derecho al desarrollo exige el cumplimiento de cinco criterios principales: debe ser equitativo, no discriminatorio, participativo, responsable y transparente, con equidad y la elección tan importante, sobre temas generales en el derecho al desarrollo.”

demandado⁶³⁴. Además, al tratarse de territorios vinculados ancestralmente a este pueblo, la Comisión entiende que, más allá de la efectiva participación de los *endorois* en el proceso de desarrollo, es necesario contar con su consentimiento “libre, previo e informado, según sus costumbres y tradiciones”⁶³⁵, elevando el nivel de participación efectiva al de autorización previa de tal manera que establece una barrera de protección de las comunidades indígenas frente a aquellas actividades que puedan menoscabar su integridad territorial, tradicional y cultural, afectando a esta parcela de su derecho al desarrollo entendido, no como el crecimiento económico, sino como el respeto a su opción a mantener sus hábitos y costumbres ancestrales en el ámbito de los territorios en los que históricamente han vivido. El incumplimiento por parte del Estado demandado da lugar a la obligación de entregar una “compensación justa”⁶³⁶ que en este caso consiste en la participación en los beneficios de la Reserva creada en sus territorios. En iguales términos se ha pronunciado en la Orden de Medidas Provisionales de 15 de marzo de 2013⁶³⁷ contra Kenia (de nuevo) al considerar que, entre otros, se ha vulnerado el derecho al desarrollo del pueblo *ogiek* al impedir el ejercicio de este derecho junto con el de propiedad, al aprovechamiento de sus recursos naturales y a la práctica de su cultura y religión como consecuencia de las actuaciones del gobierno demandado sobre los territorios de la selva de *Mau*.

La Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible, expuso en su Informe de la Conferencia de Berlín en 2008⁶³⁸ sus conclusiones sobre los avances producidos en esta materia, a raíz de la aprobación de la Declaración de Derechos por Naciones Unidas el año anterior. En el grupo de trabajo encabezado por la profesora VIEIRA, destaca la ambición de esta Declaración, si bien critica aspectos como la falta de definición de pueblo indígena, o la no atribución de un derecho soberano sobre sus recursos a pesar del reconocerles derechos sobre los mismos como, por ejemplo, a participar en los procesos de adjudicación de los recursos, así como a ser compensados en los

⁶³⁴ Ver párrafos 278 a 283.

⁶³⁵ Párrafo 291 *in fine*.

⁶³⁶ Párrafo 295.

⁶³⁷ Caso 006/2012.

⁶³⁸ Página 23 del informe.

casos en los que se vean desposeídos⁶³⁹. No podemos olvidar que a pesar de sus aportaciones, en los pronunciamientos de los tribunales se echa en falta la necesaria eficacia jurídica como critica ALVES BARBOSA⁶⁴⁰.

Apreciamos aun así, curiosamente, que el mayor nivel de protección efectiva, desde el punto de vista jurídico, del principio 22 de la Declaración de Río lo hemos encontrado en África y América, continentes en los que se encuentran localizadas gran parte de estas comunidades, a través de su inclusión en sus declaraciones de derechos humanos, con un mecanismo judicial especializado, coincidiendo con la existencia de focos de conflicto tradicionales. No obstante, en nuestro trabajo proponemos, debemos, ir más allá en la lectura de este reconocimiento para poner en evidencia un dato esencial para la efectividad del sistema de protección y es su necesidad de adaptación y aplicación efectiva a la diversidad de los pueblos y culturas que componen el planeta, de manera que, dentro de las medidas que se adopten, se deberán tener en cuenta las opiniones de la población local, sus valores, costumbres y formas de vida en cuanto actúen en consonancia con el desarrollo sostenible.

A nuestro juicio, aun cuando es fácil idealizar en este apartado a las tribus nativas americanas, africanas o esquimales, no es menos cierto que este tipo de comunidades locales y prácticas tradicionales existen en mayor o menor medida en casi todos los Estados, incluidos los desarrollados, sobre todo en el entorno rural y son una referencia útil cuando éstos u otros actores principales, planifiquen las actividades y medidas a adoptar en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible en un ámbito físico determinado, lo que obliga a tener en consideración los derechos de las comunidades locales existentes, no solo en señal de respeto a su identidad social y cultural, sino como señala CRAIG⁶⁴¹, en

⁶³⁹ En la misma línea EIDE, *Rights of Indigenous Peoples – Achievements in International Law during the Last Quarter of a Century*, Netherlands Yearbook of International Law 37, 2006, pp. 155-212, y 199-200.

⁶⁴⁰ Para el autor, hay casos en los que las reparaciones para ser efectuadas llevan años, situación que perjudica a su efectividad y, además, crea una sensación de injusticia (*La eficacia de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los pueblos tradicionales*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 33, 2016, pp. 469-490).

⁶⁴¹ Para la autora, los pueblos indígenas pueden jugar un papel importante para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible gracias a su relación vital con el medio ambiente, basándose en sus conocimientos tradicionales rurales y su capacidad de adaptación a las condiciones ecológicas (*Interconexión entre derechos humanos, medio ambiente y pueblos indígenas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 12, 2007, pp.31-46).

cuanto a la información que nos puedan aportar respecto del equilibrio en la relación entre su concepto del desarrollo y el respeto al medio que les rodea, basado en un sistema de normas sociales e incluso religiosas cuya eficacia suele estar contrastada por el paso del tiempo. Por el contrario, son uno de los mejores indicadores de cuando se produce un desarrollo no sostenible si en ejecución del desarrollo económico se produce un proceso de empobrecimiento, exclusión social o vulneración de derechos humanos de estas comunidades.

Es por ello que estamos convencidos de que, un sistema de normas que tenga la capacidad de reconocer y adaptarse a las costumbres y tradiciones de la comunidad a la que va dirigida y que ha tenido desde siglos la custodia del mismo territorio, en vez de pretender un cambio brusco y frío basado en unas directrices genéricas desconocedores de su modelo de desarrollo, siempre ofrecerá más oportunidades de compatibilizar la protección del entorno con las necesidades de sus destinatarios, cualidad que beneficiará, directamente, a su eficacia.

G. Relación paz-desarrollo sostenible (principio 25):

“La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.”

El mantenimiento y búsqueda de la paz constituye, como ya hemos dicho antes, la esencia de la creación de la ONU. La Carta Fundacional, en sí, supone un compendio de principios y medidas para evitar la guerra y solucionar los conflictos por medios pacíficos. La novedad en la Declaración de Río es el reconocimiento institucional a la relación entre paz y las bases del desarrollo sostenible: el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente. Como ya vimos, la Declaración de Estocolmo se refiere a la seguridad en su principio 1, párrafo 2, al proscribir toda forma de opresión entre los pueblos, y en el principio 26, al promover la supresión de todas las armas de destrucción en masa, sin ir más allá. Pero ya en la Declaración de Tokio, la CMMD al hablar de la cooperación internacional, se recuerda la interrelación entre paz,

seguridad y desarrollo sostenible. Éste es el título del Capítulo 11 del Informe *Brundtland*⁶⁴² en el que se reconoce la conexión entre estos objetivos de la humanidad y se señala la “tensión ambiental”, como posible causa y efecto en los supuestos de tensión política y conflicto militar. El art. 7 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo va más allá al proponer un desarme completo y el destino de los recursos asignados a este fin a la política del desarrollo. En este sentido, la Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva sobre la legalidad o la amenaza del uso de armas nucleares⁶⁴³, solicitada por la Asamblea General de Naciones Unidas⁶⁴⁴, se pronunció por unanimidad a favor de proseguir y concluir las negociaciones internacionales necesarias con miras al desarme nuclear en todos sus aspectos⁶⁴⁵. Los efectos negativos sobre el desarrollo de los territorios afectados y el respeto a los derechos humanos básicos se han podido apreciar en otros supuestos analizados por la Corte como en el caso relativo a las actividades armadas en el Congo⁶⁴⁶ o el caso relativo a las consecuencias jurídicas derivadas de la construcción de un muro sobre territorio palestino ocupado⁶⁴⁷.

En Río, se viene a dejar sentada una afirmación en la que todos pudieran estar de acuerdo, sin llegar a propuestas más comprometidas. No obstante, un valor originario de Naciones Unidas como es la paz, se establece como un pilar básico en la búsqueda del equilibrio, no entre el medio ambiente y el desarrollo, sino como condicionante mismo de la actividad humana con una conclusión clara: si se transgreden las normas de la convivencia pacífica, además de las consecuencias humanitarias ya conocidas, se estará atentando contra el medio ambiente, impidiendo además el derecho al desarrollo de los países afectados y, en especial, a aquellos que más lo necesitan, que suelen ser las víctimas propiciatorias de los conflictos bélicos por su mayor inestabilidad. En esta línea se sitúa la Opinión Separada del Juez WEERAMANTRY respecto de la Opinión

⁶⁴² Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *Our Common Future (Nuestro Futuro Común)*, cit., pp. 343 y ss.

⁶⁴³ Objeciones Preliminares, Fallo de 18 de julio de 1.996, ICJ 1996, R. 226.

⁶⁴⁴ Resolución 49/75 K de la Asamblea General de Naciones Unidas de 19 de diciembre de 1.994.

⁶⁴⁵ Más apretada fue, sin embargo la votación sobre la cuestión de la legalidad o ilegalidad del uso de las armas nucleares, que constituía el núcleo del pronunciamiento solicitado al aprobar 7 votos contra 7 con el voto de calidad del Presidente BEDJAOUÍ.

⁶⁴⁶ República Democrática del Congo v. Uganda, Fallo de 19 de diciembre de 2.005, ICJ R. 2005, P. 168.

⁶⁴⁷ Opinión Consultiva de 9 de julio de 2.004, ICJ 2004, P. 136.

Consultiva sobre la amenaza o el uso de las armas nucleares⁶⁴⁸, al ir más allá de la necesaria integración de los principios del Derecho Internacional sobre el medio ambiente a la hora de decidir la cuestión, como afirmaba la resolución para, afirmar rotundamente la ilegalidad del uso de las armas nucleares en cualquier circunstancia y sin reservas⁶⁴⁹ como una tarea pendiente desde la formulación de la Cláusula *Martens* en el seno de la Convención de La Haya de 6 de junio de 1.899⁶⁵⁰.

En la Declaración sobre Desarrollo sostenible que puso fin a la Conferencia celebrada en Johannesburgo, las partes reiteran su preocupación por los conflictos armados. De hecho, está comúnmente admitido por la doctrina⁶⁵¹, la influencia que produjo en las partes, sobre todo en EEUU, la cadena de atentados sufrida por ese país el 11 de septiembre de 2001, a los que siguieron los de Madrid, Bali, Londres y Bombay, que ha venido a cambiar el orden de prioridades de los objetivos a escala internacional, de manera que fue mucho más difícil conseguir de este país compromisos más específicos en materia ambiental, al estar especialmente obsesionado con su seguridad nacional frente a este tipo de violencia. En la Cumbre Río+20, su declaración

⁶⁴⁸ Ver párrafos 23 y 24 de la resolución citada.

⁶⁴⁹ Así en su Conclusión, párrafo 554.

⁶⁵⁰ Fyodor Fyodorovich MARTENS, delegado ruso en esta Conferencia hizo el siguiente pronunciamiento que se incorporó al texto resultante:

“Hasta que un Código más completo de las Leyes de guerra se emita, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno declarar que, en los casos no incluidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones y los beligerantes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del Derecho Internacional, tal como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de la humanidad y las exigencias de la conciencia pública.”

Sin embargo, en su posición personal, MARTENS fue mucho más crítico con la indeterminación con la que quedaba resuelto este problema y así lo denuncia WEERAMANTRY recogiendo en su Opinión separada (párrafo 499) el tenor literal de sus palabras:

"¿Pero es esta opinión bastante justa? ¿Es esta incertidumbre ventajosa para el débil? ¿Los débiles se vuelven más fuertes porque los derechos de los fuertes no se determinan? ¿Hace que los fuertes se debiliten porque sus derechos se definen específicamente y en consecuencia limitan? Creo que no es así. Estoy plenamente convencido de que es sobre todo en el interés de los débiles que se definan estos derechos y deberes....

⁶⁵¹ OSOFSKY, *Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.; en la misma línea ROBINSON, *Befogged Vision: International Environmental Governance a Decade after Rio*, William and Mary Environmental Law and Policy Review, 2002, pp. 229 y ss.; PALLASSIS señala esta nueva preocupación junto con el desinterés internacional por las cuestiones ambientales, para recordar las palabras de Kofi ANNAN en la apertura de la cumbre de Johannesburgo al recordar que “ninguno de los problemas existentes el 10 de septiembre de 2001 se ha vuelto menos urgente” (*Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, Colorado Journal of International Environmental Law, 2011, pp. 41 y ss.).

institucional, *El futuro que queremos*, es una llamada al respeto mutuo entre los Estados (párrafo 28), señalando la necesidad de cooperación frente al terrorismo (párrafo 29) en una demostración de la conciencia de que la paz es el soporte básico para el desarrollo equilibrado que se propone en la Declaración de Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶⁵², sobre el principio de responsabilidad común. La influencia de la existencia de conflictos internacionales violentos sobre las prioridades de la política internacional es evidente. No por sabido es menos cierto que la paz y la seguridad son los objetivos básicos en el sistema de Naciones Unidas, motivo, a la vez de su creación y permanencia en el tiempo. La búsqueda del equilibrio entre el desarrollo económico y social y la protección ambiental precisa de un clima internacional estable, en el que la violencia esté ausente de protagonismo y, a ser posible, ausente del todo. No es discutido que en aquellas regiones o países en los que se producen conflictos armados, esta política de equilibrio pasa inmediatamente a un segundo plano.

Tras esta reflexión concluimos que la ausencia de conflicto será, por tanto, la situación básica, prioritaria y necesaria a partir de la cual podemos plantear de forma efectiva la búsqueda del desarrollo sostenible que, en la práctica se encuentra supeditado a la paz y la seguridad.

III. El debate permanente sobre el objetivo del equilibrio en la Comisión para el Desarrollo Sostenible (1993-2013)

1. Origen

La Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS) toma vida tras la Cumbre de Río, en cumplimiento de la previsión recogida en la Agenda 21⁶⁵³, a raíz de la decisión de la Asamblea General de Naciones Unidas del 22 de diciembre de 1.992⁶⁵⁴, en la que se requiere su creación con el carácter de comisión

⁶⁵² Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2. Esta resolución dedica su apartado II específicamente a “La paz, la seguridad y el desarme”.

⁶⁵³ Capítulo 38.

⁶⁵⁴ Resolución 47/191 de la Asamblea General de la ONU.

permanente, bajo la dependencia orgánica del Consejo Económico y Social⁶⁵⁵. La forman 53 representantes⁶⁵⁶ de gobiernos y de los sectores sociales más representativos, en un cargo de duración trianual, con el fin de llevar a cabo un seguimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre de la Tierra y ha venido celebrando anualmente sus periodos de sesiones, en cada uno de los cuales se han tratado cuestiones monográficas, eventos en los que se trabaja sobre temas relacionados con el desarrollo sostenible, involucrando a los sectores afectados, promoviendo su participación, como es el caso de los debates interactivos, que nos recuerda al método seguido por la CMMD en la elaboración del Informe *Brundtland*. En el desempeño de sus funciones, la CDS se ha convertido en un foro de alto nivel⁶⁵⁷ en el que confluyen ideas y propuestas a favor del objetivo que le da nombre, como fue la Feria de las Asociaciones que se desarrolló en su 14^o periodo de sesiones.

2. Objetivos de la Comisión

¿En qué consiste su aportación en relación con el desarrollo sostenible dentro del marco de Naciones Unidas?

La CDS se crea, *ex profeso* para supervisar la aplicación y desarrollo de los principios establecidos en la Declaración de Río y los objetivos trazados en la Agenda 21, proponiendo al Consejo Económico y Social la adopción de decisiones. Se trata, por tanto, de un órgano asesor. Su carácter permanente nos transmite la firmeza de Naciones Unidas en el convencimiento de la necesidad de esta tarea. Para ello la Agenda 21 diseña este órgano en el que, además de los representantes del sector político, tienen cabida las opiniones procedentes de otros sectores sociales. La diligencia en el funcionamiento de esta institución la muestra el dato de la primera reunión organizativa, celebrada en Nueva York entre los días 24 y 26 de febrero de 1.993⁶⁵⁸ en la que ya hay una voluntad clara de las cuestiones a tratar y conciencia de la necesidad de establecer un plan de

⁶⁵⁵ Que la constituye mediante Resolución 1993/207 de 22 de febrero.

⁶⁵⁶ Su composición queda distribuida así en función de su procedencia: 13 para África, 11 Asia, 6 Europa del Este, 10 Latinoamérica y Caribe y 13 para Europa Oeste y Norte América.

⁶⁵⁷ Así lo definen premonitoriamente CORDONIER y KHALFAN en *Sustainable Development Law, cit.*, p. 235.

⁶⁵⁸ E/CN.17/1993/3.

trabajo para obtener resultados tangibles en materias tan concretas como la transferencia de tecnología y de asistencia financiera, por ejemplo, siempre con un enfoque integrado del medio ambiente y el desarrollo sobre la base de la propuesta contenida en la Agenda 21, teniendo en cuenta además los programas de Naciones Unidas ya en marcha como la lucha contra el cambio climático o la desertificación, entre otros. Su Secretaría permanente se encuentra integrada dentro del Departamento para Asuntos Económicos y Sociales en el que convive con otras Secretarías como las de Población o Estado de la Mujer con las que ha venido interactuando. A su vez, en el seno de sus sesiones de trabajo ha dado cabida en los debates a los denominados *Major Groups* (Grupos Principales)⁶⁵⁹, lo que ha enriquecido su resultado con las aportaciones de las visiones de los problemas a tratar, desde puntos de vista tan distintos y tan relevantes a la vez.

En Johannesburgo 2002, su labor recibe un mayor apoyo, ampliando sus funciones a los nuevos requerimientos derivados de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, en el sentido de centrarse en la revisión y seguimiento de los avances en la ejecución, las iniciativas y las asociaciones. Podemos decir que, desde el punto de vista jurídico, con su creación como órgano consultivo, se está dando un paso hacia la efectividad de los principios sobre el desarrollo sostenible en general, integrándolos en la política general de Naciones Unidas en base a sus informes y a su “convivencia” con otros organismos especializados, en ese proceso evolutivo que señala LOZANO CUTANDA⁶⁶⁰. Con su sistema de trabajo hace posible el derecho de participación en tanto que incluye entre sus miembros, no solo a representantes políticos, sino que da cabida a la opinión de otros sectores sociales representativos o grupos mayores que se materializa en los debates y en las conclusiones resultantes, canalizando esta aportación en procedimientos formales e informales⁶⁶¹. Desde su origen, llama la atención el rigor con el que ha venido planificando sus tareas durante sus veinte años de existencia. En los informes de cada periodo de sesiones que, invariablemente, se han venido celebrando cada año, se recogen, no solo las conclusiones respecto de los avances en el periodo transcurrido, sino que se fijan los objetivos para el futuro inmediato y los medios necesarios para su consecución, de tal manera

⁶⁵⁹ Según la Agenda 21, los Grupos Principales son: la juventud, la mujer, agricultores, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, negocios, mundo académico, pueblos indígenas y sindicatos.

⁶⁶⁰ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., pp. 54 y ss.

⁶⁶¹ CORDONIER y KHALFAN, *Sustainable Development Law*, cit. p. 236.

que en un periodo de sesiones habitualmente se fija ya el programa del siguiente. Con ello, coexisten en sus tareas la evaluación y planificación permanentes de los objetivos⁶⁶², lo que ya, en sí, supone de ejemplo con su propia actividad. La labor asumida por el CDS en la década 2002-2011 será la de llevar a cabo el seguimiento del cumplimiento y aplicación de los acuerdos y compromisos, a través del asesoramiento y planificación de la actuación en el marco de la iniciativa WEHAB⁶⁶³. Este es el principal cambio en la CDS respecto al periodo anterior durante el cual su tarea había sido la del análisis de cuestiones sectoriales y elaborar previsiones sobre la aplicación de la Agenda 21.

Por lo tanto, entre las dos Cumbres, la CDS va a realizar funciones de supervisión, cooperación y fomento del cumplimiento de los acuerdos y programas puestos en marcha. No será, por tanto, un órgano dedicado al estudio y codificación del Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible, sino un órgano asesor en el desarrollo de los acuerdos y proyectos en los que se ha involucrado la ONU. En otro sentido, destaca en su función preparatoria de las grandes citas de Naciones Unidas con el desarrollo sostenible en 2002 y 2012⁶⁶⁴ en las que ha ejercido un papel que recuerda a la primera CMMD, si bien dotada de un carácter de permanencia. La CDS se instituye así en comité preparatorio de estos grandes eventos⁶⁶⁵ y en una de las fuentes básicas de información sobre la situación de los temas a tratar.

3. Su sustitución por el FPANDS

Mediante Resolución de la Asamblea de la ONU 67/203 de 21 de diciembre de 2012, se decidió celebrar su 20º y último periodo de sesiones de la Comisión

⁶⁶² Por ejemplo, en el caso del 19º periodo de sesiones los grupos temáticos fueron: transportes, productos químicos, gestión de desechos, minería y el marco decenal sobre modalidades de producción y consumo sostenibles. E/CN.17/2011/1.

⁶⁶³ A través de esta iniciativa se centraron los temas sobre los que es necesario llegar a acuerdos en cinco áreas fundamentales: agua y saneamiento, energía, salud, la agricultura y la diversidad biológica y la ordenación del ecosistema.

⁶⁶⁴ Por ejemplo, en la sesión preparatoria de la Cumbre de Johannesburgo celebrada en Nueva York entre el 30 de abril y el 2 de mayo de 2001, además de un informe específico preparatorio de la Cumbre, se elaboraron otros tantos sobre temas monográficos como demografía, pobreza, salud, educación, modalidades de consumo, gestión de residuos, transferencia de tecnología, situación de la atmósfera, agricultura, zonas de montaña, avances en materia forestal, agua, estado de océanos y mares, diversidad biológica, sustancias químicas, energía y transporte o turismo.

⁶⁶⁵ Así se cita expresamente en el Informe de la CDS preparatorio de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, A/56/19.

para el Desarrollo Sostenible el 20 de septiembre de 2013, viniendo a ser sustituida por el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, en la creencia de los participantes de que este cambio acelerará la adopción de medidas. Esta decisión es así justificada desde la Cumbre Río+20 por su propio presidente Bektas MUKHAMEDZHANOV:

"Debemos utilizar con eficacia el nuevo foro de política de alto nivel para asegurar que el desarrollo sostenible se sigue ejecutando y está integrado en el corazón de la agenda post-2015 de desarrollo. El foro debe dar orientaciones estratégicas procesables para la consecución de un desarrollo sostenible. Hemos aprendido mucho de los logros y deficiencias de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en los últimos años. Ahora es el momento de poner este conocimiento en buen uso."

Con ese espíritu hacia la implementación o, como denomina RODRIGO⁶⁶⁶, de mejora de la gobernanza global del desarrollo sostenible y puesta en marcha de medidas, inicia su andadura el FPNADS con su sesión inaugural el 24 de septiembre de 2013⁶⁶⁷, dejando previstas sus reuniones a nivel de jefes de Estado cada cuatro años y reuniones anuales⁶⁶⁸ para analizar el control del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto del Programa 2030 aprobado en la Conferencia Río+20. En la Declaración Ministerial que resume el evento, los participantes se reafirmaron en su compromiso, entre otros, con los principios de la Declaración de Río⁶⁶⁹ en lo que supone un reconocimiento de su vigencia y de la erradicación de la pobreza como principal desafío⁶⁷⁰. En este propósito hacia el aumento de eficacia, este organismo plantea un calendario de programas con el que hace de la planificación su principal herramienta, a la que hay que añadir como novedad la evaluación a partir de 2016, que se materializa en "exámenes nacionales voluntarios" por parte de los Estados en relación con su nivel de cumplimiento.

⁶⁶⁶ Para el autor, la medida más importante adoptada en la Conferencia Río+20 para el fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales del desarrollo sostenible fue la decisión de crear un Foro Político de Alto Nivel (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible* en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 151).

⁶⁶⁷ Res A/68/588 de 13 de noviembre de 2013.

<https://sustainabledevelopment.un.org> [Visita 12 agosto 2017]

⁶⁶⁸ Que se resumen en las declaraciones ministeriales posteriores de 9 de julio de 2014, E/72014/L. 22; 22 de julio de 2015, HLPF/2015/1 o de 27 de julio de 2017, E/HLPF/2017/5.

⁶⁶⁹ Párrafo 3.

⁶⁷⁰ Párrafo 9.

En 2017 se han ofrecido voluntariamente 44 países entre los que se encuentran tanto desarrollados como en vías de desarrollo, de entre los cuales, como más cercanos geográficamente, citamos a Portugal e Italia. Este número va aumentando ya que en 2016 fueron 22 los países que se ofrecieron, en lo que aparece como una respuesta positiva a la evaluación sobre la integración e implementación de los ODS en las políticas nacionales, sujetos a un sistema de indicadores que está en proceso de elaboración⁶⁷¹ y en cuya formación va a ser determinante el papel de la ciencia y la tecnología.

En esta labor confiamos que también ocupe el lugar que corresponde la ciencia jurídica de tal forma que permita trasladar en la elaboración de los indicadores, de forma adecuada, el sistema de principios establecidos en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, asumidos expresamente por el FPNADS permitiendo así, que los resultados de estos exámenes voluntarios revelen, de manera objetiva e integrada, el adecuado rumbo de los examinados hacia el desarrollo sostenible definido por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, concepto que tampoco ha sido cuestionado en ningún momento. Teniendo en cuenta la realidad política del momento a nivel de Naciones Unidas, entendemos que éste es uno de los grandes retos del sistema jurídico internacional para el desarrollo sostenible.

IV. Valoración de la Cumbre de la Tierra

1. Una visión global

Fruto de esta Conferencia, el objetivo del desarrollo sostenible, definido en el Informe *Brundtland*, pasa a formar parte de la política de Naciones Unidas, sobre la base de un conjunto de principios de actuación, formulados en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Si bien, ni la Declaración, ni la Agenda 21 contienen normas de eficacia jurídica directa, no por ello es menos

⁶⁷¹ Declaración ministerial de 27 de julio de 2017, E/HLPF/2017/5, párrafo 27, que ya hace alusión a la aprobación de un marco de indicadores mundiales elaborado por la Comisión de Estadística.

cierto que van a implementarse a través del sistema denominado *soft law*⁶⁷² con un progresivo aumento de la eficacia jurídica de los principios en ella recogidos que van a ser reconocidos en algunos regímenes especiales, como la CONVEMAR y por la jurisprudencia internacional, entre otras aportaciones, gracias a la línea de interpretación encabezada por el magistrado WEERAMANTRY en el seno de la Corte Internacional de Justicia con su Opinión Separada en el caso *Gabcikovo-Nagymaros*⁶⁷³, a la que sucede CANÇADO TRINDADE con sus Opiniones Separadas en los casos plantas de celulosa⁶⁷⁴ o pesca de ballenas⁶⁷⁵, sin olvidar las aportaciones de los tribunales de derechos humanos o del TIDM.

En el contenido de la Declaración se recogen además conceptos que van a ser referencia en el desarrollo normativo posterior y así, encontramos pronunciamientos concretos tales como, por ejemplo, una definición explícita con efectos jurídicos de lo que se considera como cambio climático en el art. 1.2 de la Declaración ⁶⁷⁶. Para autores de nuestra doctrina como VILLARINO⁶⁷⁷, en

⁶⁷² Para CARRILLO SALCEDO, citando al profesor GÓMEZ ISA, esta categoría la componen un conjunto de normas internacionales no revestidas de fuerza jurídica obligatoria pero que, gracias a su flexibilidad, van a provocar una evolución posterior del Derecho lento, pero sin duda real. Haciendo suya la opinión de FASTENRATH y que compartimos, CARRILLO señala que, lejos de ser un problema, es un instrumento de ayuda para la adecuada interpretación del Derecho Internacional (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, cit. p. 76).

⁶⁷³ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7. En su opinión separada, WEERAMANTRY, partiendo del carácter tradicional de este objetivo y poniendo como muestra culturas milenarias, nos ofrece incluso una relación de principios que, según su criterio, constituyen el núcleo de este incipiente *corpus* jurídico, a saber:

- Principio de tutela de los recursos de la tierra.
- Los derechos intergeneracionales.
- La protección de la flora y de la fauna.
- El respeto a la tierra.
- La mayor utilización de los recursos naturales mientras se preserva su capacidad regenerativa.
- Principio de que el desarrollo y la protección ambiental deben complementarse entre sí.
- El principio de evaluación permanente del impacto ambiental.

El Vicepresidente WEERAMANTRY además se cuestiona la aplicación de los principios que regulan las relaciones *inter partes* cuando los conflictos afecten al valor medio ambiente, considerando a éste como independiente de los intereses de las partes.

⁶⁷⁴ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, (Argentina v. Uruguay) Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

⁶⁷⁵ Caso relativo a la pesca de ballenas en El Ártico, Australia v. Japón (con la intervención de Nueva Zelanda), Fallo de 31 de marzo de 2014, Icj Reports 2014, nº 148.

⁶⁷⁶ El art. 1.2. de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo define el cambio climático como “el cambio del clima tribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.”

⁶⁷⁷ *La Cumbre de la Tierra: entre el derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. XIV, año 1992, pp. 708-710.

una valoración coetánea al evento, la Cumbre de la Tierra ha servido para poner de manifiesto fundamentalmente dos hechos: que la interdependencia de los Estados es cada vez mayor, aceptándose ya plenamente el concepto de los “bienes globales” y que todavía nos queda un largo camino por recorrer a la hora de superar las diferencias entre un Norte desarrollado que predica la necesidad de proteger el medio ambiente y un Sur que reclama su derecho al desarrollo económico y social. Con una mayor perspectiva que proporciona el paso del tiempo, para otros autores como LOZANO CUTANDA⁶⁷⁸, esta Declaración supone la definitiva consagración del objetivo del desarrollo sostenible como un principio fundamental que ha de guiar todas las políticas o normas dirigidas a la protección del medio ambiente en el inicio de lo que denomina un proceso evolutivo del Derecho Internacional que enlaza con la categoría *soft law* de su formulación inicial. En nuestra opinión, el desarrollo sostenible, a partir de Río, es reconocido como un objetivo al que los Estados que participan se comprometen a perseguir a través del cumplimiento de una serie de principios. Bien es cierto que muchos de los recogidos en la Declaración de Río forman ya parte de los principios que rigen la actuación de Naciones Unidas desde su inicio (a los que hemos llamado originarios), como son el de soberanía nacional, multilateralidad o el antropocéntrico, otros surgen como consecuencia de la introducción de la preocupación de la protección ambiental (precaución, evaluación previa o quien contamina paga, por ejemplo). Otros principios traen como causa la política a favor del desarrollo, como el de solidaridad, asistencia o CBDR.

Pero en todo caso, a partir de Río, sobre la base del principio de equidad intergeneracional e intrageneracional, e integración, entendida como el necesario equilibrio entre las políticas de protección del medio ambiente y desarrollo económico y social, se van a sentar las bases de lo que hoy conocemos como Derecho del Desarrollo Sostenible. En el periodo 72-92 se ha pasado de la introducción de la idea de la necesaria armonía entre medio ambiente y desarrollo, a una formulación teórica del concepto de desarrollo sostenible en la que encontramos dos definiciones del mismo en un solo texto, el Informe *Brundtland*, así como una declaración internacional que recoge un conjunto de

⁶⁷⁸ *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p.57.

principios que, aun no siendo normas de aplicación directa, señalan la dirección correcta en la consecución del objetivo global ya definido previamente y que van a orientar el desarrollo de acuerdos internacionales posteriores inspirados en su contenido. Para dotar a este trabajo de una diversidad de enfoques que enriquezca el resultado, hemos optado para su clasificación, en este momento de nuestra investigación, por ordenar los principios que surgen de la Declaración de Río en función de otro criterio, el de su naturaleza y el resultado nos permite distinguir entre principios políticos, sociales, ambientales, económicos, científicos y eminentemente jurídicos. Como veremos a continuación, cuando avancemos hacia la siguiente década, podremos añadir una característica de este conjunto de principios, y es su carácter dinámico o evolutivo, ya que contaremos con principios que se consolidan, otros se desarrollan, algunos, permítase la expresión, se sostenibilizan y, por último, alguno de nueva creación. La comunidad internacional es consciente de que está todo dicho sobre el conjunto de problemas a los que nos enfrentamos, su interrelación y su complejidad, aprobando en Río, entre otros mecanismos jurídicos, un conjunto de principios sobre los que guiar nuestra respuesta. Después de Río 92 llega el momento de llevarlos a cabo y para ello se establece desde Naciones Unidas un sistema de desarrollo basado en herramientas que analizaremos desde el punto de vista jurídico como son el asesoramiento, la planificación y la evaluación de resultados. Ahí es donde comienzan los problemas. Como ya pusimos de manifiesto, en Río no solo se emiten declaraciones de principios.

En cuanto a la incipiente lucha contra la contaminación, la Convención Marco sobre el Cambio Climático se trata de un instrumento jurídico vinculante que sienta las bases para el control de las emisiones de gases de efecto invernadero, precedente inmediato de los acuerdos de Kioto. Pero sobre todo, lo que queremos destacar es que el enfoque de la situación, recogido en el Informe *Brundtland*, se materializó en la aprobación de todos estos instrumentos, momento a partir del cual se pasan de las declaraciones de principios, a acuerdos concretos que se ofrecen a los Estados para su adhesión como la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad

Biológica. LOZANO CUTANDA⁶⁷⁹, como ya señalamos anteriormente, pone estos instrumentos como ejemplo de ese carácter evolutivo, en el sentido de que conforman un marco jurídico básico de carácter general que ha de ser desarrollado y aplicado progresivamente en años sucesivos.

Por nuestra parte añadiremos que la definición de desarrollo sostenible del Informe *Brundtland* y el conjunto de principios enunciados en la Declaración de Río son las fuentes de las que tiene que alimentarse cualquier norma que pretenda ser respetuosa con este objetivo global, regla básica que debe respetar el jurista. La mejor demostración de esta afirmación es que, en las cumbres y declaraciones posteriores, Naciones Unidas viene reafirmando la vigencia del concepto *Brundtland*, la Declaración de Medio Ambiente y Desarrollo y su Agenda 21, lo que les convierte, hasta nuestros días, en el origen y núcleo básico de este nuevo régimen jurídico internacional sobre el desarrollo sostenible, punto de inicio de ese proceso evolutivo objeto de nuestro trabajo.

2. Ámbitos de influencia

El modo y alcance en que se manifiesta el objetivo del equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo recogido en la Declaración de Río puede ser analizado siguiendo el esquema propuesto al comienzo de este epígrafe, según el campo principal de actuación de los criterios que se proponen, lo que nos permite dividir su estudio en los siguientes campos:

A. Político

Se basa en el principio de soberanía nacional, introduciendo la responsabilidad en la consecución de los objetivos. Establece las obligaciones de los Estados respecto del objetivo perseguido, tales como mantener la multilateralidad, así como la asistencia a los países en vías de desarrollo basado en sus sistema de *soft law* partiendo del principio de igualdad junto con el de asistencia, se reconoce una distinta responsabilidad en el proceso de deterioro

⁶⁷⁹ *Op. cit.*, p. 56.

ambiental y una diferente capacidad para cumplir las obligaciones, asumiendo el compromiso de aumentar la capacidad de los Estados para cumplir los objetivos. Deja prevista la posibilidad de intervención de la comunidad internacional para aquellos supuestos en que el Estado responsable no reaccione. Se regula la posibilidad de que el daño producido en un Estado produzca efectos fuera de sus fronteras y, aunque no con la ambición que recogía el Informe *Brundtland*, trata diversos aspectos de esta materia. El propósito es mantener y promover la estabilidad internacional sobre el principio de buena vecindad⁶⁸⁰: mientras menos conflictos existan entre los Estados, mejor cuidaremos el medio ambiente y promoveremos el desarrollo equitativo.

B. Social

Partimos del enfoque antropocéntrico del medio ambiente, que lo considera como el medio en el que el hombre vive y tiene derecho a disfrutar de una necesaria calidad de vida, en condiciones de igualdad con el resto de sus semejantes. A su vez, se debe fomentar la igualdad de oportunidades en este disfrute favoreciendo el acceso al desarrollo a quienes no tienen un nivel de vida digno (equidad). Este deber de asistencia se materializa frente a los Estados y frente a las personas, con especial atención a aquellos grupos de población especialmente unidos al medio que se intenta proteger. Este planteamiento introduce la necesaria solidaridad de quienes disfrutan de esa calidad de vida con quienes no la han alcanzado, luchando contra la pobreza en todos sus aspectos, no solo el económico, sino añadiendo el educativo, la satisfacción de la demanda de servicios básicos como la vivienda, el agua o la salud. Solidaridad que se plantea, no solo entre los presentes, sino también frente a las generaciones venideras. Crear conciencia de la necesidad de asistir a los más desfavorecidos y, a la vez, de la responsabilidad por mantener nuestro entorno en condiciones de ser disfrutado por las generaciones venideras, será la mayor aportación desde este punto de vista.

⁶⁸⁰ WEERAMANTRY, en su Opinión Separada en la Opinión Consultiva sobre el uso o la amenaza con armas nucleares, Resolución de 8 de julio de 1.996, Rep. 1.996, P. 505.

Esta obligación nos enfrenta a dos materias sobre las que actuar de forma inmediata: crecimiento demográfico y modelo de producción y consumo. En cuanto al control poblacional se tendrá en cuenta la desproporción entre el número y densidad de habitantes y la capacidad del medio para soportarlos. Por su parte, hay que cambiar las pautas tradicionales en el uso de los recursos, hecho que afecta a Estados, empresas e individuos. Para que este cambio hacia la sostenibilidad sea efectivo, será necesaria una intervención global que debe empezar por las escuelas a fin de que las generaciones en formación adquieran esta cultura de la sostenibilidad transformando estos principios en valores educativos.

C. Medioambiental

Aparece con fuerza como un enfoque con entidad propia, como continuación de los planteamientos de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano y que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar cualquier política o actividad (integración). En Río se nos recuerda que no podemos bajar la guardia y deben dirigirse los avances en los conocimientos científicos y técnicos para una mejor evaluación y detección de los problemas antes de que se produzcan, sobre la base genérica del principio de precaución. Para llevar a cabo esta tarea, es imprescindible conocer la capacidad de carga de la tierra y así saber dónde están los límites en el aprovechamiento de los recursos, concepto técnico cuyo origen para algunos investigadores es incierto y que sitúan en el contexto marítimo internacional en temas marítimos⁶⁸¹ como el transporte, explotación o áreas protegidas⁶⁸² y que ha sido trasladado, por ejemplo, al ámbito del urbanismo⁶⁸³

⁶⁸¹ A estos efectos consideramos fundamental al derecho Internacional la aprobación de la Convención Internacional sobre el Derecho del Mar suscrita en *Montego Bay* el 10 de diciembre de 1982, en la que preside en su contenido la preocupación por la protección del medio marino (art. 145), establecer medidas de prevención basadas en el conocimiento científico (art. 194) o la obligación de someter a evaluación los efectos potenciales de las actividades (art. 206), sin olvidar la Parte XIV dedicada monográficamente al desarrollo y transmisión de la tecnología marina

⁶⁸² Según COLL *et al.*, se trata de una necesidad derivada de la sobre explotación de los recursos pesqueros en las últimas décadas que ha llevado a la creación de un número creciente de áreas marinas protegidas (*The carrying capacity and the effects of protection level in three marine protected areas in the Balearic Islands (NW Mediterranean)*, *Scientia Marina* n° 76, diciembre 2012, pp. 809-826).

⁶⁸³ Analizada por CORTÉS CHÁVEZ, según la cual es necesario incorporar al diseño de los instrumentos de planificación territorial, herramientas que permitan valorar la fragilidad del medio natural (*La*

o el turismo⁶⁸⁴. En la parte inicial de nuestro estudio hemos dedicado un lugar preferente esta cuestión al analizar el carácter limitado del planeta para soportar el desarrollo humano en la obra del Club de Roma⁶⁸⁵ y que se va a convertir en una herramienta indispensable en materia de evaluación de impacto ambiental⁶⁸⁶, así como al desarrollo de indicadores, analizados en nuestra doctrina, entre otros por Itziar AGUADO⁶⁸⁷.

Esta necesidad, que interrelaciona los principios antes mencionados con la necesaria aportación de la ciencia y la tecnología, como se recoge en el principio 9 de la Declaración de Río y que analizaremos a continuación, bajo nuestro punto de vista, señala este factor como presupuesto objetivo, no solo de la protección ambiental, sino del equilibrio con el desarrollo económico y social o lo que es lo mismo, para fortalecer la capacidad para lograr el desarrollo sostenible (más bien para ponernos en el camino adecuado), necesidad global que hace que el acceso al conocimiento deba ser también compartido y, por tanto, transferido a los Estados que lo necesiten, fortaleciendo su capacidad de cumplimiento o *compliance-building* en cuyo estudio, desde el enfoque jurídico internacional debemos destacar la obra de CORDONIER SEGGER⁶⁸⁸. Se trata de una responsabilidad compartida, tanto de los Estados, como de las empresas e individuos. La precaución, llevada a la práctica a través de principios instrumentales como la evaluación previa, otro de los grandes avances de la Cumbre de Río, son principios básicos antes de la autorización de cualquier actividad que pueda tener repercusiones sobre el medio ambiente. De igual forma la integración, que puede ser llevada a cabo a través de la planificación que, aunque no aparece como tal principio en la Declaración, se erige dentro de la Agenda 21 en la herramienta adecuada para poner en práctica las medidas en

capacidad de carga como herramienta para la ordenación sostenible del territorio, Area Natural, Paisaje y Territorio, Simposio La Serena nº 65, julio/agosto 2009, p. 35).

⁶⁸⁴ Así NAVARRO JURADO en su obra *Indicadores para la evaluación de la capacidad de carga turística*, *Annals of Tourism Research*, Vol. 7 nº 2, 2005, pp. 397-422.

⁶⁸⁵ Capítulo I.I, pp. 26 y ss.

⁶⁸⁶ De hecho, en la reforma operada por la Directiva 97/2011 de 3 de marzo (DOUE nº L73 de 14/03/1997), en materia de evaluación de impacto ambiental de proyectos, se introduce en el Anexo III.2 la capacidad de carga del medio natural a la hora de determinar la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos.

⁶⁸⁷ *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Bilbao, 2.005, pp. 176 y ss.

⁶⁸⁸ *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.

pos de este objetivo. Se prevé la responsabilidad por daños ambientales sobre la base del principio “quien contamina paga”. Como hemos visto, la preocupación por la protección ambiental se ve plasmada, desde un punto de vista cuantitativo, en la mayoría de los principios que forman parte de la Declaración de Río. Bien es cierto que, en una frontera límite con el derecho al desarrollo económico y social reivindicado por los países del Sur, este argumento no deberá ser usado de forma abusiva para esconder intereses económicos que impidan el acceso a los mercados de los productos procedentes de los países en vías de desarrollo, reservándose en todo caso la comunidad internacional la capacidad de actuar en supuestos en los que una actividad cause daños más allá de las fronteras del país de origen, sea a otro Estado, sea a zonas fuera de la jurisdicción de cualquier nación.

Todo ello nos pone de manifiesto, una vez más, la interconexión y utilidad del conjunto de principios expuesto en la Cumbre de la Tierra lo que justifica el enfoque de nuestro trabajo. Puede que falte algún principio en su texto, pero ninguno debe ser desechado si queremos mantener su valor.

D. Económico

Desde el objetivo inicial del derecho al desarrollo económico que ampara a todas las personas y a todos los pueblos, se reafirma la necesidad de compatibilizarlo con el desarrollo social, así como con el respeto al medio ambiente y a las limitaciones impuestas por el uso de recursos no renovables. Sigue el modelo basado en el sistema de libre mercado y en el apoyo al desarrollo de los países pobres, bien sea mediante recursos financieros directos, bien permitiendo el acceso a los mercados de sus productos. En Río, los denominados países del Sur reivindican que la protección del medio ambiente no se haga a su costa, limitando su producción y, por tanto, su desarrollo económico. Son instrumentos para la consecución de estos objetivos, el principio por el cual se reclama el cambio de modelo económico que equilibre desarrollo y protección del medio ambiente, aquel por el cual se proscriben los modelos de consumo insostenibles, pero sobre todo y, entendemos por encima

de ellos, el que reivindica la erradicación de la pobreza que, además, se relaciona de forma directa con situaciones de conflicto ambiental. A partir de Río, queda claro que promover el desarrollo económico y social de las poblaciones que residen en zonas sensibles ambientalmente, es un método para garantizar el respeto de los ecosistemas afectados y su biodiversidad, partiendo del ejemplo de las comunidades indígenas.

E. Científico

Los descubrimientos científicos deben ir orientados a promover avances tecnológicos que procuren una existencia humana más sostenible, es decir, que ponga al alcance de todos unos servicios mínimos que proporcionen un nivel de vida digno, produciendo más con menos consumo y trasladados a la actividad económica, especialmente a los países en desarrollo. Se impone a los países desarrollados el deber de transferencia de las tecnologías, como un aspecto de la obligación de asistencia a los países en desarrollo, evolucionando desde la asistencia directa, al fomento del aumento de capacidad de cumplimiento de los objetivos. La ciencia y la tecnología deben, a su vez, facilitar los instrumentos de control que permitan la detección y evaluación de los problemas que afecten a las condiciones del medio en que vivimos, así como permitir su seguimiento de manera fiable y se convierten en garantes del cumplimiento y evaluación de regímenes específicos, como son el cambio climático o el aprovechamiento de los fondos marinos.

3. Consideraciones jurídicas sobre la Cumbre de la Tierra

A. Respecto de su eficacia jurídica

Capítulo aparte merece la valoración estrictamente jurídica de ese evento y sus acuerdos. Para realizar este análisis, siguiendo a RODRÍGUEZ CARRIÓN⁶⁸⁹, debemos partir de la base competencial objetiva del órgano emisor, la Asamblea General de la ONU, que según el art. 10 de la Carta fundacional⁶⁹⁰ establece un amplio marco de facultades en cuanto a los asuntos a discutir⁶⁹¹, así como la posibilidad de hacer recomendaciones a los Estados miembros. En este sentido, la Declaración de Río no contiene una remisión expresa, citando como único antecedente normativo la Declaración sobre Medio Ambiente Humano⁶⁹².

Si bien es cierto que estamos ante una declaración de principios sin eficacia jurídica directa, característica que RODRIGUEZ CARRIÓN⁶⁹³ justifica en el propio dinamismo de su objeto, no obstante, al formular auténticos principios jurídicos como nos recuerda CARRILLO SALCEDO⁶⁹⁴, viene a dejar sentadas las bases sobre las que se deberá desarrollar, a continuación, tanto el Derecho Internacional en el ámbito de Naciones Unidas, como en otros, como son los regímenes especiales o el interno en algunos países. La Declaración de Río parte de la responsabilidad de los Estados en el respeto a estos principios, denominados reglas *non-self executing*⁶⁹⁵ y la obligación de dictar normas

⁶⁸⁹ Según el autor, el tratado constitutivo de cada organización debe servirnos de referencia para determinar qué tipo de actos puede dictar y su valor jurídico (*Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 214).

⁶⁹⁰ Resolución de 26 de junio de 1945.

⁶⁹¹ Salvo las excepciones previstas en el art. 12 en aquellos casos en que intervenga el Consejo de Seguridad dentro de sus competencias.

⁶⁹² Aprobada el 16 de junio de 1972 y que, a su vez, tampoco contiene ninguna referencia a la Carta de San Francisco.

⁶⁹³ El autor, al referirse tanto a la Declaración de Río como a la de Estocolmo les atribuye un carácter programático, de al manera que establece normas de comportamiento que necesitan un posterior desarrollo normativo (*Op. cit.*, p. 481).

⁶⁹⁴ Para el autor, las declaraciones de la Asamblea General son instrumentos formales y solemnes en los que se enuncian principios jurídicos que, aunque no tienen valor jurídico *per se*, pues formalmente no son más que resoluciones de la Asamblea General, han contribuido, sin embargo al desarrollo progresivo del Derecho Internacional a través de dos vías: por una parte, consolidando los estándares de interpretación de conceptos jurídicos indeterminados que se encuentran formulados en la Carta; por otra, actuando como instrumentos jurídicos incitatorios para la adopción posterior de tratados de derechos humanos (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, p. 73).

⁶⁹⁵ Como así las denomina JUSTE RUIZ (*Lecciones de Derecho Internacional*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 112).

eficaces⁶⁹⁶, que integren la protección del medio ambiente entre sus objetivos, convirtiéndose en lo que denominamos “principios orientadores del Derecho Internacional” que generan en sus destinatarios una obligación de comportamiento coherente con los mismos, denominado, como señala JUSTE RUIZ⁶⁹⁷, citando a DUPUY⁶⁹⁸, sistema de *soft law*. En sentido negativo, no encontraremos en las cumbres sucesivas ninguna declaración oficial que desvirtúe o cuestione este valor como referencia obligada en la construcción del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible.

B. Naturaleza jurídica de sus principios

En cuanto a su naturaleza jurídica debemos constatar, en primer lugar, su heterogeneidad, en el sentido de que el conjunto de principios de la Declaración de Río tiene asignado en el Derecho Internacional diferentes categorías con una repercusión directa en su eficacia jurídica. Así, como señala SANDS⁶⁹⁹, podríamos hablar de principios generales del Derecho Internacional que permiten su invocación directa ante la CIJ al amparo del art. 38 de su Estatuto, al referirnos, por ejemplo a la equidad, el principio antropocéntrico, de soberanía de los Estados, o buena fe, que han sido recogidos, además, en diversos tratados internacionales⁷⁰⁰, normas consuetudinarias como la prevención del daño transfronterizo o el principio de precaución cuya condición y eficacia ha sido objeto de reconocimiento por la CIJ⁷⁰¹ o en vías de serlo como es el supuesto, entre otros, de la tutela de los recursos de la Tierra, a la que se refirió en su Opinión Separada el magistrado WEERRAMANTRY en el caso *Gabcikovo Nagymaros*⁷⁰² considerando, por nuestra parte, esencial el esfuerzo analítico y sistematizador de la doctrina para plasmar este conjunto de principios sobre el desarrollo sostenible partiendo de la plena vigencia de la

⁶⁹⁶ Principio 11.

⁶⁹⁷ *Lecciones de Derecho Internacional Público*, cit., p. 114; también en nuestra doctrina LOZANO CUTANDA en *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 74; a nivel internacional, en el estudio del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible, CORDONIER SEGGER y KAHLFAN, cit., pp. 272 y ss.

⁶⁹⁸ *Manuel sur les organisations internationales*, ed. ACIDI, Martinus Nijhoff, 2ª edición, Dordrecht-Boston-London, 1998.

⁶⁹⁹ *Principles of International Environmental Law*, cit., pp. 150 y ss.

⁷⁰⁰ Multilaterales, como es el caso de la Convención Internacional sobre el Derecho del Mar o bilaterales como el Tratado de Salto.

⁷⁰¹ Opinión Consultiva sobre la construcción de un muro por Isareal en territorio ocupado de 9 de julio de 2.004, ICJ 1994, o caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

⁷⁰² Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

Declaración de Río y recogido en textos colectivos como la Declaración de Nueva Delhi de 2002 de la ILA⁷⁰³, la Declaración Final de Sofía de la Asociación de Derecho Internacional⁷⁰⁴ u obras individuales como DECLERIS⁷⁰⁵.

A continuación, debemos resaltar el carácter dinámico y complejo de este sistema de principios, condiciones cuya atención va a ser imprescindible para el adecuado enfoque en el estudio de este sistema jurídico por parte de la doctrina de forma que podamos evitar la descoordinación de las políticas, la fragmentación jurídica e incluso la contradicción entre sí, como denuncian CORDONIER y KAHLFAN⁷⁰⁶, una labor asumida por Naciones Unidas y los Estados miembros en la propia Declaración de Río (principio 27), todo ello, como señala LOZANO CUTANDA⁷⁰⁷ dentro del difícil equilibrio entre la soberanía de los Estados sobre sus recursos y la obligación de no dañar el medio ambiente, elementos entre los que debemos añadir por nuestra parte, el derecho del hombre a vivir en el entorno que le rodea amparado, a su vez, por una serie de derechos mínimos que han de ser respetados. La Declaración de Río así, no es solo un marco jurídico general para el desarrollo del Derecho Ambiental como señala esta autora⁷⁰⁸, sino también y sobre todo, la formulación de referencia y así lo hemos asumido en este trabajo, de los principios orientadores como parte esencial del sistema jurídico que tiene como objeto el desarrollo sostenible, con todas sus consecuencias.

Volviendo la vista al sistema de fuentes del Derecho recogido en el art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, advertimos que, a pesar de la importancia de la Declaración de Río, considerada como convención internacional o recopilación de principios, la Corte ha sido remisa a utilizarla como fundamento para sus decisiones⁷⁰⁹.

⁷⁰³ Resolución 3/2002 de la ILA.

⁷⁰⁴ Res. 7/2012, aprobada al término de la 70ª Asamblea de la Asociación de Derecho Internacional celebrada en la capital búlgara en agosto de 2012.

⁷⁰⁵ *The law of sustainable development: General principles*, Report produced for the European Commission, *cit.*

⁷⁰⁶ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, pp. 365 y ss.

⁷⁰⁷ *Derecho Ambiental Administrativo*, *cit.*, p. 55.

⁷⁰⁸ *Op. cit.*, p. 74.

⁷⁰⁹ Actitud que consideramos la principal causa de las Opiniones Separadas de los magistrados WEERRAMANTRY y CANÇADO TRINDADE en los casos *Gabcikovo Nagymaros* y *Pulp Mills*, respectivamente.

C. La planificación como método de implementación

Refiriéndonos a la planificación trazada en la Agenda 21, desde un punto de vista crítico con las medidas adoptadas, se denuncia la falta de la necesaria concreción en los compromisos y en las medidas a adoptar para la solución de los problemas de todos conocidos en aspectos tan decisivos como la financiación (se manejó el 0,7 % del PIB de los países prósperos) y, en general, la falta de colaboración de los Estados en todo cuanto pudiera afectar al ámbito de su soberanía nacional. Como señalan WEISZÄCKER y LOVINS⁷¹⁰, en la Cumbre de la Tierra se pone de manifiesto un enfoque distinto del problema entre los países desarrollados y los que están en vías de serlo (también denominados Norte y Sur). Estos autores resumen de forma muy gráfica el resultado de esta Cumbre mediante el siguiente esquema:

“El Norte sigue creyendo que el modelo de desarrollo sostenible sirve para ecologizar el desarrollo del Sur.
El Sur, en cambio, considera que el concepto se refiere al estilo de vida inviable del Norte.
La Declaración de Río de Janeiro admite ambas interpretaciones.”

Sin embargo, bajo nuestro punto de vista, con independencia de los diferentes enfoques sobre su contenido, la Agenda 21 supone una aportación jurídica indispensable ya que, partiendo del examen de los problemas a los que debe hacer frente la comunidad internacional y los medios con los que propone hacerles frente, diseña un calendario de actuación que pone en práctica la recomendación de KING y SCHNEIDER según la cual “la necesidad es pues pensar mundialmente y actuar localmente”⁷¹¹. Partiendo del antecedente del Plan de Acción para el Medio Humano aprobado en la Cumbre de Estocolmo en 1972, así como de su Declaración de Principios en la que está presente la planificación como herramienta básica para la implementación de sus propuestas, la Agenda 21 supone una ambiciosa propuesta para poner en práctica los principios de Río, haciendo que la protección del medio ambiente forme parte misma del proceso de desarrollo (pensar globalmente, actuar localmente), llevando a cabo actuaciones concretas en distintos sectores sobre la base del conjunto de principios orientadores aprobados en este evento. Se

⁷¹⁰ *FACTOR 4, Duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales. Informe al Club de Roma, Círculo de Lectores S.A.-Galaxia Gutenberg S.A., 1997, Valencia, pp. 283 y ss.*

⁷¹¹ KING y SCHNEIDER, *La primera revolución global. Informe del Consejo al Club de Roma, traducción de MARTÍN, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991, p. 231.*

consolida así en Río 92 la planificación como método de implementación a nivel internacional del objetivo del desarrollo sostenible y que bajo nuestro punto de vista constituye un auténtico principio instrumental a tener en cuenta, aun cuando no fuese citado expresamente en la Declaración de Río.

D. Nuestra valoración sobre su trascendencia

Más allá de las críticas que ha recibido este evento⁷¹² y con la perspectiva que nos da el paso del tiempo, vemos cómo en Río, siguiendo a KIBEL⁷¹³, en torno al concepto jurídico de desarrollo sostenible formulado por la CMMD, se configuró un cuerpo de principios jurídicos que han permitido la orientación adecuada a la hora de que las normas posteriores compatibilicen, dentro de su propio objeto, la promoción del desarrollo económico y social con la preservación del medio ambiente. Al sistema que podemos definir como Derecho Ambiental establecido a partir de la Declaración de Estocolmo, añade la necesidad de que la protección del medio ambiente forme parte del proceso de desarrollo y de que esta tarea sea presidida por la equidad, añadiendo, además, una perspectiva intergeneracional. En la Cumbre de la Tierra, realmente, no se crean nuevos valores, sino que se recuperan los que ya formaban parte de las culturas tradicionales en su relación con el medio y que habían sido anulados por el objetivo ilimitado y descontrolado de desarrollo económico. Después de Río, este concepto y conjunto de principios son asumidos como referencia en las cumbres posteriores y como parte del Derecho Internacional a través de distintas vías, bien como parte de regímenes especiales, amparados en el sistema de derechos humanos, reconocidos como principios generales del derecho⁷¹⁴ o elevados a la categoría de normas consuetudinarias al más alto nivel. Así, en el seno de la propia Corte Internacional de Justicia, al emitir su Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas de 18

⁷¹² De la que señalamos como ejemplo a PALLEMAERTS, *The future of environmental regulation: international environmental law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED process*, The Journal of Law and Commerce, Spring 1996, pp. 623 y ss.; en nuestra doctrina por todos LOZANO CUTANDA, que la considera un importante punto de referencia para la toma de decisiones en el marco del Derecho Ambiental (*Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p.74).

⁷¹³ *Rio's Decade: readdressing the 1992 Earth Summit UNCED'S uncertain legacy: an introduction to the issue*", Golden Gate University Law Review, 2002, pp. 345 y ss.

⁷¹⁴ Línea de interpretación que constituyó uno de los ejes de argumentación del magistrado CANÇADO TRINDADE en su Opinión Separada en el caso relativo a las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135, P. 38.

de julio de 1.996⁷¹⁵, en su pronunciamiento admitió la necesidad de integrar “el Derecho Internacional vigente en materia de protección del medio ambiente” de forma genérica. No es menos cierto que este proceso podría haber sido más efectivo desde el punto de vista jurídico, sobre todo si lo analizamos desde la aportación de la base teórica del Informe *Brundtland*, como lo han hecho, entre otros SZEKELY⁷¹⁶, pero no se puede ignorar el peso de la voluntad política en su desarrollo y la complejidad de los intereses en juego que, en muchos casos, han condicionado, limitado e incluso anulado, los posibles avances en el desarrollo de este sistema jurídico. Incluso dentro de este entorno, es permanente la queja contra la CIJ, en el sentido de no haber tenido una visión más prospectiva a la hora de contribuir a la consolidación, vía jurisprudencial, de estos principios. Así, voces como la del Juez WEERAMANTRY o CANÇADO TRINDADE, van más allá del contenido de las sentencias en sus opiniones separadas al hacer una enumeración de principios de Derecho Internacional de naturaleza ambiental⁷¹⁷ y a favor de la sostenibilidad⁷¹⁸.

Dicho lo anterior, nos quedamos con las que, a nuestro juicio, son las principales aportaciones de la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo al objeto de nuestro trabajo: en primer lugar, reconocer el desarrollo sostenible como objetivo global de la humanidad, al nivel de la paz o la seguridad; en segundo lugar, la de reafirmar el concepto de desarrollo sostenible recogido en el Informe *Brundtland*; para configurar, en tercer lugar, en torno a este objetivo, un conjunto de criterios y principios que, como normas generales de actuación que deben ser asumidas progresivamente por la comunidad internacional; y por último, pero no menos importante, destacar que en la Cumbre de Río se aprueba un ambicioso programa de actuación, la Agenda 21,

⁷¹⁵ ICJ R. 1.996, P. 226.

⁷¹⁶ *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?* McGeorge School of Law Pacific, McGeorge Global Business & Development Law Journal, 2008, pp. 159 y ss.

⁷¹⁷ Para WEERAMANTRY, el Derecho Ambiental incorpora una serie de principios que se violan por las armas nucleares, como el principio de Equidad intergeneracional, el de precaución, el de tutela de los recursos de la tierra, el principio de que la carga de probar la seguridad radica en que el autor del acto reclamado, y "el que contamina paga". Para el magistrado, estos principios de la legislación ambiental, por lo tanto, no dependen para su validez de las disposiciones de los tratados, sino que son parte del Derecho Internacional consuetudinario (Opinión Separada, ICJ 1996, R. 226, P. 503).

⁷¹⁸ Opinión Separada en el caso relativo al proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

como primer paso en un programa común que permita encauzar cualquier política hacia ese necesario equilibrio global, bajo la observación de la Comisión de Desarrollo Sostenible. La vigencia y contenido de estos avances jurídicos no ha sido desvirtuada hasta nuestros días, como podremos comprobar a continuación. Otra cuestión diferente será el análisis de lo que se ha hecho al respecto.

CAPÍTULO III.- Evolución posterior hasta los Objetivos de Desarrollo sostenible

I. Johannesburgo 2.002: Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, Cumbre de Río+10

1. Antecedentes

A partir de 1992 y sobre la base de la Declaración de Río y Agenda 21, Naciones Unidas incluye dentro de sus prioridades el objetivo del desarrollo sostenible en base a los principios establecidos en la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La base teórica sobre la búsqueda del equilibrio entre el derecho al desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente está definida y se sitúa entre las principales preocupaciones de los dos grandes bloques de Naciones Unidas, los países del Norte y los del Sur. A partir de 1992, se abre un periodo en el que la actividad se va a dirigir a la puesta en práctica, a la implementación de estos principios a través de políticas concretas⁷¹⁹. En esta línea de trabajo, Naciones Unidas también va a llevar a cabo una labor de seguimiento de los objetivos propuestos a través de la Asamblea General⁷²⁰, bajo el asesoramiento de la Comisión para el Desarrollo Sostenible, integrada dentro del Comité Económico y Social⁷²¹. Entre los eventos intermedios entre las Cumbres de Río y Johannesburgo, destacamos la Cumbre de Río+5 y la Declaración de los Objetivos del Milenio.

⁷¹⁹ Como por ejemplo, cambio climático, protección de los bosques, lucha contra la desertificación, lucha contra la pobreza, los programas de desarrollo, la financiación, salud, educación o lucha contra la pobreza.

⁷²⁰ Sobre la aplicación y seguimiento de la Declaración de Río y Agenda 21, RES/55/199 de 20 de diciembre de 2000 sobre evaluación de cumplimiento de los objetivos de Río, RES. A/54/218, A/53/188 de 15 de diciembre de 1998, A/RES/51/181, A/RES/50/113 de 20 de diciembre de 1995, A/RES/48/113 de 19 de diciembre de 1994, RES/A-S 19/29 de 28 de junio de 1997, A/RES/48/190 de 20 de enero de 1994 o A/RES/47/191 de 29 de enero de 1993.

⁷²¹ Todo ello sin perjuicio de la labor de la denominada Junta Consultiva de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, organismo, creada por el Secretario General de Naciones Unidas en junio de 1993, formada por 21 personalidades, para la consulta y asesoramiento de la Secretaría General y la Comisión.

2. La revisión de la Cumbre de la Tierra en Río+5

Esta Cumbre fue celebrada en Nueva York entre los días 23 y 27 de junio de 1.997⁷²² durante el XIX periodo de sesiones de la Asamblea General. La denominada Cumbre para la Tierra+5, constituyó una revisión de cómo se había estado llevando a cabo en ese quinquenio la aplicación de la Agenda 21, en el curso de la cual, se determinaron las líneas de actuación que había que fortalecer, entre ellas, la codificación del Derecho Internacional en materia de desarrollo sostenible⁷²³. Se trata de convocar a los Jefes de Estado a un examen en el que se pondrán de manifiesto, no solo los aciertos en materias como la calidad del aire y del agua, así como en la seguridad alimentaria, sino también las dificultades, en concreto la evolución demográfica descontrolada que hace muy difícil la consecución de resultados. Entre otros objetivos, además, se busca renovar los compromisos asumidos en Río por los Estados, actores principales en la labor de aplicación de las medidas propuestas, aplicación que pasa por la transformación en Derecho positivo e integrar en su Derecho interno los principios establecidos en Río⁷²⁴. En una línea ascendente, en ésta y otras cumbres, además, se pondrá de manifiesto la delegación de responsabilidad por parte de los Estados en los denominados grupos principales, así como en la ciudadanía en general. Hubo un intento de añadir a la Declaración final de este evento el texto denominado Carta de la Tierra⁷²⁵, pero la falta de consenso entre los grupos de interés (entre otros el G-77) hizo que al final se aprobase una declaración de compromiso de perfil bajo⁷²⁶.

⁷²² Se convoca mediante Resolución A/S-19/11, de 18 de marzo de 1.997. Presidida por Razali ISMAIL (Malasia), según fuentes oficiales asistieron 53 jefes de Estado, 81 ministros, 29 representantes permanentes ante Naciones Unidas, 17 presidentes de organismos internacionales y 12 representantes de grandes grupos.

⁷²³ CORDONIER SEGGER, *Sustainable Development in the courts: the role of international forums in the advancement of sustainable development*, American University Sustainable Development Law & Policy, 2009, p. 4.

⁷²⁴ STEINER, *Rio's Decade: Reassessing the 1992 Earth Summit: Reassessing the 1992 Forest Principles statement: The journey from Rio to Johannesburg: Ten Years of Forest Negotiation, Ten Years of Successes and Failures*, Golden Gate University Law Review, 2002, pp. 622 y ss.

⁷²⁵ Declaración redactada por Mijail GORBACHOV y Maurice STRONG.

⁷²⁶ A/S-19/AC.1/L.1 Add. 1-32 y la previa, A/S-19/14-E/1997/60.

3. La Declaración del Milenio⁷²⁷

Con este nombre, la Asamblea General de Naciones Unidas, el 8 de septiembre de 2000, aprueba una declaración de principios en la que se reafirma en los considerados básicos o genéricos de Naciones Unidas recogidos en la Carta Fundacional, así como en el papel principal de esta institución en la mejora de las condiciones de vida de la humanidad. En ese sentido, destaca como valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: la paz, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. Los principios de Río son ratificados y los Estados parte asumen su compromiso. En concreto, se marca como objetivos el desarrollo y la erradicación de la pobreza⁷²⁸, cifrando en 1.000 millones de seres humanos afectados y señalando como mecanismos la mejora del buen gobierno, la promoción de sistemas económicos abiertos y la financiación a países en desarrollo. Se impone objetivos, como es la puesta en marcha del Protocolo de Kioto antes de 2002 y el cumplimiento de los Convenios sobre Diversidad Biológica y Lucha contra la Desertificación. Se reafirma en la democracia como sistema y en el respeto a los derechos humanos para mejorar el buen gobierno, dedicando especial atención a personas o zonas especialmente vulnerables.

Aunque en la intervención de algunos líderes, como Kofi ANNAN, se puso de manifiesto que los Estados tienen la responsabilidad y los medios para tomar las medidas concretas, vemos como, de nuevo, supone un gran esfuerzo para la ONU que los Estados asuman compromisos con un determinado grado de concreción. Reconocer la vigencia de la Carta o de los principios de la Declaración de Río no supone un gran esfuerzo diplomático, pero parece necesario. A partir del momento en que se ponen fechas y cantidades, surgen los problemas. Naciones Unidas lo sabe y, por tanto, reconduce los textos a niveles de cumplimiento fácilmente asumibles a fin de que el contenido sea aceptado por el mayor número de Estados y grupos posibles. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, esta situación viene a suponer un estancamiento en el

⁷²⁷ RES 55/2 de 8 de septiembre de 2.000.

⁷²⁸ Capítulo III.

desarrollo a nivel normativo de los principios establecidos en Río, situación que se va a ver reflejada a diversos niveles como su grado de aplicación e implementación en programas sectoriales, acuerdos internacionales, así como en el Derecho interno de cada país y a escalas regionales.

4. La Cumbre de Río+10. La oportunidad perdida⁷²⁹

Celebrada en la República de Sudáfrica entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002, este evento supuso la emisión de los textos conocidos como “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible”⁷³⁰ y Plan de Aplicación de las Decisiones o Programa 21⁷³¹. Ambos documentos parten del respeto y la referencia al contenido de la Declaración de Río y la denominada Agenda 21 aprobada en aquel evento (art.1) y así se expresa gráficamente en su segundo capítulo, denominado “*De Estocolmo a Río de Janeiro a Johannesburgo*”. Como nos recuerdan CORDONIER y KHALFAN⁷³², la cumbre viene precedida por un debate jurídico intenso en el seno de organizaciones de expertos en Derecho Internacional como la *International Law Association (ILA)*⁷³³ o el *Center for International Sustainable Development Law (CISDL)*⁷³⁴

⁷²⁹ Como acertadamente la denomina LOZANO CUTANDA (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 83).

⁷³⁰ Aprobada en la 17ª sesión plenaria de la Asamblea General de 4 de septiembre de 2002. Este texto, dividido en cuatro apartados: “Desde nuestro origen hasta el futuro”, “De Estocolmo a Río de Janeiro a Johannesburgo”, “Nuestro compromiso con el desarrollo sostenible” y “Cómo lograrlo”, está compuesto por un total de 37 párrafos.

⁷³¹ Segunda resolución aprobada en la misma sesión de 4 de septiembre de 2002. Su convocatoria se acuerda mediante Resolución 56/226 de 24 de diciembre de 2001.

⁷³² Resumidamente este texto estructura los principios de Derecho Internacional en relación con esta política, de la siguiente forma:

1º.- La tarea de los Estados para asegurar el uso sostenible de los recursos naturales.

2º.- Principio de equidad y erradicación de la pobreza.

3º.- Principio de responsabilidad común, pero diferenciada.

4º.- Principio de precaución enfocado a la salud humana, recursos naturales y ecosistemas.

5º.- Principio de participación pública y acceso a la información y a la Justicia.

6ª.- Principio de buena gobernanza.

7º.- Principio de integración e interrelación, en particular, en relación con los derechos humanos y los objetivos sociales, económicos y medioambientales.

(*Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, pp. 95 y ss.).

⁷³³ Declaración de Nueva Delhi acerca de los Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible, Anexo a Doc. A/57/329 de 31 de agosto de 2002, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷³⁴ *Sustainable Justice 2002: Implementing International Sustainable Development Law*, Montreal, junio de 2002.

que aportaron sus conclusiones sobre la implementación de este objetivo en el Derecho Internacional. Todo ello sin perjuicio de la labor previa de los Comités preparatorios⁷³⁵ organizados al efecto, así como el trabajo constante de la Comisión para el Desarrollo Sostenible⁷³⁶. De toda esta intensa actividad teórica, debemos destacar que el concepto de desarrollo sostenible no se revisa como tal, tampoco el contenido de la Declaración de Río, lo que se cuestiona es lo que se ha hecho para poner en práctica este sistema básico. Se conocen los problemas y se han identificado las medidas, pero hay una conciencia absoluta de su falta de eficacia, de no haber hecho lo suficiente. Se tiene muy claro que los enemigos son los mismos que hace una década, a la sazón, la pobreza, la degradación ambiental y el desarrollo insostenible⁷³⁷. En Johannesburgo se reafirma que los pilares en los que debe basar esta política para conseguir el equilibrio son el desarrollo social, el desarrollo económico y la protección ambiental⁷³⁸, conectados de forma interdependiente. El reto es la puesta en práctica de medidas que, para unos son antieconómicas y para otros suponen un esfuerzo para el que no están preparados por falta de medios. El remedio que se propone para superar esta situación es llevar a cabo un plan práctico y concreto⁷³⁹. El objeto de la Cumbre es la puesta en práctica, la aplicación de los principios establecidos en Río y la ejecución de políticas concretas⁷⁴⁰. Paradójicamente, se denuncia que la sociedad mundial tiene los medios a su alcance⁷⁴¹, para a continuación, señalar el camino a seguir reclamando mayor compromiso a los países desarrollados en su deber de asistencia, el fomento de

⁷³⁵ PrepCom 1 se celebró en Nueva York del 30 de abril al 2 de mayo de 2001, PrepCom 2 en la misma ciudad del 28 de enero al 28 de febrero de 2002, PrepCom 3 del 25 de marzo al 5 de abril también en Nueva York y PrepCom 4 en Bali del 27 de mayo al 7 de junio de 2002.

⁷³⁶ Ver epígrafe 2.5.5.

⁷³⁷ Art. 3.

⁷³⁸ Art. 5.

⁷³⁹ Art. 7.

⁷⁴⁰ Para CORDONIER, en Johannesburgo los jefes de Estado más que establecer una declaración de principios pretenden crear un compromiso político con el desarrollo sostenible, enfocando la acción a determinadas áreas denominadas AESAB (agua y saneamiento, salud, energía agricultura y biodiversidad). Destaca esta autora, además, la implicación en este proceso de nuevos proyectos de asociación (del orden de 180) entre los Estados, las empresas y la sociedad civil para la aplicación del desarrollo sostenible en determinadas zonas bajo la supervisión de la CMDS y el CDS. Según esta autora, en Johannesburgo se subraya la agenda social en el proceso (*Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy, Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.).

⁷⁴¹ Art. 21.

la cooperación regional, la asociación con los grandes grupos y el papel activo de las empresas.

Desde este momento se convierte en prioritario el aumento de la capacidad de cumplimiento de los Estados (*compliance building*). La comunidad internacional reconoce su responsabilidad al respecto⁷⁴², así como la insuficiencia de medidas adoptadas hasta la fecha⁷⁴³. Este problema no es nuevo, pero tras la determinación de la base teórica para buscar la sostenibilidad desde la Cumbre de Río, ha quedado patente que algunos Estados no han podido, o no han querido, poner los medios para cumplir los compromisos adquiridos. Se trata de dar un paso más en la responsabilidad diferenciada y en la obligación de dar asistencia que se transforma, de una ayuda directa para la subsistencia, a la mejora de la capacidad de los Estados que lo necesitan en el proceso de desarrollo, permitiendo, a su vez, que cumplan los objetivos previstos de forma cada vez más autónoma. Se busca la efectividad de las medidas acordadas en un escenario de tensión entre soberanía nacional y la protección de los bienes comunes. Siguiendo a NAKHJAVANI⁷⁴⁴ hay tres índices que nos permiten medir en este ámbito la eficacia de los regímenes internacionales: en primer lugar, por los problemas que tienen por objeto, en segundo lugar, por la forma en la que hacen frente a esos problemas y en último lugar, por la capacidad de prever en esos regímenes las situaciones cambiantes a través del desarrollo de nuevas normas sustantivas. Queda claro que el sistema elegido en Johannesburgo tiende a este objetivo a través de la cooperación, los acuerdos y la asociación, más que mediante la regulación vía *soft law*, lo que nos explica la tendencia al abandono de la necesidad de codificación del Derecho

⁷⁴² Arts. 6 y 7.

⁷⁴³ Arts. 11, 12 y 13.

⁷⁴⁴ El autor, al respecto de la situación, en este momento, destaca algunas tendencias generales en cumplimiento de la capacidad (*compliance-building*) de la ley de desarrollo sostenible. En primer lugar, lo que denomina un movimiento de "gobierno equilibrado" provocado por la Agenda 21. En segundo lugar se ha producido un movimiento de los órganos de vigilancia a los órganos de coordinación del cumplimiento. En tercer lugar, ahora se utilizan órganos para el cumplimiento y coordinación a través de instituciones intergubernamentales independientes que ostentan cierto grado de autoridad. En cuarto lugar, se ha producido un cambio de socorro individualizado hacia el socorro sistemático y por último, y quizás lo más inspirador, hay una clara reacción al movimiento de pro-acción a través del intercambio de información y la cooperación (*Sustainable development compliance-building*, en CORDONIER SEGGER and KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., p. 271).

sobre el Desarrollo Sostenible en la Cumbre y explica la inexistencia de una declaración de principios en la línea de Río o Estocolmo.

Una de las consecuencias directas que produce esta situación es, como señala CORDONIER SEGGER⁷⁴⁵, la fragmentación del Derecho Internacional para el desarrollo sostenible. No obstante, relacionada con la eficacia de las medidas, se añade al conjunto de principios y elaboración teórica, alguna novedad a la propuesta en Río. En este sentido, se reconoce expresamente la globalización⁷⁴⁶ definida como: “*La rápida integración de los mercados, la movilidad del capital y los apreciables aumentos en las corrientes de inversión en todo el mundo*”. Es un nuevo fenómeno a tener en cuenta a partir de este momento y que se debe encauzar hacia el objetivo del equilibrio. Su análisis ha provocado auténticas construcciones teóricas que proponen la superación del Estado constitucional tal y como lo conocemos, según autores como BECK⁷⁴⁷, promoviendo la aparición de un Estado transnacional en el que se sustituyan las relaciones internacionales de conflicto por relaciones transnacionales de solidaridad y cooperación, partiendo, para su consecución, de la necesaria conciencia sobre la necesidad del cambio. Este aumento considerable en el ritmo al que se mueve la economía a nivel mundial, pone de manifiesto que esta circunstancia debe ser tenida en cuenta, por supuesto, a la hora de diseñar las políticas a favor del desarrollo económico, pero también aquellas que promuevan el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Se trata, según la propia Declaración, de una herramienta que puede servir tanto para ayudar como para perjudicar y además de forma notable, por lo que interesa controlar y dirigir sus efectos en fecha temprana⁷⁴⁸.

⁷⁴⁵ *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss..

⁷⁴⁶ Art. 14.

⁷⁴⁷ CRUZ y BODNAR, *Pensar globalmente, actuar localmente: el estado transnacional ambiental de Ulrich Beck*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, año 2008, nº 14, pp. 51 a 59.

⁷⁴⁸ En esta línea de opinión, LOPERENA ROTA, al afirmar que la economía de mercado solo funciona si se la administra y solo es coherente con el desarrollo sostenible si se orienta a la satisfacción igualitaria de las necesidades básicas de la población, p. 108. O p. 142 al manifestar que sobre el dogma instrumental de la economía de mercado se ha superpuesto la apuesta racional de bases éticas, que al mismo tiempo es un principio de supervivencia, al que conviene en llamar desarrollo sostenible (*Desarrollo Sostenible y Globalización, cit.*).

La expresión “administrar la globalización” es también utilizada por CARRILLO SALCEDO para justificar una nueva función de la política y de la labor del Estado en defensa de los derechos

Preocupa también lo que antes se denominaba “buen gobierno” y ahora aparece definido como gobernanza⁷⁴⁹ y es que en el transcurso de estos diez años que separan a esta Cumbre de la de Río (y 30 de la de Estocolmo) no se han conseguido los objetivos propuestos, en lo que de pérdida de confianza puede suponer por parte de la población respecto de sus representantes y con ello en el sistema democrático propuesto como modelo político⁷⁵⁰. El apartado “Nuestro compromiso con el desarrollo sostenible”, y que reúne los arts. 16 a 30, recoge aquellos aspectos en los que la comunidad internacional debe trabajar para ir en la dirección adecuada⁷⁵¹. Pero, ¿qué se entiende por gobernanza en este momento histórico? Desde la aparición de Naciones Unidas, los Estados, agrupados en esta institución, han venido siendo los garantes exclusivos de la protección de los derechos de los ciudadanos asumiendo a partir de la Declaración de Estocolmo también el protagonismo, desde el principio, en la defensa del medio ambiente, así como en el fomento del desarrollo económico y social a través del necesario proceso de cambio en los modelos económicos y de consumo, intereses que se pretenden equilibrar a partir de Río. En su deber de solidaridad, se comprometen con la asistencia a otros Estados y en la lucha contra la degradación ambiental y la pobreza. Estas responsabilidades se asumen sobre la base del principio de soberanía nacional, el modelo político democrático y liberal, desde el punto de vista económico. Sin embargo, desde 1972 pasan los años y en los albores del Siglo XXI la percepción por parte de la sociedad, reconocida también públicamente por los responsables, es que no se han conseguido los objetivos porque no se ha hecho lo suficiente (tenemos los medios faltan los acuerdos).

fundamentales del ciudadano (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, p. 23)

⁷⁴⁹ Art. 15.

⁷⁵⁰ Debemos recordar que la falta de un buen gobierno fue ya señalado como uno de los problemas globales por el Club de Roma en *Los límites del crecimiento* de 1972 y por la CMMD en el Informe *Brundtland* de 1987.

⁷⁵¹ Y que, a continuación, se resumen: protección de la biodiversidad, promoción de la solidaridad y deber de asistencia entre los Estados, respeto a la dignidad humana, enumeración de los problemas que afectan al desarrollo sostenible, igualdad hombre-mujer, tenemos los medios, faltan los acuerdos, fomento de la cooperación regional y apoyo a pequeños Estados insulares y poblaciones indígenas, aportación de las empresas privadas y creación de trabajo estable, mejorar la gobernanza para dotar de mayor efectividad a las medidas.

La que está desencantada con su sistema y con los dirigentes que llevan el rumbo es una sociedad, a nivel mundial, que ha visto pasar tres décadas de política internacional para la protección del derecho al desarrollo y a un medio ambiente adecuado sin percibir resultados positivos. Por el contrario, los datos estadísticos evidencian que los dos grandes indicadores, la pobreza y la degradación ambiental, siguen siendo alarmantes. A su vez, se trata de una sociedad mejor formada y más sensible en este sentido gracias a la labor de difusión de otros actores que van entrando en escena progresivamente, como son las organizaciones no gubernamentales y a la ostensible mejora en la difusión del conocimiento provocada por la comunicación a través de los nuevos foros como son internet y las redes sociales en lo que podríamos llamar globalización informativa. Ese mejor conocimiento de la realidad a escala internacional, provoca una pérdida de confianza en el sistema político tradicional y, como reacción, la búsqueda de fórmulas alternativas más eficaces. Aparecen así otras formas de gobernanza alternativas con el desplazamiento hacia el nivel supranacional, la judicialización, la progresiva asunción de responsabilidad de las organizaciones no gubernamentales y el papel activo de los grupos principales. En este sentido, GUPTA⁷⁵² identifica un proceso que desplaza el Derecho Internacional hacia la gobernanza como mecanismo para la solución de los problemas, clasificando hasta cinco niveles distintos.

El título del apartado “El multilateralismo es el futuro”⁷⁵³ nos deja claro cuál es el organigrama del que parte este texto: bajo la dirección de la ONU y sobre la base de la Carta Fundacional y el Derecho Internacional, debe fortalecerse el multilateralismo, debiendo revisar periódicamente la consecución de los

⁷⁵² La autora distingue entre la gobernanza horizontal o entre los países de la gobernanza vertical que incluye aquella entre países con distinta jerarquía y la interna dentro del mismo Estado respecto de su estructura administrativa, considerando que estos dos tipos de gobernanza están dominados por el Derecho Público. A su vez, distingue las relaciones diagonales entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales, de las relaciones paralelas se refieren a iniciativas tomadas por los actores no gubernamentales en el proceso de gobernanza y por último, la gobernanza de punto se refiere a la influencia de las decisiones judiciales. En un sentido amplio esta autora viene a definir la gobernanza como “el proceso útil por el cual las instituciones manejan los recursos sociales, desde la institución de la familia hasta las instituciones internacionales.” (*Actores no gubernamentales en la gobernanza y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, ILSA Journal of International & Comparative Law, 2005, pp. 665 y ss.).

⁷⁵³ Arts. 31 a 33.

objetivos planteados. Pone fin al texto el epígrafe “Como lograrlo”⁷⁵⁴ en el que desde el punto de vista de este trabajo lo más relevante es el reconocimiento de la política para el desarrollo sostenible como proceso en la línea de la “segunda” definición del Informe *Brundtland*. Como ya hemos señalado, la Declaración sobre Desarrollo Sostenible no nos deja una declaración de principios, que se consideran ya válidamente establecidos desde 1992. Su contenido, como tal Declaración no pasa de ser un compromiso político a desarrollar mediante acuerdos concretos, de ahí la llamada a la cooperación y a la vía del acuerdo.

Por lo tanto, podemos afirmar que el camino elegido por Naciones Unidas para avanzar en 2002 no pasa por aumentar el número, contenido o grado de vinculación de los instrumentos jurídicos, sino en la creación de programas de actuación sobre una base asociativa en la que se involucren con el poder político el mundo de la empresa y la sociedad civil⁷⁵⁵. Con independencia de la idoneidad o no del medio para conseguir los fines, en la Cumbre de Johannesburgo, Naciones Unidas, a pesar de la vigencia de la elaboración teórica de la Declaración de Río, a nuestro juicio pierde la posibilidad de aprobar un instrumento institucional a nivel declarativo que recoja con claridad la relación y evolución de aquellos principios que deben conformar el Derecho Internacional para el desarrollo sostenible.

5. El Plan de Aplicación

En nuestra opinión, el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible se propone una serie de objetivos que encuadramos dentro de cada uno de los aspectos que debe abordar toda resolución que persiga el equilibrio y que ya planteamos como esquema básico en el análisis de la Cumbre de Río 92:

- Político: parte del desarrollo sostenible como objetivo común. Mantiene la defensa del multilateralismo como método de trabajo.

⁷⁵⁴ Arts. 34 a 36.

⁷⁵⁵ FUTRELL, *Ninth Annual Lloyd K. Garrison lecture of Environmental Law: The Transition to Sustainable Development Law*, Pace Environmental Law Review, 2003, pp. 21 y ss.

- Social: concretamente esta cumbre pone un especial énfasis en la lucha contra la pobreza. En este sentido, se propuso reducir a la mitad para 2015 el número de personas que viven en esta situación.
- Ambiental: protección de la naturaleza y la biodiversidad: mantener el equilibrio entre productividad y biodiversidad en zonas marinas. Es básico mantener y reforzar la política de lucha contra contaminación basada en acuerdos internacionales y programas ya puestos en marcha.
- Económico: se mantiene también en la línea de Río 92 en cuanto a la promoción del crecimiento económico, sobre todo de los países menos desarrollados. Como novedad, destaca el papel del sector privado: la empresa como campo de actuación.
- Científico: mantiene la necesidad de que los avances tecnológicos sean transferidos a las actividades productivas y, especialmente, para la lucha contra la pobreza.
- Jurídico: en cuanto al desarrollo sostenible en sí, las medidas que se promueven, lo hacen sobre la base de la inspiración que proporcionan el concepto *Brundtland*, la declaración de principios aprobada en Río y el contenido de la Agenda 21. En la línea del sistema *soft law*, se trata de un acuerdo que no busca la eficacia directa y en su contenido es difícil señalar objetivos concretos ni, por ende, mecanismos para su consecución. Aun así, tal y como recoge su principio 18, quiere dejar claras las premisas del sistema, de manera que el centro de las preocupaciones sigue siendo la dignidad humana, el hombre, siguiendo el esquema antropocéntrico establecido desde Estocolmo en la línea de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 48.

6. La eclosión doctrinal del Derecho sobre el desarrollo sostenible

Visto que en 2002 la Cumbre para el Desarrollo Sostenible no se emite una declaración institucional que recoja los que se consideran principios básicos para el desarrollo sostenible, hemos de buscar en otros foros un texto útil para el análisis de la evolución de los elementos básicos de este sistema jurídico que,

en nuestra opinión, ya en 2002 ha adquirido entidad propia. Con carácter previo a la Cumbre de Johannesburgo, Naciones Unidas no nombra ningún comité independiente de expertos, a diferencia de como hiciera en Estocolmo con el informe de WARD y DUBÓS *Una sola Tierra* o en Río 92 con el *Informe Brundtland*. Quizás se deba a que no se pretendía progresar en la base teórica sobre el desarrollo sostenible, por considerar que estaba todo dicho desde 1992, o quizás porque la Asamblea General ya contaba desde entonces con un órgano interno que le pudiera asesorar en esta cuestión específica, como es la Comisión para el Desarrollo Sostenible⁷⁵⁶. Para encontrar una revisión a 2002 de los principios jurídicos sobre el desarrollo sostenible en el Derecho Internacional emitidos en la década precedente, hemos de acudir a la doctrina y, dentro de ella, encontramos el trabajo de las dos entidades que consideramos más destacadas en este aspecto: la Asociación para el Derecho Internacional, ILA (*International Law Association*)⁷⁵⁷ y el Centro de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible, CISD (*Center of International Sustainable Development Law*)⁷⁵⁸.

Ambas entidades reúnen a verdaderas autoridades en Derecho Internacional y en sí mismas gozan a este nivel de la consideración de referencia necesaria. Justo antes de la celebración de la Cumbre de Johannesburgo, cada una de ellas, por separado, nos va a ofrecer una reflexión sobre la evolución del Derecho sobre el desarrollo sostenible recogida en sendos textos que, a falta de

⁷⁵⁶ Asumido su papel como Comisión Preparatoria de la Cumbre de Johannesburgo, la CSD se reunió en Nueva York entre el 30 de abril y el 2 de mayo de 2001, evento en el transcurso del cual se aprobaron diversos documentos: el Informe Previo, mediante Resolución A/56/19 y, a continuación, una serie de informes sobre cuestiones concretas que serían objeto de atención principal en la Cumbre: protección de la atmósfera, energía y transporte sostenibles, toma de decisiones y participación, creación de un entorno propicio para la toma de decisiones (E/CN/17/2001), cuya misión era identificar las cuestiones a tratar y dar a conocer la situación de estos problemas, asesorando sobre las posibles soluciones, dando una orientación a la línea de actuación que se debería seguir en la Cumbre. El trabajo previo de la CSD no incluye, en ningún momento, una revisión o actualización de los principios establecidos en la Declaración de Río.

⁷⁵⁷ La ILA es creada en 1873 en Bruselas y por tanto cuenta ya con más de un siglo de vida. En el seno de Naciones Unidas es reconocida como una ONG. Actualmente tiene su sede en Londres y cuenta con más de 3500 miembros.

⁷⁵⁸ Entidad sin ánimo de lucro patrocinada por el gobierno de Canadá que se crea en 2001 y cuyo objetivo específico es el Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible, llevando a cabo varias líneas de investigación: 1. Comercio, inversión y competencia 2. Recursos naturales 3. Biodiversidad y bioseguridad 4. Cambio climático 5. Derechos humanos y erradicación de la pobreza 6. Salud y riesgos 7. Gobierno, instituciones y rendición de cuentas. Colabora habitualmente con la Universidad *McGill*, cooperando con la ILA, en el entorno de Naciones Unidas a través de la CDS.

una declaración institucional⁷⁵⁹, se convierten en imprescindibles para comprender y valorar el comportamiento dinámico de los principios de Río en esta década.

A. La implementación del Derecho sobre el desarrollo sostenible para el Centro para el Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible

Esta entidad sin ánimo de lucro, es creada por el gobierno federal de Canadá en 2001 y emplaza, desde entonces, su sede en la facultad de Derecho de la Universidad *McGill* en *Québec*. Tiene como Presidente de Honor al magistrado de la Corte Internacional de Justicia C.G. WEERAMANTRY, está encabezada por A. KHALFAN, administrada por M. C. CORDONIER SEGGER y cuenta con una, tan amplia como seleccionada, red de colaboradores y asesores por todo el mundo. A pesar del poco tiempo transcurrido desde su creación, surge con fuerza en el ámbito del Derecho Internacional en los momentos previos a la Cumbre de Johannesburgo, asumiendo el objetivo de “la promoción de sociedades sostenibles y la protección de los ecosistemas mediante el avance del conocimiento, el desarrollo y aplicación del Derecho Internacional para el desarrollo sostenible”⁷⁶⁰. De hecho, desde 2002, preside la iniciativa⁷⁶¹ denominada *El Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible*, que bajo los auspicios de la CDS de Naciones Unidas, aglutina los esfuerzos de esta institución con los de la Asociación de Derecho Internacional y de la Organización Internacional del Derecho al Desarrollo (IDLO). Su actividad se desarrolla en talleres de trabajo, cursos de Derecho, seminarios y conferencias, proyectos de investigación, paneles de expertos legales en paralelo a las negociaciones internacionales, colaborando con el gobierno de las naciones para desarrollar esta rama del Derecho. El nivel e intensidad con el que asume el

⁷⁵⁹ Con razón se queja LOPERENA de que en Johannesburgo se habla mucho de economía y tecnología y nada de Derecho (*Desarrollo Sostenible y Globalización, cit.*, p. 109).

⁷⁶⁰ Sus estudios están divididos en seis áreas de investigación: comercio, inversiones y competencia; biodiversidad y bioseguridad; salud y riesgos; cambio climático, Derechos Humanos y Recursos naturales.

⁷⁶¹ Bajo el formato de un Acuerdo Tipo II surgido de la Cumbre de Johannesburgo.

desarrollo de esta nueva rama del Derecho Internacional, nos lo revela la calidad y el número de publicaciones que patrocina desde 2002⁷⁶², lo que la convierte en una institución de referencia en el análisis jurídico del desarrollo sostenible a partir de la Cumbre de Johannesburgo, así como en la definición y evolución de sus principios. El CDIDS enfocará su actividad hacia la implementación, la puesta en práctica de estos principios, teniendo en cuenta la capacidad de cumplimiento del organismo competente para ello y el área de actuación a que se refiere, en un contacto permanente con las instituciones de Naciones Unidas.

⁷⁶² Así CORDONIER SEGGER, GEHRING & NEWCOMBE, eds, *El Desarrollo Sostenible en la Ley inversiones en el mundo*, Kluwer Law International, 2010; CABRERA, *Propiedad Intelectual, Biodiversidad y Comercio. Opciones para establecer sinergias entre los Acuerdos Ambientales y los Tratados de Comercio*, Editorial Universidad Nacional Estatal a Distancia, 2009; FRENCH, ed, *Justicia Global y Desarrollo Sostenible*, Martinus Nijhoff, 2010; STRECK & FREESTONE, eds, *Aspectos Legales del Comercio de Carbono: Kioto, Copenhague y más allá*, Oxford University Press, Oxford, 2009; BLAIR, *Llanto por una Primera Nación: Los Tratados Williams del sur de Notario*, UBC Press, Vancouver, 2008; BUGGE y VOIGT, eds., *Desarrollo Sostenible en Derecho Internacional y Nacional*, Groningen: Europa Law Publishing, 2008; KERR, JANDA & CHIP Pitts, eds., *Responsabilidad Social Corporativa: un análisis legal*, Lexis Nexis, New York, 2009); NEWCOMBE & PARADELL, *Derecho y Práctica de los tratados de inversión: las normas de trato*, Kluwer Law International, La Haya, 2009); ORMER y MENON, *Underground Latina: Narrativas de indocumentados Lives*, McSweeney, San Francisco, 2009; STRECK, O'SULLIVAN, JANSON-SMITH et al, eds, *Cambio Climático y Bosques: Nuevas Políticas y Oportunidades de Mercado*, Brookings Press, Washington, 2009); VOIGT, *El desarrollo sostenible como un principio de derecho internacional - Resolución de conflictos entre las medidas climáticas y el Derecho de la OMC*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009; VOIGT, FAURE & PEETERS, eds., *Cambio Climático y Comercio de Emisiones Europeo - Lecciones para Teoría y Práctica*: Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008; CORDONIER SEGGER Y REYNAL, eds., *Más allá de las barricadas: Un comercio Américas y Sostenibilidad de la Agenda*, Ashgate Press, Aldershot, 2005, 2^a ed.; GEHRING & CORDONIER SEGGER, eds., *Desarrollos Sostenibles en Mundial de Derecho Mercantil*, Kluwer Law International, La Haya, 2005; CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Ley de Desarrollo Sostenible: Principios, Prácticas y Perspectivas*, Oxford University Press, Oxford, 2004; CORDONIER SEGGER y WEERAMANTRY, eds., *Justicia Sostenible: Conciliación de Derecho Ambiental Económicos y Sociales*, Martinus Nijhoff, Lieden, 2004; STRECK & FREESTONE, eds, *Hacer Kioto Trabajo: Aspectos legales de la implementación de los mecanismos del Protocolo de Kioto*, Oxford University Press, Oxford, 2004; FRENCH, *Derecho Internacional y Política de Desarrollo Sostenible*, Manchester University Press, Manchester, 2004; CHAMBERS & GREEN, eds, *Reforma de la Gobernanza Internacional: de límites institucionales, de Soluciones Innovadoras*, UNU Press, Tokio, 2004; CORDONIER SEGGER, KHALFAN Y NAKHJAVANI, eds., *Tejiendo las Reglas para Nuestro Futuro Común: Principios, Prácticas y Perspectivas de un Derecho Internacional de Desarrollo Sostenible*, CDIDS, Montreal, 2002.

B. La aportación de la Asociación de Derecho Internacional (*International Law Association* o ILA): la Declaración de Nueva Delhi de principios relativos al Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible

La ILA celebra su 70^a Conferencia el año 2002 en Nueva Delhi entre los días 2 a 6 de abril, casi cinco meses antes de la Cumbre de Johannesburgo, pero su trabajo viene de un largo camino anterior, investigando, desde el punto de vista jurídico, la relación entre los distintos pilares del desarrollo sostenible desde la Cumbre de Río⁷⁶³. El producto de esta Conferencia es la conocida como Declaración de Nueva Delhi de principios relativos al desarrollo sostenible⁷⁶⁴, texto que es remitido antes de la Cumbre de Naciones Unidas, entre otros, a la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS), al Secretario General de la ONU⁷⁶⁵, a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a la Organización Mundial del Comercio e incluso, al Banco Mundial.

La tarea asumida por esta organización no gubernamental a 2002, es la de sintetizar en un documento un análisis, desde el punto de vista jurídico, de este concepto, así como el conjunto de principios que han de ser tenidos en cuenta como parte de esta nueva rama del Derecho Internacional. La ILA le pone así en bandeja a Naciones Unidas una declaración de principios que, incluso en su formato, podría haber añadido en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, un texto de referencia a nivel jurídico como lo fueron las declaraciones de Estocolmo o Río, y esa intención se recoge expresamente en el documento. En este sentido, en la Cumbre de Johannesburgo confirmamos cómo se pierde una oportunidad de, si no codificar, al menos, delimitar a nivel institucional un

⁷⁶³ Las obras relacionadas con esta materia son *El derecho al desarrollo en el Derecho Internacional*, 1992; *Desarrollo sostenible y buena gobernanza*, 1995; *Derecho económico internacional con un rostro humano*, 1998; y *Derecho Internacional y desarrollo sostenible: principios y práctica*, 2002.

⁷⁶⁴ Resolución 3/2002 de la ILA.

⁷⁶⁵ El texto es dirigido al Secretario General como Anexo a la carta de fecha 6 de agosto de 2002 dirigida por el representante permanente de Bangladesh, I. Ahmed CHOWDURY y el encargado de negocios interino de la misión permanente de los Países Bajos, Arjan HAMBURGER, en la cual se ofrece la plena disposición de su contenido para su unión a los documentos que se aprueben en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible cuya celebración era inminente. Doc A/57/329 de 30 de agosto.

elenco de normas generales del Derecho Internacional sobre esta materia en su evolución desde el año 92.

Entrando en su contenido, ya en el preámbulo del texto, lo primero que nos llama la atención, de forma positiva, es la consideración del desarrollo sostenible como un objetivo⁷⁶⁶ y no como un principio del Derecho, consideración que entendemos esencial para un enfoque adecuado en la construcción teórica que nos ocupa: el desarrollo sostenible es la dirección hacia la que hay que mirar y los principios en los que se tiene que apoyar la política hacia el equilibrio son las herramientas jurídicas para crear normas eficaces a la hora de orientar la actividad humana hacia el objetivo. Los antecedentes para llegar a sus conclusiones son, precisamente, aquellos instrumentos internacionales que hemos venido examinando en este trabajo: Informe *Brundtland*, Declaración sobre Derecho al Desarrollo, Declaración de Río y Cumbre Río+5, así como trabajos previos de la propia ILA como la Declaración de Seúl sobre el Desarrollo Progresivo de los Principios del Derecho Internacional Público, relativa a un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobados por la Conferencia 62^a de la Asociación de Derecho Internacional que se celebró en Seúl en 1986.

Las conclusiones de la ILA son así, el producto de un análisis evolutivo de este incipiente *corpus iuris* que no pierde de vista las normas básicas de Naciones Unidas, recogiendo el testigo dejado por el principio 27 de la Declaración de Río y Capítulo 39 de la Agenda 21 sobre el necesario desarrollo del Derecho Internacional en esta materia. El cuerpo de esta declaración viene a resumir en siete apartados o principios los que, según la ILA, componen el Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible, en lo que puede parecer una excesiva simplificación de lo que en Río ocupó 27 principios, si bien, como veremos, dentro de cada uno de estos siete epígrafes se recoge un contenido más

⁷⁶⁶ “EXPRESA LA OPINIÓN de que el objetivo del desarrollo sostenible implica un enfoque amplio e integrar a los procesos económicos, sociales y políticos, que tiene como objetivo el uso sostenible de los recursos naturales de la Tierra y la protección del medio ambiente en el que la naturaleza y la vida humana, así como desarrollo social y económico depende y que tiene por objeto hacer efectivo el derecho de todos los seres humanos a un nivel de vida adecuado, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste, teniendo debidamente en cuenta las necesidades y los intereses de las generaciones futuras.”

amplio por lo que, analizada la Declaración de Nueva Delhi desde la perspectiva de la Declaración de Río, bajo nuestro punto de vista, parece más adecuado hablar de siete categorías o grupos de principios:

1º.- “El deber de los Estados de asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.”

Se recogen bajo este enunciado principios como el de soberanía de los Estados (principio 2 de Río) o de prevención de los daños transfronterizos (principio 14). Es responsabilidad de los Estados buscar el desarrollo equilibrado, debiendo realizar los cambios necesarios para que se produzca la sostenibilidad a nivel económico y social⁷⁶⁷, teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras, pero para conseguirlo, la ILA involucra en esta tarea a otros actores como las empresas o la sociedad civil. Para ello es esencial la protección ambiental con especial atención a los pueblos indígenas (en señal de reconocimiento a la defensa de las comunidades locales prevista en el principio 22 de Río).

2º.- “El principio de equidad y la erradicación de la pobreza.”⁷⁶⁸

Entra de lleno en el pilar social de esta materia. Al hablar de la equidad se refiere a su manifestación intra-generacional y a la inter-generacional. No puede hablarse del derecho al desarrollo sin un planteamiento serio frente a la pobreza. Su erradicación es tarea de todos los Estados, pero deberán colaborar en la medida de sus posibilidades. Se pone la base así a la exigencia de una responsabilidad diferenciada en la contribución al desarrollo y la lucha contra la pobreza.

3º.- “Principio de comunes, pero diferenciadas responsabilidades.”⁷⁶⁹

Al hilo del reparto equitativo de tareas, el principio CBDR evoluciona, de su carácter ambiental, a su adopción como base de la búsqueda del equilibrio. Partiendo de la vigencia del principio “quien contamina paga” (principio 16 de Río), la responsabilidad trasciende de los Estados al conjunto de la sociedad y más allá de la protección ambiental afecta al desarrollo económico y social,

⁷⁶⁷ La necesidad de un cambio de modelo económico se recogió como principio 12.

⁷⁶⁸ Equidad y lucha contra la pobreza constituyeron los principios 3 y 5 de la Declaración de Río.

⁷⁶⁹ Principio 7 de la Declaración de Río.

proponiendo la necesidad de modificar los patrones de producción y consumo insostenibles (principios 8 y 12 de Río), así como la necesidad de cooperación en la ayuda al desarrollo bajo la responsabilidad de los países desarrollados (principio de asistencia recogido como nº 6 de Río), que deben compartir sus medios para favorecer el crecimiento mediante la creación de capacidad (*compliance building*) de los países en desarrollo. Para ello es necesaria la transferencia financiera, así como de los conocimientos científicos y tecnológicos (principio 9).

4º.- “El principio de precaución para la salud, los recursos naturales y los ecosistemas humanos.”

Este criterio extiende su aplicación no solo a la protección ambiental, sino que, como viene ocurriendo con otros principios de Río (principio 15), amplía su operatividad al control de otros riesgos que puedan afectar a la salud humana. En su formulación también se amplía el elenco de actores, ya que además de los Estados, involucra a la sociedad en general, pero en particular a las comunidades científicas y empresariales. Como integrantes de este principio, la ILA señala los siguientes: la responsabilidad por los daños causados, en cuanto que no se habla de los daños ambientales en exclusiva como lo hiciera el principio 13 de Río, sino que se generaliza a cualquier tipo de daño, incluyendo los causados al ser humano; la planificación: ese principio del que se habló en la Declaración de Estocolmo, que no se citó expresamente en la de Río, aunque la planificación forma parte de la esencia de la Agenda 21; la necesidad de evaluación previa de impacto ambiental como requisito esencial para la autorización de cualquier actividad que pueda tener repercusión sobre el medio ambiente, se mantiene en su formulación de Río (principio 17); la carga de la prueba sobre la viabilidad de actividades que puedan causar un grave daño (sin especificar qué tipo de daño) incumbe a la parte interesada, en lo que parece introducir un criterio claro de interpretación en la planificación o en la evaluación previa de riesgos.

Este conjunto de principios precautorios tienen un límite: como denunciaban los países del Sur ya en la Conferencia de Río, en ningún caso se deberá restringir el acceso a los mercados de productos con este pretexto,

reclamando la transparencia en los procesos de toma de decisiones, así como el recurso efectivo ante la autoridad competente para dirimir las controversias.

5º.- “El principio de participación pública y de acceso a la información y a la justicia.”

Refiriéndose al principio 10 de la Declaración de Río, la ILA lo vincula directamente con el problema de la gobernanza a través de la siguiente regla básica: mientras mayor sea el grado de participación ciudadana en los asuntos públicos, mayor será la confianza de los ciudadanos en el sistema político. Para ello, los gobiernos deben ser receptivos, transparentes y responsables. Es esencial el papel de la mujer en este proceso de participación como señalaba el principio 20 de Río. Como se recogerá posteriormente en la Declaración de Johannesburgo, el principio de participación va más allá de las cuestiones ambientales y sobre la base del derecho humano a la libertad de pensamiento e ideológica⁷⁷⁰, abarca aquellas cuestiones que afecten al desarrollo sostenible incluyendo, además de la protección ambiental, aquellas que afecten a las políticas sociales o económicas. Para que el derecho de participación sea efectivo, debe ir acompañado del derecho de acceso a la información y a la justicia de forma igualmente efectiva.

6º.- “El principio de buena gobernanza.”

Este nuevo principio no reproduce directamente ningún otro recogido en declaraciones oficiales anteriores, pero las analiza en cuanto al nivel de cumplimiento efectivo por parte de los Estados y de las organizaciones internacionales, o más bien, de incumplimiento. Podríamos entender que se refiere a la obligación genérica de cumplir de buena fe y con espíritu de solidaridad las obligaciones como recogió el principio 27 de la Declaración de Río. Se denomina gobernanza a la confianza en el sistema político propuesto y en las personas que desempeñan los cargos de responsabilidad a todos los niveles. Desde Estocolmo preocupa la falta de compromiso efectivo con las directrices propuestas para la solución de los problemas globales y, como consecuencia, la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus gobernantes. Por ello, se propone una labor de autocrítica por parte de los representantes de los

⁷⁷⁰ Art. 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.

ciudadanos y quienes ejercen la función pública, eliminando la corrupción, mejorando los estándares de transparencia, especialmente, en la contratación pública, respetando los procedimientos establecidos, los derechos humanos y aquellos principios por los que se rige el Estado de Derecho.

Compartimos el criterio de esta institución en que la mejora de la gobernanza es esencial para que los ciudadanos recuperen la confianza en el modelo establecido de gobierno democrático y la economía liberal. El ciudadano tiene derecho a ser “bien gobernado” y, por tanto, a exigir responsabilidades a sus gobernantes por el incumplimiento de esta obligación.

7º.- “El principio de integración e interrelación, en especial con los derechos humanos y los objetivos sociales, económicos y medioambientales.”

Aquella relación horizontal o transversal que se proponía en el principio 4 de Río, evoluciona y se hace más compleja. Ya no son solo las cuestiones ambientales las que deben ser tenidas en cuenta a la hora de la toma de decisiones. Superando la integración unidireccional propuesta en Estocolmo, desde 1992 existe la conciencia de que para buscar el adecuado equilibrio de intereses, deben ser tenidos en cuenta los aspectos sociales y económicos, sin perder de vista la relación de estos tres pilares entre sí, el esquema de protección establecido por el conjunto de derechos humanos y la perspectiva intergeneracional en la toma de decisiones. Esta interrelación sigue teniendo al ser humano como centro (principio antropocéntrico recogido en el principio 1 de Río). Siendo así, podemos decir que la protección ambiental tiene que compartir el protagonismo con otras dos perspectivas y pasa de ser un fin en sí misma (tal y como se formuló en Río), a un medio para perseguir el objetivo del desarrollo sostenible a favor del ser humano. Sin embargo, no por ello podemos decir que en 2002 pierde protagonismo este principio, sino que, por el contrario, sale fortalecido: la labor integradora de las consideraciones ambientales, sociales, económicas y financieras es esencial para encaminar la actividad humana hacia el equilibrio⁷⁷¹.

⁷⁷¹ Así, RODRIGO HERNÁNDEZ considera el principio de integración como el principio jurídico más adecuado y específico que tiene el Derecho Internacional para contribuir al objetivo del desarrollo sostenible, así como el más operativo porque funciona en las relaciones entre los Estados de forma transversal. Para este autor, no tiene un contenido único y fijo para todos los Estados, sino que depende del contexto y de las circunstancias en las que opera (*El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible*, cit., p. 134).

Con este breve resumen, hemos podido comprobar cómo la propuesta de la ILA sintetiza la mayor parte de los principios de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo y los agrupa bajo siete epígrafes fundamentales con el fin de promover el desarrollo del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible de una manera equilibrada entre los problemas medioambientales y del desarrollo⁷⁷². Además, recoge su evolución en ese decenio que ha transcurrido en el que, como haría posteriormente la Declaración de Johannesburgo, se aprecia el mayor protagonismo del objetivo del desarrollo sostenible que hace suyos algunos de los principios de Río que entonces fueron formulados en tono claramente ambiental: integración, participación, precaución, evaluación previa, así como la necesidad de desarrollo legal en este sentido. Incluso la planificación, que fue expresamente citada en la Declaración de Estocolmo y fue posteriormente el *leit motiv* de la Agenda 21, se ha orientado hacia el objetivo del equilibrio debiendo tener en cuenta no solo la protección ambiental, sino también la salud humana y el uso sostenible de los recursos naturales, cuestión en la que confluyen. La ILA elabora este documento más de cuatro meses antes de la celebración de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, con tiempo suficiente para que tenga conocimiento del mismo la Asamblea de Naciones Unidas a la cual se le remite a través de su Secretario General así como al CDS, de tal manera que aparece clara la intención de proporcionar a la Asamblea General de un documento parecido a la propuesta de principios que recogió el Informe *Brundtland* en 1987 y que fueron la inspiración de la Declaración de Río. En este sentido, consideramos la Declaración de Nueva Delhi como una herramienta útil y práctica.

C. Análisis crítico sobre la aportación doctrinal

Sin embargo, en la Cumbre de 2002 no hubo declaración institucional de principios para el desarrollo sostenible. Si bien ha quedado claro que la

⁷⁷² CORDONIER SEGGER, *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.

orientación de esta cumbre era la de optar por los compromisos políticos y poner en práctica líneas de actuación en base a acuerdos a todos los niveles, también queda constancia de que, en este momento histórico, la ONU tiene a su disposición un texto, emitido por una institución jurídica del máximo prestigio, lo suficientemente respetuoso con los antecedentes del Derecho Internacional y concreto en su formulación, como para haber servido de base, sin mayor esfuerzo, a una declaración de principios que pudo haber sido y no fue. Este hecho nos demuestra que en 2002 no había voluntad política, en el entorno de Naciones Unidas, de evolucionar en la codificación del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible y, por tanto, de dar cumplimiento al propio principio 27 de la Declaración de Río.

No por ello podemos decir que el texto fuese a nuestro entender completo respecto de la formulación establecida en la Declaración de Río. Así, por ejemplo, omite la debida importancia de la juventud y su adecuada formación en este proceso (principio 21 de Río), que podría haber sido tratada al referir se al principio de participación, y acceso efectivo a la información y a la justicia. Si de alguna manera se puede concienciar a la sociedad de los problemas globales a los que se pretende hacer frente es a través de la formación de la juventud, a la que es necesario inculcar desde una edad temprana valores esenciales como la equidad, la solidaridad, la voluntad para participar en el proceso de desarrollo económico y social y, ante todo, que este proceso se haga de forma respetuosa con el medio ambiente. La formación de la juventud no es solo una recomendación, sino que se convierte en una política transversal del sistema, un deber que incumbe a los Estados y a todas las capas de la sociedad desde la familia a las empresas pasando por el sistema educativo, obligación que debe alcanzar el rango de principio básico dentro del sistema del Derecho sobre el desarrollo sostenible⁷⁷³ y cuyo incumplimiento reiterado puede encontrarse

⁷⁷³ Pues estando de acuerdo en que se trata de un derecho-deber quienes se están formando, su categoría como derecho humano es indiscutida y reconocida expresamente en el art. 26 de la Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948. Esta omisión en el texto de Nueva Delhi y posteriores nos parece significativa ya que como explica el párrafo Segundo del citado precepto:

“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.”

entre una de las causas de falta de confianza del ciudadano, tanto en el sistema político y económico, como en las personas que ocupan los cargos de responsabilidad dentro de ese sistema. Efectivamente, la formación deficiente, o la falta de ella, afectan directamente al problema de la gobernanza.

En esta línea de crítica constructiva, debemos reseñar que la Declaración de Nueva Delhi parece omitir que el mayor riesgo para el desarrollo sostenible es que fallen los resortes fundamentales del sistema de Naciones Unidas, los que denominamos principios originarios. Así, olvida principios básicos que fueron recogidos en Río como el de intervención internacional para proteger el medio ambiente de los países sometidos a opresión, dominación u ocupación (23), la vigencia de las normas ambientales en situaciones de excepción (24), la relación directa paz-desarrollo sostenible (25), así como el necesario arreglo pacífico de controversias (26), y que, de hecho, podrían haber sido ubicados en el entorno de este último, independientemente o bajo el epígrafe del principio de precaución. No cabe la menor duda de que el mayor problema para que la humanidad tome la senda del equilibrio es la falta de estabilidad política como consecuencia del quebrantamiento de la obligación de arreglar pacíficamente las controversias y en este texto ninguna mención se hace al respecto. Estas carencias nos demuestran que, en la construcción teórica sobre el desarrollo sostenible como concepto jurídico no sobra ninguno de los principios que se expusieron en la Declaración de Río ya que, parte del equilibrio que se propone, pasa por tener presente esos principios como un conjunto interrelacionado.

En nuestra opinión, para su asunción a nivel institucional, quizás hubiera sido más aconsejable que hubiese sido más respetuosa formalmente con el contenido de la Declaración de Río, compuesta de 27 principios con identidad propia, en vez de intentar refundirlos solo en siete. Quizás estas carencias, puedan ayudar a explicar que, en su tarea posterior a la Cumbre de Johannesburgo, la ILA no alcanzase todos los objetivos propuestos.

En cualquier caso, hechas estas salvedades, podemos decir que este texto supone un primer paso, esencial por su afán sistemático, de la doctrina internacional hacia una construcción teórica sobre el Derecho sobre el desarrollo sostenible, que se promoverá en el seno de la ILA, a partir de 2002, en colaboración con otras asociaciones, gracias a un acuerdo en el seno de Naciones Unidas denominado “El Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible” que, como veremos más adelante, va a provocar un intenso debate sobre la evolución de los principios que componen la Declaración de Nueva Delhi durante la década 2002-2012, y que, a través fundamentalmente de una serie de conferencias bianuales, finaliza en 2012 con la Declaración de Sofía⁷⁷⁴.

7. Valoración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

A. Aportación al sistema jurídico

¿Qué aporta la Cumbre de Johannesburgo a la construcción teórico-jurídica del desarrollo sostenible? En Johannesburgo no hay un avance significativo en la construcción jurídica del desarrollo sostenible a nivel normativo⁷⁷⁵. Como hemos visto, su declaración de principios no es sino una declaración de intenciones, en una remisión permanente a la de Río, a la que reconoce plena vigencia, así como a la Agenda 21. Entendemos pues, que la ONU ha dado por bueno que la comunidad internacional tiene asumidos los principios teóricos que han de regir la búsqueda del equilibrio entre medio ambiente y desarrollo sobre la base de la Declaración de Río. Ya se tienen definidos los distintos elementos básicos que deben ser tenidos en cuenta: definición del objetivo, principios y estrategia. Partiendo de la confesión de la responsabilidad que

⁷⁷⁴ Res. 7/2012, aprobada al término de la 70ª Asamblea de la Asociación de Derecho Internacional celebrada en la capital búlgara en agosto de 2012.

⁷⁷⁵ Por todos, OSOFSKY en *Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.

atañe a los Estados en esta tarea, como indica GARRIDO CUENCA⁷⁷⁶, lo que preocupa es la falta de capacidad para ponerlos en práctica. La prioridad en Johannesburgo son los acuerdos para lograr el equilibrio entre el desarrollo económico y social y la protección ambiental, no la codificación de las reglas del juego. La primera pregunta del jurista es ¿por qué no se elaboró en 2002 una declaración de principios sobre el desarrollo sostenible actualizada, siguiendo el sistema de Estocolmo o Río? Quizás la respuesta la tengamos precisamente en la auto reconocida falta de capacidad de los Estados para llevar a efecto los principios ya establecidos desde 1992 sobre el desarrollo sostenible.

Sin embargo, consideramos que hubiese sido pertinente, sin perjuicio de los documentos aprobados, una declaración de principios jurídicos en 2002 con los siguientes objetivos:

- Consolidar de forma efectiva los recogidos en la Declaración de Río.
- Recoger, a través de las oportunas definiciones, la evolución de algunos de ellos que, como el de participación ciudadana o integración, por ejemplo, han evolucionado del Derecho Ambiental hacia el desarrollo sostenible, así como la aparición en escena de factores, como la necesidad de mejorar la gobernanza o la influencia de la globalización económica.
- Servir de referencia básica en las decisiones que se adopten al respecto tanto a nivel político, como judicial.
- Codificar el derecho del desarrollo sostenible, a nivel internacional, sobre la base del sistema *soft law* como pilar básico de un proceso jurídico evolutivo, admitiendo cierta renuncia a su precisión como precio que hay que pagar por su evolución⁷⁷⁷.
- Dotando de mayor seguridad jurídica a los operadores, evitando la fragmentación del derecho sobre el Desarrollo Sostenible en su proceso de implementación.

⁷⁷⁶ *Intervención pública y sostenibilidad medioambiental: análisis desde el punto de vista de la organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación. Situación actual, balance y perspectivas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 13, 2008.

⁷⁷⁷ En este sentido, al referirse al derecho al desarrollo, GÓMEZ ISA lo reconoce como la condición para el avance lento pero real del ordenamiento jurídico internacional (*El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito internacional*, Universidad de Deusto, 1999, p. 322).

B. Gobernanza y globalización

En los instrumentos aprobados aparecen dos términos que, en adelante, serán parte de esta construcción teórica como son la gobernanza y la globalización, fenómenos que pueden ser entendidos tanto como problemas de la humanidad, como nuevos principios emergentes a tener en cuenta para la persecución del objetivo: la mejora de la gobernanza global, como la denomina RODRIGO⁷⁷⁸ y la aceleración en la movilidad de las corrientes financieras a nivel mundial (como aspecto económico del principio de integración). Se introduce el reconocimiento del papel del sector privado en la creación de condiciones más favorables. Sin embargo, no podemos ignorar la existencia de sectores de la doctrina que, precisamente, achacan a estas causas el deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos y de los ecosistemas⁷⁷⁹, línea en la que encontramos, entre otros autores, a LOPERENA⁷⁸⁰ o CARRILLO SALCEDO⁷⁸¹ que proponen la necesidad de “administrar la economía de mercado” para “orientarla a la satisfacción igualitaria de las necesidades de la población”. El primer autor es rotundo al afirmar que el mundo no se divide en países ricos y pobres, sino en personas ricas y pobres⁷⁸² y expresa una clara denuncia al afirmar que en Johannesburgo se habla de economía y tecnología y nada de Derecho. En este sentido, propone un modelo de Justicia “en red”, según el cual, el juez de cada país debe asumir como parámetros de tutela judicial no solo el Derecho interno, sino también el Derecho Internacional⁷⁸³. En su análisis a esta cumbre, concluye el autor citado definiendo el desarrollo sostenible como la

⁷⁷⁸ Para el autor, esta expresión ha sido una de las que más fortuna han tenido en la práctica de las instituciones internacionales y en la literatura científica de varias disciplinas de las ciencias sociales desde el inicio de la década de los noventa del siglo pasado y citando a ROSENAU afirma que “es concebida para incluir sistemas de gobierno en todos los niveles de la actividad humana—desde la familia a la organización internacional— en los que se persiguen objetivos a través del ejercicio de control que tiene repercusiones transnacionales” (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018).

⁷⁷⁹ JEFFERY, *Imperativos medioambientales en un mundo globalizado: el impacto ecológico de la liberación del comercio*, traducción de MARTÍNEZ-GÓMEZ GÓMEZ y NIÑO DEL MORAL, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 14, año 2.008, pp. 29-50.

⁷⁸⁰ *Desarrollo Sostenible y Globalización*, cit., p. 108.

⁷⁸¹ *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, cit., p. 23.

⁷⁸² *Op. cit.* p. 148.

⁷⁸³ *Op. cit.* p. 121.

“superposición racional de bases éticas a la economía de mercado”⁷⁸⁴. Bajo nuestro punto de vista podemos resumir la denuncia de LOPERENA en que en Johannesburgo falta la valentía suficiente como para plantear, de forma efectiva, la necesidad de un cambio de modelo económico a nivel mundial como se propuso en el principio 12 de la Declaración de Río. Para CARRILLO SALCEDO, entre otros aspectos, la globalización da un nuevo sentido tanto a la política, como a la función del Estado en su papel de garante de la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano ante este fenómeno.

C. Enfoque del equilibrio en la Cumbre

El interés de este evento es pues, analizar cuál es la interpretación que se hace de esos principios en una Cumbre diseñada para probar la capacidad de la comunidad internacional para ponerse de acuerdo en las medidas concretas a adoptar. No faltan quienes afirman que, si en Río el desarrollo económico y social y la protección ambiental se presentaron como objetivos en pie de igualdad, en Johannesburgo la promoción del desarrollo adquiere un papel principal, dejando un papel secundario a las cuestiones ambientales⁷⁸⁵. A los efectos de este estudio es objeto de análisis, no solo cual es aquella interpretación, sino también, el resultado del intento de avanzar en la senda de un objetivo global que, como tal y sin perjuicio de las críticas anteriores, consideramos que sale reforzado. Son elocuentes las palabras del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi ANNAN, durante la rueda de prensa celebrada el último día de la Conferencia:

"Creo que debemos ser prudentes y no esperar que conferencias como ésta produzcan milagros. Pero sí podemos esperar que conferencias como ésta produzcan compromisos políticos y un impulso y una energía dirigidos al logro de las metas fijadas."

Es significativo el hecho de que, un año más tarde, sea la propia Asamblea General de Naciones Unidas⁷⁸⁶ la que solicite una opinión consultiva a la Corte

⁷⁸⁴ *Op. cit.* p. 142.

⁷⁸⁵ GALIZZI, *From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: has the environment lost its way on the global agenda?*, Fordham International Law Journal, Fordham University School of Law, 2006.

⁷⁸⁶ Resolución ES 10/14 de 8 de diciembre de 2.003, pp. 952 y ss.

Internacional de Justicia⁷⁸⁷ sobre un supuesto de flagrante violación del Derecho Internacional humanitario, como es la construcción por parte de Israel de un muro en territorio ocupado en Palestina.

D. Avances en la participación de actores no gubernamentales

En otro orden de cosas, de esta cumbre debemos resaltar el cambio en el formato de participación, mucho más interactiva que las anteriores⁷⁸⁸, en el curso de la cual se adoptaron más de 300 iniciativas voluntarias, dando entrada a la participación de entidades no gubernamentales, como la Comisión de la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo Sostenible del Sur, o el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa, entre otras de las que participaron en los trabajos preparatorios. Desde luego, la que mayor interés nos ofrece es el programa “El Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible” por el contenido del trabajo que va a desarrollar en la década siguiente. Decepción por la oportunidad perdida, es el único calificativo en el que hay unanimidad en la crítica a este evento⁷⁸⁹. Sobre el siguiente paso que se le exigía a esta Cumbre, que era la adopción de medidas concretas, existe una crítica permanente basada en la escasa eficacia de las medidas puestas en práctica para la consecución de los objetivos marcados. En lo que respecta a la materialización de acuerdos concretos, no deja de ser interesante la opinión positiva expresada por el Secretario General de la Cumbre, Nitin DESAI⁷⁹⁰, al fijar en 10 años el plazo del programa de trabajo sobre hábitos de producción y consumo. En esta línea, de entre los representantes de los gobiernos, el Primer Ministro de Dinamarca, Anders Fogh RASMUSSEN insiste en que ha llegado la hora de cumplir los compromisos a nivel nacional e inferiores y recuerda, de forma resumida, su contenido al manifestar que la Conferencia ha concertado un acuerdo a escala

⁷⁸⁷ Párrafo 136.

⁷⁸⁸ En el transcurso de la Cumbre de Johannesburgo participaron un centenar de dirigentes mundiales que tomaron la palabra en sus sesiones, y en total más de 22.000 personas participaron en ella; entre esas personas había más de 10.000 delegados, 8.000 representantes de ONG y de la sociedad civil y 4.000 periodistas.

⁷⁸⁹ Por todos en nuestra doctrina, LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit. p. 83.

⁷⁹⁰ Nitin DESAI es un economista de origen indio que ya participó en la elaboración del *Informe Bruntland* en 1.987. Tras su vuelta a la India llegó a ser Ministro de Finanzas en 1.987, para posteriormente incorporarse a la Secretaría General de Naciones Unidas en 1.990. En 2.003 tras la Cumbre de Johannesburgo, DESAI dejó Naciones Unidas.

mundial en que se recomienda el libre comercio y el aumento de la asistencia para el desarrollo y se ha comprometido a promover el buen gobierno, así como la mejora del medio ambiente. No obstante, es común la opinión al respecto de la trascendencia de este evento el dejar suspendida su valoración a la puesta en práctica de los compromisos asumidos en los años posteriores⁷⁹¹.

E. Reacción de la doctrina y la jurisprudencia

Sin embargo, a la ausencia de un texto oficial que formalice en 2002, a nivel internacional, los principios básicos del Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible se añade una preocupación cada vez mayor por parte de la jurisprudencia y doctrina por perfilar y desarrollar esta incipiente rama del Derecho Internacional. En este sentido, destacamos sobre todo la influencia de la aportación del Magistrado WEERAMANTRY que, en el seno de la Corte Internacional de Justicia (además de como Presidente honorífico del Centro de Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible) va a abrir el camino para ir incorporando la necesidad de establecer unas reglas de juego que permitan hacer efectivo el necesario equilibrio entre la protección ambiental con el derecho al desarrollo económico y social, a través de la incorporación de los principios recogidos en la Declaración de Río como normas de Derecho Internacional, de naturaleza consuetudinaria según algunos, o como principios generales del Derecho⁷⁹², según otros, recogiendo en los pronunciamientos del Alto Tribunal la existencia de este Derecho con identidad propia.

La doctrina, por su parte, convierte, a partir de 2002, el desarrollo sostenible en objeto de estudio, en algunos casos de forma preferente, entre los que debemos destacar organizaciones como la Asociación de Derecho Internacional, o el citado CDIDS. De forma paralela, también surge una corriente de autores que evalúan el proceso de transformación de los principios de Río hacia la

⁷⁹¹ Así se pronunció concretamente el Secretario de Estado de los EEUU al señalar que “el verdadero reto no está representado por lo que se ha dicho en la declaración, sino por las medidas que se adopten en los meses y años venideros”.

⁷⁹² Así CANÇADO TRINDADE en su Opinión Separada en el caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

sostenibilidad. Así ADAMS⁷⁹³, GUPTA⁷⁹⁴, OSOFSKY⁷⁹⁵, PALLASIS⁷⁹⁶, ROBINSON⁷⁹⁷ o SZEKELY⁷⁹⁸, entre otros, vienen a corroborar la cesión de protagonismo de la protección ambiental, que tiene que compartir el interés de la política internacional con el desarrollo social y económico del ser humano, verdadero centro de las preocupaciones en el sistema de Naciones Unidas. 2002 se convierte así en el punto de partida del trabajo conjunto de una serie de juristas de reconocido prestigio a través del programa “El Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible” que durante la década siguiente va a protagonizar una serie de trabajos y conferencias en los que se estudiará, desde el punto de vista jurídico, la evolución de los principios de la Declaración de Río en la búsqueda de una definición del objetivo del desarrollo sostenible más precisa e uniforme, la identificación de los elementos que lo componen, su interrelación y todo ello en un contexto internacional cambiante, en el que cada vez es más frecuente que las controversias judiciales y cuasi judiciales se enfoquen desde el punto de vista del objetivo del equilibrio, entre el legítimo derecho al desarrollo económico y social, y la protección del medio ambiente.

F. Nuestra valoración

A nuestro juicio, en Johannesburgo se pasa de emitir declaraciones de principios, como se había venido haciendo hasta el momento en Estocolmo y Río, a una declaración de intenciones en cuanto al cumplimiento de unos compromisos establecidos para la búsqueda de resultados y de cuyo incumplimiento existe plena conciencia. Se sustituye la vía del desarrollo de

⁷⁹³ *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, n° 77, 2003, pp. 77 y ss.

⁷⁹⁴ *Actores no gubernamentales en la gobernación y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, ILSA Journal of International & Comparative Law, 2005, pp. 665 y ss.

⁷⁹⁵ *Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.

⁷⁹⁶ *Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, Colorado Journal of International Environmental Law, 2011, pp. 41 y ss..

⁷⁹⁷ *Befogged Vision: International Environmental Governance a Decade After Rio*, William and Mary Environmental Law and Policy Review, 2002, pp. 229 y ss.

⁷⁹⁸ *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, McGeorge School of Law Pacific, McGeorge Global Business & Development Law Journal, 2008, pp. 159 y ss.

Derecho Internacional a nivel normativo por la de la adopción de acuerdos en materias concretas, regionales o de colaboración en un papel creciente de los actores no gubernamentales. La importancia de este cambio estriba en que en Johannesburgo se habla poco de Derecho y mucho de acuerdos y cooperación. Este cambio de orientación en el texto oficial no es un hecho puntual, como veremos a continuación, sino el inicio de una tendencia. El Derecho, como ciencia deja de ser tenido en consideración dentro de los textos oficiales al mismo nivel que en cumbres anteriores, a diferencia de otras ramas como la economía. El botón de muestra nos lo deja la nula repercusión de la Declaración de Nueva Delhi (con sus defectos y sus virtudes) dentro de los textos aprobados en la cumbre o el hecho de que a la Comisión para el Desarrollo Sostenible no se le encargue un informe oficial sobre la evolución de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo. No encontramos qué pueda justificar este cambio que la comunidad internacional oriente sus esfuerzos en Johannesburgo hacia la eficacia y el cumplimiento, ya que no se nos ocurren las causas por las que este esfuerzo se halle en incompatibilidad con el de dar cumplimiento al principio 27 de la Declaración de Río en cuanto a la obligación de contribuir en “el desarrollo del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible”. A nuestro juicio, este cambio de tendencia va a provocar, precisamente, una merma en cuanto a la eficacia del propio sistema (uno de los grandes objetivos de la Cumbre), como veremos a continuación.

IV.- Conferencia de Río 2012 (Río +20). Balance tras cuatro décadas buscando el equilibrio

1. Sumario

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible se ha celebrado en Brasil entre los días 20 y 22 de junio de 2.012⁷⁹⁹ y en ella han participado 193 naciones. Presidida por Sha ZUKANG⁸⁰⁰, Río+20 ha sido objeto de duras críticas por la falta de capacidad para llegar a un acuerdo en un tema

⁷⁹⁹ Resolución 64/236 de 24 de diciembre de 2.009.

⁸⁰⁰ Diplomático de origen chino, nacido el 1.947, graduado por la Universidad de Nanjing, está vinculado a la ONU desde 1.995 y es conocido por sus comentarios críticos.

tan crucial, tal y como ha denunciado Jim LEAPE⁸⁰¹. A título de curiosidad y para introducirnos en su contexto, hay que destacar también que ha sido muy criticada la participación de Irán, uno de los países más contaminantes del planeta, cuya rápida industrialización tiene como víctima inmediata al medio ambiente y de paso, a la propia población del país, tal y como ha reconocido su propio Ministro de Salud, Marzieh Vahidi DASTJERDI⁸⁰². Otra de las grandes preocupaciones internacionales es el desarrollo de su programa nuclear. En la línea de trabajo propuesta en Johannesburgo, Río+20 destaca por la participación pública materializada en la cantidad de iniciativas puestas en práctica por organizaciones regionales y no gubernamentales⁸⁰³.

2. El futuro que queremos

A. Una mirada retrospectiva

Los países participantes han aprobado una declaración conjunta, denominada *El futuro que queremos* tachada desde los medios especializados, en la línea de Johannesburgo, de poco ambiciosa. Sin embargo, siguiendo la orientación de nuestro trabajo, hemos de analizarla bajo un punto de vista jurídico para determinar qué aporta a la definición del desarrollo sostenible, de los principios que orientan su búsqueda, mecanismos para su eficacia y, en definitiva, a la evolución de este sistema jurídico. Metodológica y

⁸⁰¹ Director General de World Wild Found (WWF).

⁸⁰² La contaminación del aire se ha vuelto tan grave que el Ministerio de Salud iraní anunció que las admisiones de urgencias hospitalarias se han incrementado en un 19%, con personas que padecen dificultades respiratorias severas. El ministro de Salud Marzieh Vahidi DASTJERDI informó que además de cerrar organizaciones y escuelas, el gobierno iraní no tenía otras soluciones a los problemas ambientales que afectan a las grandes ciudades hoy en Irán. Por lo menos 3.600 personas murieron a causa de la contaminación del aire en Teherán, en los primeros nueve meses de 2010.

⁸⁰³ De las que se citan, a título de ejemplo, las siguientes:

Otro futuro es posible, Río+20: entre el capitalismo verde y la defensa de los bienes comunes, Cambio de paradigma: para territorios justos, democráticos y sostenibles, Para una agenda transformadora en Río+20 y más allá, Borrador Cero alternativo para la Conferencia Río+20, II Asamblea Sindical sobre Trabajo y Medio Ambiente, Diálogo tripartito de las sociedades civiles china, europea y sudamericana, II Foro Mundial Medios Libres junto a Río+20, Capítulo Cauca de movilización colombiana rumbo a Río+20, Red social argentina para el desarrollo sustentable en marcha hacia Río+20, Convocatoria de las organizaciones continentales a la Cumbre de los Pueblos en Cartagena, Derechos en Riesgo en Naciones Unidas, Campaña mundial para lograr el reconocimiento universal de los derechos de la Naturaleza, Campaña Global Río más vos, Planeta bajo presión, Economía Verde e Inclusión Socioproductiva: el papel de la agricultura familiar, Cumbre de los Pueblos Río+20 para la Justicia Social y Ambiental, ¡Jóvenes europeos, cuidemos el Planeta!

materialmente, este texto se encuadra con la anterior Declaración de 2002, dividiéndose en seis capítulos y 283 párrafos o artículos que ocupan en el texto oficial, nada menos que 59 páginas⁸⁰⁴. En primer lugar, antes de entrar en su contenido, lo que nos llama la atención es su inusitada extensión. Ha tratado, prácticamente, sobre todos los problemas que afectan a la comunidad internacional⁸⁰⁵ pero, a partir de su lectura, como hemos comentado, nos interesa verificar qué novedades introduce Río+20 en el objeto de nuestro estudio, en cuyo caso debemos reseñarlas, o bien constatar si reproduce la construcción teórica 72-92 sin ningún avance.

En líneas generales podemos señalar que mantiene el principio antropocéntrico. El hombre sigue siendo el centro de la política en pro del desarrollo sostenible⁸⁰⁶. La política internacional en esta materia parte de la Carta de Naciones Unidas y cuerpo general del Derecho Internacional Público⁸⁰⁷. Así, se mantiene la multilateralidad o búsqueda de acuerdos a nivel internacional como herramienta de trabajo en la búsqueda del equilibrio entre el derecho al desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente. La transversalidad que implica la necesidad de integrar la sostenibilidad en el resto de políticas. Como ya comentamos al tratar la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, en el principio de integración se produce una evolución en cuanto que en 2002, además de mantener que es esencial que la protección ambiental forme parte del proceso de desarrollo, en la línea del principio 4 de Río. Lo que se propone en Río+20 es, además, llevar a cabo esa integración a través de avances en la integración institucional con el nuevo foro político de alto nivel, una clara apuesta por la planificación estratégica, además de promover la integración del equilibrio entre desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental en cualquier ámbito. En esta tarea se parte de la

⁸⁰⁴ Frente a las Declaraciones de Estocolmo con 26 artículos y Río con 27.

⁸⁰⁵ De entre los que afectan de forma directa al desarrollo sostenible, hemos seleccionado los siguientes: La no consecución de los objetivos planteados desde 1.992, la erradicación de la pobreza como mayor problema, la seguridad alimentaria (art.108), la agricultura sostenible (art.108 y ss.), la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo y el fomento de las modalidades sostenibles, la protección y ordenación de los recursos naturales, la lucha contra el cambio climático, los desastres naturales relacionados con el mismo, la desertificación y sequía (art.205), la ordenación del desarrollo económico y social, la importancia de la introducción de este objetivo a nivel regional y local, mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible, el crecimiento de la población mundial, o la financiación (arts. 253 y ss.).

⁸⁰⁶ Artículo 6.

⁸⁰⁷ Arts. 7 a 9 y Capítulo II “Renovación del Compromiso Político”.

responsabilidad de los Estados⁸⁰⁸, partiendo de la premisa tradicional en el Derecho Internacional derivada del principio de soberanía, sin perjuicio de ampliar el elenco de actores, como veremos a continuación. Como ya ocurrió en Johannesburgo, se apela a la responsabilidad de la sociedad civil, (art.43) destacando la importancia del derecho a la información y el papel que los medios de comunicación tienen al respecto (art. 44), la responsabilidad social de las empresas: informes de sostenibilidad (art. 47), el papel otros sectores como los sindicatos, agricultores, pescadores, ganaderos, etc... y el reconocimiento de la aportación de las organizaciones no gubernamentales. En cuanto al desarrollo económico, se introduce el concepto de “Economía Verde”, promoviendo la eficiencia energética, basada en el principio de que hay que producir más consumiendo menos (art. 128), reconociendo en esta línea la necesaria aportación de la comunidad científica y tecnológica (art. 48).

En cuanto al desarrollo social, la equidad, la igualdad de oportunidades sin ningún tipo de discriminación, recuerda la necesaria asistencia a los países en desarrollo, especialmente a los pequeños estados insulares y sobre todo África, así como el necesario apoyo a sectores de población necesitados: mujeres, jóvenes, pueblos indígenas. Se busca la mejora del nivel de vida de las personas que viven de los recursos de los ecosistemas, promoviendo prácticas sostenibles, en lo que supone una ampliación de la figura de las poblaciones indígenas, para poner el objetivo en la calidad de vida de los que viven en relación directa con el medio y en las actividades tradicionales que suponen un contacto directo con él.

B. Objetivos propuestos en la Cumbre

Al referirse a los objetivos de la Declaración, *El futuro que queremos* dedica un apartado a la búsqueda de resultados concretos en lo que denomina los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸⁰⁹, que parten en su formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como herramienta y como fundamento, el respeto total a los principios de Río, Agenda 21 y Plan de Aplicación de

⁸⁰⁸ Artículo 9 y 42.

⁸⁰⁹ Artículo 245.

Johannesburgo. Se reseñan las características que deben tener estos objetivos⁸¹⁰ y se prevé la creación de un grupo de trabajo intergubernamental que se encargará de formularlos. Respecto de los medios para conseguir estos objetivos, aun cuando dedica a este tema el Capítulo IV, encontramos a lo largo de todo el texto, menciones al respecto. Para facilitar su análisis, los vamos a clasificar siguiendo el esquema de los seis apartados que hemos venido utilizando, dedicando un apartado especial a su relevancia jurídica.

Así, desde el punto de vista político, se remite genéricamente a los planes y programas de aplicación de Río 92 y Johannesburgo, Consenso de Monterrey y Declaración de Doha sobre financiación, el fomento de la democracia, la gobernanza y el estado de derecho (art.10), promoviendo la multilateralidad a través de la adopción de acuerdos internacionales y la cooperación internacional, el fortalecimiento del marco institucional⁸¹¹ con la mejora de la gobernanza a todos los niveles, de forma transparente, eficaz e integradora de los tres niveles del desarrollo sostenible: ambiental, social y económico; la integración de la información ambiental, social y económica, la evaluación periódica de las medidas adoptadas, la responsabilidad institucional amplia de tal manera que, en la búsqueda del equilibrio entre todos los factores que influyen, deben involucrarse no solo los Estados, sino que también se requiere el compromiso de los individuos, la sociedad civil y el sector privado, a la vez que se fomentan las iniciativas regionales (art.185).

En la perspectiva social se propone mejorar el acceso al agua y al saneamiento, sobre todo en los países en desarrollo, dotar a los países en desarrollo de sistemas de protección social y sanitarios eficaces (art. 138), el fomento del derecho a la información y acceso a la Justicia, del empleo, sobre todo entre los jóvenes (art. 148 y ss.), el diálogo entre las distintas generaciones, la planificación demográfica a través de la planificación familiar (art. 145), el empoderamiento de la mujer (art. 236 y ss.) y el acceso a una educación de

⁸¹⁰ Concretamente se expresa así:

“Deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales”.

⁸¹¹ Capítulo IV, arts. 75 y ss.

calidad (art. 229), considerando, en definitiva, a los jóvenes como custodios del futuro (art. 230).

En cuanto a la protección ambiental, considera necesaria la planificación ante las consecuencias del cambio climático (art.186), promoviendo el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención Marco sobre el Cambio Climático (art.190), la ordenación en el aprovechamiento de los bosques (art. 193 y ss.), mejorar la gestión de los productos químicos y desechos: reducir, reciclar, reutilizar (art. 213 y ss.), la calidad de los asentamientos urbanos (art. 134 y ss.), la conservación y uso sostenible de océanos, mares y sus recursos dentro y fuera de las zonas de jurisdicción nacional (art. 160), la restauración de la biodiversidad y poblaciones marinas (art. 168) y la ordenación de la actividad pesquera (art.173). De forma compatible con los anteriores objetivos, se busca lograr un crecimiento económico sostenido que aporte estabilidad, poniendo especial hincapié en la mejora del mercado financiero (art.19). El nuevo modelo es la “economía verde” y a ella dedica todo el capítulo III (art.56 y ss.), planteando este esquema partiendo de la diversidad de los países y de la flexibilidad en la aplicación de las normas. Es considerada como tal la actividad económica respetuosa con los principios tradicionales que forman la política internacional en la búsqueda del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

Entrando en el aspecto económico y a falta de definición más precisa, entendemos por “economía verde” la que promueve una mayor integración de la protección social y ambiental en la actividad empresarial, introduciendo la figura de los informes de sostenibilidad en las empresas. Debe permitirse el acceso a los mercados de los países en desarrollo, revitalizando el desarrollo rural y el empoderamiento de la mujer en este medio. Para ello es necesario fomentar la estabilidad de los precios de los productos básicos (art. 116), la productividad agrícola compatible con la protección del medio ambiente. En cuanto a la financiación, los arts. 253 y ss., apelan a la responsabilidad principal de los Estados, pero también destacan el papel de nuevas fórmulas de financiación con audiencia de las instituciones financieras y asociaciones

privadas. Se deja prevista la elaboración de un informe al respecto⁸¹² (*¿se refiere al mismo que se elaborará para determinar los objetivos?*). Se acuerda nombrar un comité de expertos (*¿será el mismo que el encargado de elaborar el informe sobre los objetivos?*) Recuerda el compromiso de dedicar el 0,7 % del PIB a ayuda a los países en desarrollo⁸¹³. Destaca la importancia de la coherencia y cooperación de los mecanismos de financiación y también la previsibilidad y estabilidad de la financiación para permitir que los receptores puedan planificar su actividad.

En el ámbito tecnológico y científico en todo este proceso hay que promover el acceso a una energía moderna y compatible con el medio ambiente⁸¹⁴, aumentar la proporción de energía renovable y usar tecnologías menos contaminantes y de alto rendimiento energético. Los avances tecnológicos deben ser transferidos a la actividad económica, especialmente en los países en desarrollo⁸¹⁵. Se introduce la expresión “tecnología ambientalmente responsable”, destacando la importancia de los sistemas de información, seguimiento y evaluación del medio ambiente (*v.g.* programa “*Eye of the Earth*”). Las propuestas en este campo se pueden resumir en el objetivo de la búsqueda de la eficiencia.

3. Análisis jurídico de la Declaración

Desde este punto de vista, distinguiremos en esta Declaración, su aportación al concepto de desarrollo sostenible, al sistema de principios establecido en Río 92, así como respecto de los mecanismos creados para la búsqueda de su eficacia.

A. Aportación al concepto de desarrollo sostenible

Debemos decir, en primer lugar, que el texto no contiene una definición de desarrollo sostenible, con lo que ninguna novedad aporta al concepto de

⁸¹² Art. 255.

⁸¹³ Art. 258.

⁸¹⁴ Arts. 125 y ss.

⁸¹⁵ Arts. 269 y ss.

referencia que venimos utilizando y que recogió el Informe *Brundtland* (nos referimos siempre a la segunda definición como la más completa). Sin embargo, contempla el desarrollo sostenible como un estado que se puede alcanzar⁸¹⁶, más que como un proceso, que es realmente su naturaleza y así se formuló en Río 92 y Johannesburgo 2002. Se habla del desarrollo sostenible, en nuestra opinión, con excesiva ligereza, dando la sensación de que conoceremos la situación de equilibrio cuando en realidad, y según la opinión científica, debemos ser conscientes de que, a la vista del tiempo transcurrido, no será posible. Los datos sobre deterioro ambiental no avalan este optimismo, con lo que plasmar este enfoque en un instrumento internacional de primer orden nos parece, por decirlo suavemente, poco responsable.

En resumen, es nuestra opinión que en este texto no se pretende innovar en cuanto a la construcción teórico-jurídica del concepto de desarrollo sostenible y los principios que lo componen. Técnicamente, se respetan los aspectos básicos de este concepto formulados en Río 92, desde el punto de vista político, social, ambiental, económico, científico y jurídico. Sin embargo, siguiendo la tendencia iniciada en 2002, es muy escasa la aportación en este último aspecto. En cuanto a su contenido, a primera vista llama la atención la Declaración Río+20 por su extensión (59 páginas y 283 apartados) cuando la primera Declaración de Río se recogió en 27 principios que ocuparon cinco páginas. Paradójicamente, desde el punto de vista jurídico, fue mayor la aportación de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río 92) al establecer un elenco de criterios orientadores del Derecho al que los textos posteriores se han venido remitiendo de manera sistemática. Haciendo gala a su nombre *El futuro que queremos* quiere resumir la situación internacional por la que pasa la política sobre el desarrollo sostenible y todo lo que se quiere hacer al respecto. Más que una declaración de principios, se formula un resumen sobre el estado en que nos encontramos en la búsqueda del equilibrio y, a continuación, una declaración de intenciones. Este enfoque podría justificar su extensión. En lo que no estamos de acuerdo es en la utilidad de esta orientación. De hecho, su contenido se corresponde más con un preámbulo de alto contenido literario, el cual, sin embargo, carece de sustancia jurídica proporcional a su

⁸¹⁶ Capítulo I, párrafo 3.

volumen. Más allá de introducir términos nuevos como “economía verde” o “tecnología ambientalmente responsable”, cuando llega la hora de concretar objetivos y de fijar los medios financieros para su consecución, se remite al informe que elaborará una comisión⁸¹⁷. Bien es cierto que la propia Declaración (84) prevé la creación del Foro Político de Alto Nivel en sustitución de la Comisión para el Desarrollo Sostenible, al cual podrían estar asignando la tarea, entre otras, de elaborar el susodicho informe (párrafo 85.k). La propia Declaración reconoce que este nuevo Foro es aun un organismo cuya composición, organización y funcionamiento se deja por perfilar en el texto⁸¹⁸.

B. ¿Recoge Río+20 los principios necesarios para mejorar en la búsqueda del equilibrio? ¿Qué nivel de eficacia tiene esta Declaración? ¿A qué obliga a los Estados y a los individuos?

En la línea de la anterior reflexión, la respuesta a estas cuestiones debe ser pesimista. Se reconoce la necesidad de adoptar medidas concretas y urgentes (art. 12 y 13) pero la Declaración no contiene ninguna. De hecho, desde el punto de vista gramatical, la redacción del texto contiene una declaración de intenciones, de voluntad de cumplimiento de los compromisos adquiridos y así, por ejemplo, lo habitual en cada artículo es que comience con la siguiente fórmula: “Reconocemos...”, “Estamos decididos...”, “Reafirmamos...”, etc... Esta técnica de redacción ya la atisbamos en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2.002. Analizando su contenido, va más allá que en Río+10 y, así podemos comprobar que trata prácticamente todos los problemas relacionados con el desarrollo sostenible, menciona todas las políticas y todos los instrumentos que se han puesto en marcha y deja atrás pocos deseos de los Estados parte. Salvando las distancias, tras una lectura detenida de *El futuro*

⁸¹⁷ Haciendo buena la frase atribuida a NAPOLEÓN BONAPARTE que reza así: “Si quieres resolver un problema nombra a un responsable, si quieres que el problema perdure, nombra una comisión”.

⁸¹⁸ Aún así, el 9 de julio de 2.013, la Asamblea General acordó su constitución, aportando, en principio un mayor compromiso político en su funcionamiento a nivel ministerial, dejando prevista la participación, cada cuatro años de los Jefes de Estado. El Foro Político de Alto Nivel celebra su sesión inaugural el 24 de septiembre de 2.013 en Nueva York coincidiendo con el 68º periodo de sesiones de la Asamblea General que se ha desarrollado hasta el 1 de octubre de ese año y en la que ha sido significativa la participación del Presidente de los EEUU Barak OBAMA.

que queremos parece como si estuviéramos ante una confesión de los representantes políticos allí reunidos de los escasos avances por falta de acuerdo. Sin embargo, dado que los problemas están identificados desde 1992, y también los medios para combatirlos, a estas alturas lo que se pide a los representantes políticos de la comunidad internacional es concretar cómo hacerlo y aquí es donde se atasca la ONU, fundamentalmente en el aspecto financiero de las decisiones. Si lo que se busca en un texto jurídico es la precisión en su objeto y la utilidad en cuanto a los instrumentos para la consecución de los fines, no podemos decir que esta Declaración cumpla estos mínimos. ¿Es quizás ésta la forma de demostrar lo complejo de la situación a la que se enfrenta Naciones Unidas para justificar la falta de adopción de medidas concretas que ya se le estaba criticando antes de la celebración de esta Cumbre? La respuesta debemos buscarla en que quizás, como señalan autores como FASTENRATH⁸¹⁹ el sistema denominado *soft law* es un instrumento de ayuda para la interpretación de un Derecho Internacional en el que, como señala GÓMEZ ISA⁸²⁰, a cambio de su avance, lento pero imparable, hay que pagar como precio la falta de precisión y eficacia de sus normas.

¿Cuál es entonces la aportación jurídica de la Declaración de Río+20? Bajo nuestro punto de vista *El futuro que queremos* hace un esfuerzo por abrir el camino a la determinación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible entendemos que con la intención de concretar los sectores de actuación, a través de la planificación estratégica como método, ya tradicional, para poner a la humanidad en la dirección adecuada. Esta apuesta pasa por la sustitución de la CDS por el Foro Político de Alto Nivel, así como por la determinación de esos Objetivos. A partir de ahí, el gran esfuerzo consistirá en crear esa gran estrategia mundial, cuya efectividad dependerá de la de los mecanismos de seguimiento y control, así como de los indicadores que midan los resultados.

⁸¹⁹ *Relative Normativity in International Law*, European Journal of International Law, Vol. 4, 1993, pp. 306 y ss.).

⁸²⁰ *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito internacional*, Universidad de Deusto, 1999, p. 322.

C. Análisis crítico

Podemos concluir que el texto analizado, plantea, a los ojos del Derecho, una serie de defectos característicos, que repiten los cometidos en la Cumbre de Johannesburgo, como el reconocido incumplimiento de los objetivos propuestos que denuncian MARTELLA y SMACZNIAK⁸²¹, que provoca, en nuestra opinión, la superficialidad e imprecisión de su contenido, uno de los grandes enemigos de este nuevo ordenamiento, como denunciara ADAMS⁸²² citando a la profesora BROWN WEISS⁸²³ ya que, en algunos momentos esta preocupación por no dejar de citar ningún tema que tenga que ver con el desarrollo sostenible, produce repeticiones a nuestro juicio innecesarias. Este sistema produce un texto excesivamente amplio en comparación con las declaraciones antes analizadas. En nuestra opinión parece que está hecho para que lo lean pocos y que los que lo lean no extraigan conclusiones útiles, más allá de su análisis del estado de la humanidad en este momento. Defectos que coexisten con la imprecisión en las propuestas, de tal manera que, en algunos supuestos, después de exponer el problema, llaman la atención los plazos tan amplios que se asigna para adoptar medidas, como es el caso de la contaminación marina en la que se emplaza a 2.025 para tomar medidas para frenarla (art. 163) y que también se materializa en la delegación al poner en manos de otros organismos o entes la solución de los problemas enunciados. De hecho, se plantea la creación de dos comisiones para el estudio de cuestiones tan esenciales como los objetivos concretos de la comunidad internacional en cuanto al desarrollo sostenible y la financiación necesaria para conseguirlo.

Lo que más nos preocupa al objeto de este estudio es, en resumen, la falta de concreción jurídica. Como hemos comentado anteriormente, en esta Declaración no se recoge el concepto del desarrollo sostenible, en lo que parece una aceptación tácita del recogido en el Informe *Brundtland*. Tampoco hay un

⁸²¹ Tomando como referencia la evolución, entre otros regímenes, el relativo al cambio climático o a la Convención sobre Diversidad Biológica.

⁸²² *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, 2003, pp. 73 y ss.

⁸²³ *In fairness to future generations*, cit., p. 39.

apartado destinado específicamente a los principios jurídicos que se formularon en 1992, cuando en la propia Declaración se reconoce la vigencia de los mismos y se describe la problemática mundial de manera que podría haberse enriquecido la declaración con una actualización de los principios. ¿Es el precio del consenso, un cambio de orientación en la política de Naciones Unidas o, sencillamente incapacidad técnica? Seamos realistas ¿por qué si no en Johannesburgo se señaló la gobernanza como uno de los graves problemas a resolver y en 2012 figura aun como una de las tareas pendientes? En 1983, primero se creó la CMMAD y luego, en el 92 se emitió la Declaración en base a su informe. En Johannesburgo, la Asociación de Derecho Internacional ofreció la Declaración de Nueva Delhi sin éxito. En Río+20 la comunidad internacional cuenta con la labor preparatoria de la CDS y la aportación de la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo sostenible resumida en su informe de la Conferencia Final de Sofía de 2012. En definitiva, no hay un avance en el sistema jurídico del desarrollo sostenible tanto a nivel conceptual como de principios y más allá del planteamiento de unos objetivos, parece que no hay otra aspiración en este evento que la de la celebración de un llamativo aniversario con un resumen exhaustivo de la situación de la humanidad tres décadas después de la Cumbre de la Tierra.

III. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la Agenda 2030

1. Vigencia de la Declaración de Río 92

Anunciados por *El futuro que queremos*, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son objeto de la Resolución de la Asamblea General de 27 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁸²⁴, documento en el que se identifican unos objetivos y metas universales, “de carácter integrado e indivisible” entre sí y con otros de los objetivos básicos de la humanidad como son la paz y la seguridad. Este texto tiene como base el Informe del Grupo Abierto de Trabajo creado en el seno de la

⁸²⁴ Res. A/69/L. 85.

Asamblea General y que se presentó en diciembre de 2014⁸²⁵. La resolución se reafirma, entre otros fundamentos⁸²⁶, en la Declaración de Principios de Río⁸²⁷ y parte de la base de que esa interrelación, obliga a que las soluciones a los problemas también sean integradas. La Agenda 2030 pretende ser así, un acuerdo para el diseño de una política común con el fin de emprender el camino hacia el desarrollo sostenible con pleno respeto al Derecho Internacional, partiendo de la base de la soberanía de los Estados y el reconocimiento de la utilidad de la integración normativa a nivel nacional, regional y subregional para llevar a cabo esta implementación. A tal efecto, anuncia 17 objetivos que se materializan en 169 metas concretas, todos ellos integrados e indivisibles cuyo cumplimiento será supervisado por el nuevo Foro Político de Alto Nivel, organismo en el cual autores como RODRIGO⁸²⁸ tienen depositada la esperanza en el aumento de la eficacia y consolidación del sistema, sentimiento que queremos compartir.

Por nuestra parte, nos quedamos con el reconocimiento expreso y mantenimiento de la vigencia del sistema de principios creado a partir de la Declaración de Río, como criterios orientadores de la nueva Agenda 2030, junto con otros instrumentos internacionales que intentan establecer un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el derecho al desarrollo, manteniendo al hombre como centro de todas las políticas.

⁸²⁵ Res A/68/970 y Corr.1. Véase también A/68/970/Add.1.

⁸²⁶ Párrafo 10: “La nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el documento final de la Cumbre Mundial 2005. Se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”.

⁸²⁷ Párrafo 12: “Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que se enuncia en el principio 7 de esa Declaración”.

⁸²⁸ Al que considera que puede ser puede un foro y un proceso que genere una tendencia hacia la nivelación al alza de las políticas públicas y de las normas jurídicas necesarias para el cumplimiento de los ODS y de las metas a ellos vinculadas (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 160) .

2. Nuestra propuesta de clasificación

Siguiendo la tradicional concepción del desarrollo sostenible basada en tres pilares, en nuestra opinión, a fin de facilitar su análisis, podemos proponer una clasificación de estos Objetivos según el ámbito al que fundamentalmente afecta, si bien no de manera estanca, por su carácter integrado, dinámico e indivisible, que quedaría como sigue:

1º.- Sociales:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

2º.- Económicos:

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

3º.- Ambientales:

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

4º.- Políticos:

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. En definitiva, un compromiso de esta naturaleza, que implique la voluntad política que ha sido insuficiente hasta ahora, de tal manera que para llevar a buen término, todo el conjunto de Objetivos, considera esencial poner especial énfasis en la implementación⁸²⁹, básicamente, a través de políticas horizontales, la planificación estratégica que contiene mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento a través del Foro Político de Alto Nivel.

3. Medios para su consecución

Así, el funcionamiento de este sistema implica que las Partes deben comprometerse en una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible⁸³⁰, expresamente recogido como Objetivo, que aglutinará no solo a los Estados, sino a todos los sectores de la sociedad civil. Considera como mecanismos necesarios o políticas horizontales para llevar a cabo esta labor, los relativos a la financiación, la creación de capacidad, la aportación de la ciencia y la tecnología,

⁸²⁹ Párrafos 47 y ss.

⁸³⁰ Párrafos 39 y ss., 60 y ss. y 82 y ss.

así como el comercio. En cuanto a la planificación, esta Agenda no viene a imponerse a otras estrategias regionales que persiguen el mismo objetivo, sino que debe coordinarse e integrarse con ellas, como es el caso de la Declaración y Programa de Acción de Estambul o la Agenda 2063 de la Unión Africana. A su vez, expresa su respeto a las estrategias nacionales⁸³¹ reconociendo la diversidad de prioridades y capacidades. Para medir el grado de cumplimiento de los Objetivos, se plantea la elaboración de un conjunto de indicadores⁸³² que vayan más allá del concepto del PIB, sirviendo de base a un sistema de seguimiento y control válido para la planificación a todos los niveles.

Como señala el párrafo 75 de la Agenda: “El marco de indicadores mundiales, que elaborará el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, será acordado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas a más tardar en marzo de 2016 y aprobado posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, con arreglo a los mandatos vigentes”. Este control y seguimiento debe estar basado en los principios de voluntariedad, carácter integrado de los Objetivos, a largo plazo, abiertos, antropocéntrico, con especial atención a los derechos humanos, coordinados con mecanismos preexistentes, dinámicos, rigurosos metodológicamente, priorizarán la creación de capacidad y contarán con el apoyo del sistema de Naciones Unidas⁸³³, momento en el que debemos recordar que *El futuro que queremos* reconoció expresamente la vigencia de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y su conjunto de principios.

A nivel mundial, se llevará a cabo esta labor por el Foro Político de Alto Nivel, partiendo de unos informes anuales del Secretario General, así como de un Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible a desarrollar por el Consejo Económico y Social. El Foro también podrá llevar a cabo exámenes voluntarios a los Estados, de carácter temático. La implementación tiene también implicaciones a nivel jurídico en la Agenda 2030, que plantea la necesidad de coherencia normativa respetando la soberanía de cada país, como una cuestión

⁸³¹ Párrafo 63.

⁸³² Párrafo 48 y 17-19.

⁸³³ Párrafo 74.

sistémica⁸³⁴ en la que no profundiza más, lo que consideramos una notable carencia de esta Agenda, que podría contener mayores aportaciones al Derecho Internacional.

Utilizando el símil náutico del propio documento, la Agenda 2030 pretende ser un cambio de rumbo de la humanidad hacia el desarrollo sostenible⁸³⁵, asumiendo la responsabilidad del momento histórico al afirmar que

“Tal vez seamos la primera generación que consiga poner fin a la pobreza, pero quizás también seamos la última que todavía tenga posibilidades de salvar el planeta. Si logramos nuestros objetivos, el mundo será un lugar mejor en 2030”⁸³⁶.

4. Una estrategia mundial para el desarrollo sostenible a 2030

Esta firme determinación ratifica que el objetivo del desarrollo sostenible no ha sido una moda pasajera, sino que, por el contrario, sigue siendo uno de los objetivos básicos a nivel mundial⁸³⁷ en el entorno de Naciones Unidas, desde la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río en 1992, en el camino a su 25º aniversario, reiterando su plena vigencia y cuyo concepto no ha sido cuestionado, aunque tampoco reconocido expresamente. Una de las grandes dificultades que encontramos en esta propuesta, que podemos calificar de estrategia mundial para el desarrollo sostenible de cara a 2030, es que su supervisión se encarga a un organismo que se reunirá a su más alto nivel cada

⁸³⁴ Párrafo 17.13 y ss.

⁸³⁵ Párrafo 53: “El futuro de la humanidad y de nuestro planeta está en nuestras manos, y también en las de la generación más joven, que pasará la antorcha a las generaciones futuras. Hemos trazado el camino hacia el desarrollo sostenible, y todos nosotros debemos garantizar que el viaje llegue a buen puerto y que sus logros sean irreversibles”.

⁸³⁶ Párrafo 50 *in fine*.

⁸³⁷ Al analizar la repercusión de la Cumbre de Río+20, RODRIGO considera que se ha confirmado que el desarrollo sostenible constituye un “interés general” de la comunidad internacional, es decir, un interés público global que ha sido objeto de importantes decisiones políticas y normativas (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 141).

cuatro años⁸³⁸ y que debe regirse por un sistema de indicadores aun por desarrollar, a lo que debe unirse el escaso interés institucional en el entorno de la ONU por la aportación en este proceso del intenso trabajo de la doctrina en el ámbito del Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible, lo que puede provocar, recíprocamente, la pérdida de interés por parte de la ciencia jurídica en el proceso.

IV. Avances del Derecho Internacional en el periodo 2002-2012

Río+20 (como ya ocurriera 10 años antes), parte del reconocimiento de la incapacidad de los representantes políticos de la comunidad internacional para situar a la humanidad en el camino hacia el desarrollo sostenible, desarrollar los principios de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo y cumplir los objetivos propuestos en la Agenda 21 y el Plan de Aplicación de Johannesburgo. Los Estados, articulando su compromiso a través de la ONU, son conscientes de que por sí solos no van a progresar en la búsqueda del equilibrio. Ante esa incapacidad reconocida, *El futuro que queremos* es una llamada de socorro a otros sectores de la Sociedad: entidades regionales, locales, profesionales, empresas, ONGs, asociaciones, e individuos. Frente al protagonismo de la ONU a la hora de afrontar la búsqueda del equilibrio en el 72, 92 y 2002, en 2012 es consciente y así lo confiesa, que hay que cambiar el reparto de papeles entre los actores como medio para resolver el problema de la gobernanza, sin modificar sustancialmente los sistemas políticos. De hecho, en este evento, por encima de la capacidad de los Estados para llegar a acuerdos concretos, destaca la confirmación de la progresiva movilización de la sociedad a través de organizaciones no gubernamentales, asociaciones, plataformas, etc., que plantean iniciativas más concretas que los Estados en lo que se ha denominado nuevos actores no gubernamentales por GUPTA⁸³⁹. Se recogen nuevas fórmulas de colaboración entre el sector público y el privado como precisa CORDONIER

⁸³⁸ Párrafo 87.

⁸³⁹ *Actores no gubernamentales en la gobernanza y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, ILSA Journal of International & Comparative Law, 2005, pp. 665 y ss.

SEGGER⁸⁴⁰, abriendo nuevos canales de actuación a nivel internacional hasta ahora desconocidos⁸⁴¹. Destaca la capacidad de transmisión de los medios de comunicación, sobre todo de Internet, que contribuye a la necesaria labor de formación y educación del individuo.

Se mantiene la confianza en la planificación estratégica como herramienta que se materializa en la Agenda 2030, fijando una serie de objetivos y metas a un plazo de 15 años, que se identifican como esenciales para el modelo de desarrollo sostenible y cuyo cumplimiento y control se llevará a cabo a través de un conjunto de indicadores por determinar. Institucionalmente, todos los ojos quedan puestos en el nuevo Foro Político de Alto Nivel, organismo que sustituye a la CDS, que supervisará el proceso. ¿Responderá a las expectativas con resultados? Aun es pronto para sacar conclusiones al respecto pero volviendo a un enfoque jurídico sobre el objeto de nuestro trabajo, pasamos a analizar la evolución en este periodo de los principales elementos del sistema.

1. Concepto de desarrollo sostenible

Esta expresión, como hemos comprobado, en el Derecho Internacional moderno, es posterior al despertar de la conciencia internacional sobre la necesidad de buscar un equilibrio entre medio ambiente y desarrollo que se inició, a nivel político internacional, con la Declaración de Estocolmo de 1972. La primera vez que se utiliza la expresión, en el contexto jurídico, es en el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMD) en 1987, “Nuestro Futuro Común”, indistintamente denominado Informe *Brundtland*, que además recoge las dos definiciones que hemos venido tomando como referencia en nuestro estudio⁸⁴².

⁸⁴⁰ En los denominados “Resultados Tipo II”, frente a los Resultados Tipo I en los que eran protagonistas los Estados parte (*Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.).

⁸⁴¹ Así, MARTELLA y SMACZNIAK, *Introduction to Rio+20: a reflection on progress since the first Earth Summit and the opportunities that lie ahead*, American University Sustainable Development Law & Policy, 2012, pp. 4 y ss.

⁸⁴² Ver página 76.

Tras este estudio, podemos concluir que no hemos encontrado durante el periodo 2002-2012 otras definiciones oficiales en el entorno de Naciones Unidas que las sustituyan. Por el contrario, son permanentes las referencias a la primera definición del Informe *Brundtland*, sobre todo en las resoluciones finales de las cumbres analizadas, cuando llega la hora de determinar qué es el desarrollo sostenible. En nuestra opinión, la primera definición es excesivamente genérica y susceptible de ser interpretada hasta su deformación. Por otra parte, como crítica, debemos poner de manifiesto que no encontramos referencias a esta segunda definición en los textos consultados y sin embargo, a nuestro juicio, recoge de forma más adecuada las ideas básicas que lo componen. En primer lugar, no habla del desarrollo sostenible como un estado que podamos alcanzar⁸⁴³. Por el contrario, la segunda definición analizada transmite una situación dinámica y evolutiva más realista ante una situación compleja, como señala SADELEER⁸⁴⁴, que orienta hacia el progreso sobre la base de la correcta integración de los tres pilares del desarrollo sostenible, en una perspectiva intergeneracional, según la cual, no estamos en condiciones de aspirar a la situación de equilibrio perfecto, pero sí que debemos ponernos en camino.

Esta es la idea básica que debe transmitir la definición para situarnos en ese camino que implica un proceso de transformación general de la actividad humana orientando a la ciencia jurídica en la elaboración de las normas necesarias. Esa transformación requiere necesariamente la sincronía entre la explotación de los recursos (qué hacemos), los medios empleados (cómo lo hacemos) y la forma en que nos organizamos (cuando lo haremos). Aporta una idea que no debemos olvidar, y es que dentro del objetivo del equilibrio está el crecimiento (el fin es acrecentar el potencial), o como recoge la Declaración de Río en su principio 3 de “óptimo rendimiento sostenible”. Por supuesto, es

⁸⁴³ Esta idea la transmite, por ejemplo, de forma poco responsable el texto denominado *El futuro que queremos*, en la Conferencia de Río 2012.

⁸⁴⁴ El autor reivindica estas cualidades para el nuevo Derecho Internacional sobre la protección de la biodiversidad, cualidades que son también aplicables al objeto de nuestro estudio (*Desde la protección de la naturaleza a la conservación de la Biodiversidad* en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012, p. 255).

esencial que este proceso de crecimiento satisfaga “*las necesidades y aspiraciones humanas*”, por lo que hay que enfocarlo desde la equidad, lo que hace que la definición transmita la idea de solidaridad con las generaciones venideras (equidad intra-generacional), como la primera definición, incluyendo, además las necesidades y aspiraciones presentes (equidad intra-generacional), aunque, en nuestra opinión, este enfoque debería ser resaltado. Es por ello que, la segunda de las definiciones analizadas nos parece más completa para recoger una situación, que no deja de ser compleja, porque parte de una situación internacional deficitaria de igualdad y equidad en la relación entre los seres humanos, por otra parte dinámica y en la que, en definitiva, los elementos a tener en cuenta están interrelacionados. No obstante, echamos de menos en su redacción uno de los pilares esenciales de la sostenibilidad que es la protección del entorno en el que se desarrolla ese proceso, así como el enfoque presente y futuro de la necesaria solidaridad.

Llama la atención que una aportación jurídica tan importante como es definir un objetivo prioritario de la política internacional no haya pasado a un texto de mayor nivel político-jurídico y se haya quedado en un informe. Entendemos que primera la oportunidad se perdió en Río 92, pero ha habido posteriores ocasiones que no se han aprovechado. La falta de una definición “oficial” sobre qué es el desarrollo sostenible, nos va a llevar a comprobar cómo, con el paso del tiempo, en la propia sede de Naciones Unidas se pierde la referencia de qué es en realidad, lo que lleva a la pérdida de orientación en ese camino, una deformación del concepto (a la cual se presta la primera definición), que lo lleva a confundir proceso con estado y objetivo con principio y, en definitiva, a un cambio de rumbo que no puede traer consecuencias positivas.

2. Principios orientadores del objetivo del desarrollo sostenible en sede de la Organización de Naciones Unidas

En segundo lugar, tras habernos atrevido a hurgar en su definición, vamos a intentar ordenar aquellos principios que se han enunciado, no solo en las declaraciones institucionales, sino también los que han ido surgiendo en su evolución, ya que nuestro objetivo en este trabajo es poder transmitir, desde el punto de vista jurídico, no solo qué es, sino además qué ideas rectoras forman parte del objetivo de la *sustainability* en el ámbito internacional. Tradicionalmente, se han ordenado estos principios sobre los tres pilares básicos en los que se dice que se basa esta política: económico, social y ambiental. En el estudio pormenorizado de los que componen la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo nos hemos permitido clasificarlos según su naturaleza en genéricos, ambientales, a favor del desarrollo y específicamente por la sostenibilidad. Tras la Cumbre Río+20 parece buen momento para revisar esta clasificación, actualizando su contenido e integrando las novedades que se hayan producido. Así, debemos reconocer la creciente conciencia de que la labor de los representantes de los pueblos, hacia dentro y hacia fuera de sus fronteras es una actividad que debe ser guiada con eficacia en beneficio del objetivo del equilibrio y respetando los derechos de sus ciudadanos. La percepción ciudadana de fracaso de sus representantes en esta labor hace que se hable de la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones en lo que se ha venido en llamar la gobernanza. La ciencia, dentro de un mundo globalizado, que en su labor innova en el aprovechamiento de los recursos, es la que debe dotar a la actividad humana de recursos tecnológicos que produzcan más, consumiendo menos, reduciendo las emisiones contaminantes y equilibrando a la vez la disponibilidad de los recursos básicos y por último, el Derecho, como una rama más de la ciencia debe cumplir su función (y se le debe permitir hacerlo) que es, entre otras, la de implementar estos principios en normas jurídicas y herramientas como la evaluación y la planificación que permitan su cumplimiento y con ello, la eficacia del sistema.

Hemos visto cómo, desgraciadamente, cuando se habla de desarrollo sostenible, en líneas generales, se ha pasado de las declaraciones de principios de Estocolmo 72 y Río 92, a las declaraciones de intenciones en el 2002 y 2012, con lo que el nivel de concreción en estos textos generales ha ido disminuyendo, sin llegar a la categoría de normas jurídicas de aplicación directa más que en temas sectoriales, como es el caso de la protección de la capa de ozono o de especies amenazadas, por poner un par de ejemplos. A nuestro juicio, el aumento del nivel de concreción y eficacia de las normas que se dicten, debe ser un objetivo prioritario para conseguir la efectividad de los compromisos. Pero, para conseguirlo hay que tener las ideas claras y en esta línea de mejora conceptual y sistemática hacemos nuestra propuesta en esta obra, manifiestamente mejorable, pero que señala un enfoque claro respecto de la necesidad de reforzar la base de este sistema jurídico que a nuestro juicio la componen el binomio concepto-principios a partir del cual se puedan diseñar estrategias o planes que permitan su implementación. En la formulación de esta clasificación, utilizaremos como texto de referencia la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo aprobada en Río 92 y, a partir de su contenido, se tomarán referencias de otros textos con los que se ha venido contrastado en nuestro estudio (así, al citar la reseña numérica de cada uno se entiende que nos referimos a esta Declaración, salvo que se cite expresamente otro texto).

No nos extenderemos más de lo necesario en su análisis individualizado por haberlo hecho ya en el epígrafe correspondiente, considerando que, llegados a este punto, lo oportuno es transmitir el orden entre los principios jurídicos que configuran el Derecho Internacional del desarrollo sostenible tres décadas después del Informe *Brundtland*. Como ya hemos venido repitiendo a lo largo de este trabajo, la mayor parte de la construcción teórica del objetivo del equilibrio se produce en el periodo 72-92. A partir de entonces, se añaden algunas variaciones sin alterar lo esencial. Como ya se dijo en Johannesburgo “tenemos los medios, faltan los acuerdos”.

A. Principios genéricos

- Principio 1: principio antropocéntrico: que el hombre es el centro de todas las preocupaciones es una constante desde la Declaración de Estocolmo hasta Río+20 y en torno a él gira el sistema, objetivo y principios.
- Principio de responsabilidad de los Estados: principio 2.

Esta responsabilidad conlleva la obligación de mejora de la gobernanza: en Río+20, *El futuro que queremos* en su art. 10 se hace eco de la necesidad de fomentar la democracia y el Estado de Derecho ante la crisis de credibilidad que presentan estos modelos políticos. A nuestro juicio, la gobernanza (más bien falta de ella) no es un principio propio sino la consecuencia del incumplimiento del principio de responsabilidad de los Estados en el ejercicio de su soberanía nacional.

- No discriminación y asistencia a determinados sectores de la sociedad: mujeres (principio 20), jóvenes (principio 21) y otros colectivos o situaciones que son necesitados de protección.
- Arreglo pacífico de controversias: principio 26.
- Buena fe y solidaridad en el cumplimiento de los principios y en el desarrollo del Derecho Internacional del desarrollo sostenible, recogido en el principio 27 y destinado tanto a los Estados como a las personas. Si bien se han creado regímenes especiales y acuerdos puntuales en los que se han tenido presente gran parte de los principios de la Declaración de Río, el análisis de las grandes citas organizadas por Naciones Unidas en pro del desarrollo sostenible delatan un escaso o casi nulo interés de los Estados y la institución en el desarrollo de esta incipiente rama del Derecho, interés que se ha desviado hacia la puesta en práctica de programas concretos.
- Influencia de la globalización, que en art. 14 de la Declaración de Johannesburgo 2002 quedó definida como: “*La rápida integración de los mercados, la movilidad del capital y los apreciables aumentos en las corrientes de inversión en todo el mundo*”. Más allá de la globalización económica y financiera, hay que tener en cuenta que ese incremento del

ritmo al que se mueve la economía mundial es consecuencia, entre otros factores, de la rapidez con la que se mueve la información en general y que señalamos como la causante de la globalización en general y que, en función de cómo se utilice, puede ser positiva o negativa.

B. Principios ambientales

- Principio de participación ciudadana en sus tres vertientes: derecho a la información, derecho a la participación en los procesos administrativos, y derecho a la acción. Se recoge como nº 10 y sobre la base del desarrollo como derecho humano e impulsado por el Convenio de *Aarhus* ha convertido a la ciudadanía, en sus diversas manifestaciones, individual y colectiva, de sujetos pasivos en actores del proceso, posición resaltada en Río+20.

- Deber de desarrollo eficaz del Derecho interno: principio 11. Este desarrollo no puede hacerse trasladando automáticamente las normas de un sitio a otro, y nos recuerda la necesidad de tener en cuenta el contexto económico y social en el que se van a aplicar o lo que es lo mismo, la diversidad. La Declaración de Estocolmo, en su principio 23 se refiere a la adaptación de los sistemas de valores de cada Estado en su principio 23.

- Deber de desarrollo del Derecho Internacional en supuestos de responsabilidad por daños ambientales: principio 13. Debe existir un régimen jurídico que prevea las consecuencias en caso de que se produzca el daño y es obligación de los Estados, tanto en su esfera interna como a escala internacional, crear los regímenes jurídicos para establecer las consecuencias en los supuestos de daños ambientales y contaminación.

- Daños transfronterizos, en sus distintas vertientes:

1. Deber de prevención de los daños transfronterizos: principio 14, confundido posteriormente con frecuencia con el genérico de precaución.

2. Deber de notificación inmediata a otros Estados: principio 18.1.
3. Deber de notificación, información y consultas previas: principio 19.
4. Deber de cooperación en el desarrollo del Derecho Internacional sobre responsabilidad por daños transfronterizos: principio 13.

No debemos olvidar la importancia que se le otorgó en el Informe *Brundtland* a la cuestión de los daños ambientales que traspasan fronteras, dedicando a esta materia 3 de sus 4 capítulos, estableciendo incluso una propuesta de procedimiento para el arreglo pacífico de controversias con un límite de 18 meses para el arreglo voluntario entre las partes. Mención aparte merece la cuestión sobre la consideración del derecho a un medio ambiente adecuado como derecho humano o fundamental. A pesar de que se formuló en 1.987 como el primer epígrafe del conjunto de principios legales en el Informe *Brundtland*, en ninguna de las declaraciones institucionales posteriores de carácter internacional se ha recogido esta pretensión. Se trata de una aspiración mantenida por algunos sectores, aun hoy en día, al considerar que debe gozar de la protección privilegiada como derecho humano autónomo equiparándolo a los que contiene la Declaración Universal de 1.948⁸⁴⁵. Se le clasifica incluso como derecho fundamental de tercera generación. Sin embargo, es patente la reticencia de los Estados en sede de Naciones Unidas a su reconocimiento como tal y así lo justificábamos al hablar del Informe *Brundtland*, entre otros fundamentos, en relación con el acceso efectivo a la Justicia que facilita a los ciudadanos la Declaración Universal de Derechos Humanos.

- Precaución: principio 15. La prudencia en nuestra relación con el entorno es la piedra angular del Derecho Ambiental que resume, por un lado, la fragilidad del equilibrio de los ecosistemas y, por otro, el potencial lesivo que ha desarrollado el ser humano.

- Principio “quien contamina paga”, recogido en el epígrafe 16 de la Declaración de Río 92 y cuyo objetivo es internalizar las externalidades ambientales de

⁸⁴⁵ Así, por ejemplo, la Declaración de Lisboa de 1.988.

manera que se incluyan como coste en los procesos productivos que afecten al medio ambiente. Los regímenes jurídicos sobre las actividades deben tener en cuenta este factor para compensar su impacto ambiental.

- Evaluación previa: principio 17. Se trata de una herramienta esencial que inicialmente se implanta en el Derecho Ambiental pero que evoluciona hacia la sostenibilidad integrando los objetivos económicos y, sobre todo sociales a la hora de diseñar cualquier política o actividad que pueda tener repercusión. Es necesario contar con datos científicos fiables para conocer con la mayor certeza posible la situación en que nos encontramos y las perspectivas que tenemos que afrontar. Aun cuando no se refiere expresamente al papel de la ciencia, esta idea se transmite en los principios de notificación previa, prevención, precaución, evaluación previa y responsabilidad formulados en los arts. 14 a 19 de la Declaración de Río. En la Declaración de Estocolmo lo encontramos en sus arts. 18 y 20. La evaluación previa trasladada al ámbito del desarrollo sostenible, va más allá del impacto ambiental de las actividades para extender su ámbito al impacto social y económico y será imprescindible que, en su ejecución, se tomen como referencia criterios científicos y técnicos que prevean los posibles efectos de una manera objetiva y fiable.

- Intervención respecto de la necesidad de adoptar medidas para la protección del medio ambiente de aquellos países que no puedan por sí mismos: principio 23.

- No supresión de las normas internacionales para la protección del medio ambiente en caso de conflicto armado: principio 24.

- Deber de cooperación en caso de daños ambientales: principio 18.2.

C. Principios a favor del desarrollo

No debemos olvidar por su influencia en el sistema que en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986, la Asamblea General de Naciones Unidas ha aprobado con esta denominación una resolución, que en su art. 1, protege el desarrollo como derecho humano inalienable.

- Principio de solidaridad en sus tres manifestaciones:

- a) Lucha contra la pobreza: principio 5. Si hay pobreza eso significa que no estamos en el buen camino.
- b) Asistencia a los países en vías de desarrollo: principio 6. Se evoluciona de la ayuda directa al aumento de capacidad de cumplimiento.
- c) Responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR): principio 7. Se trata de un principio que ha venido siendo modulado en función de los bienes en juego.

- Cambio de modelo económico internacional basado en una serie de reglas básicas:

- a) Principio de libre circulación de productos: principio 12.
- b) Relación directa subdesarrollo y perjuicio al medio ambiente: principio 9.
- c) Óptimo aprovechamiento de los recursos. Para su eficacia es básico respetar la suficiencia y estabilidad de los precios de las materias primas procedentes de países en desarrollo.
- d) Prohibición del abuso en cuanto a que las políticas ambientales no pueden ser un freno al crecimiento de los países en desarrollo, argumento que se ha repetido de forma continua en la OMC (principio 11).

D. Principios para la sostenibilidad

- Principio de equidad: principio 3. La equidad sirve de inspiración a otros principios de naturaleza social, como el de solidaridad en todas sus manifestaciones, asistencia en todas sus formas, flexibilidad en la exigencia de las obligaciones en función de la capacidad de cumplimiento, así como, de forma genérica, que tenga como fin compensar las desigualdades existentes entre los individuos, equiparando los niveles de desarrollo, en lo que se ha denominado “equidad compensadora”. La equidad, en definitiva, es la que le da sentido del equilibrio al sistema.

- Principio de integración e interrelación: principio 4. Al referirse a este principio en *El futuro que queremos* se le denomina “transversalidad” y se trata

del mejor ejemplo de la evolución de la conciencia de la necesidad de protección del medio ambiente (1972-1992) hacia la búsqueda del desarrollo sostenible, pues como vemos en aquella declaración (párrafo 3), la integración pasa a tener como objetivo el equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible: el social, el económico y el ambiental. Estamos ante un principio que podríamos llamar operativo ya que asume la obligación de que el resto sea tenido presente en cualquier decisión, política o actividad que se vaya a desarrollar y, a la vez dinámico ya que, si bien puede ser considerado medioambiental inicialmente, se convierte en esencial para el objetivo del desarrollo sostenible a partir de su formulación en la Declaración de Río.

- Necesidad de modificar los modelos de producción y consumo insostenibles: principio 8 de Río, como aspecto económico del necesario equilibrio social.

- Control del crecimiento demográfico: principio 8. En este sentido, la Declaración de Estocolmo hace una apuesta decidida por el instrumento de la planificación de los asentamientos urbanos en su principio 15, aspecto humano del equilibrio social.

- Aportación de la ciencia y la tecnología en un doble aspecto:

a) Mejor tecnología disponible (BAT) o integración de los avances en el proceso productivo: El principio 9 aboga por la necesaria aplicación de la capacidad innovadora a la búsqueda del desarrollo sostenible.

b) Y transferencia tecnológica: esta innovación deberá ponerse a disposición, sobre todo de los países en desarrollo, según se recoge en el mismo principio 9 de Río.

- Formación del individuo: en el principio 21 de Río se nos habla de la importancia de movilizar “la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes” sin referirse claramente a la formación de la sociedad. La Declaración de Estocolmo, sin embargo, concede a este aspecto una importancia decisiva, sobre la que más tarde se vendrá a insistir. En su principio 19 nos habla de la necesidad de una opinión pública “bien informada” como requisito previo a la

exigencia de responsabilidad. No es posible un proceso de cambio sin una sociedad que sea consciente de esta necesidad y de cómo hay que llevarla a cabo. Es el que hemos denominado nivel social de integración, presupuesto de una participación ciudadana activa y coherente con el concepto y los principios del sistema.

- Íntimamente relacionado con el anterior incluimos la responsabilidad de los medios de información. En esta labor educativa, ya en 1972, se era consciente de la responsabilidad de los *mass media* y así se recoge en el párrafo segundo del principio citado en el párrafo anterior. En la Declaración de Río no encontramos mención alguna a la responsabilidad de los medios de información entre sus principios. Sin embargo, en la reciente Cumbre Río+20 ha sido expresamente reconocida la importancia del denominado “cuarto poder” en su art. 44.

- Defensa de las comunidades locales y las poblaciones indígenas (principio 22), como custodios del territorio y por otra parte, referencia en la relación del ser humano con el entorno que le rodea.

- Interrelación paz-desarrollo sostenible: principio 25.

- Principio de responsabilidad individual: cada persona debe ser consciente de la obligación que tiene de colaborar en la búsqueda del equilibrio. Así se establece en el principio 1 de la Declaración de Estocolmo tras reconocer el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a unas condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad. De nuevo recuerda esta obligación de cada persona en el principio 4 refiriéndose a la protección del medio ambiente.

- Principio de planificación. Se trata de otro principio instrumental, que no está recogido en la declaración de principios de Río 92, pero consideramos que la Agenda 21 en sí es el mejor ejemplo de la necesidad de usar la planificación para

el desarrollo del sistema y en la cual se materializa este principio. Su inclusión como tal hay que buscarla en la Declaración de Estocolmo que lo recoge en su principio 2. A su vez, en el principio 4 la Declaración de Estocolmo establece la obligación de integrar la planificación medioambiental con la del desarrollo económico. De nuevo, en su principio 14 se insiste en esta idea. Estamos, por tanto, ante una herramienta regulatoria que, en principio, viene a marcar objetivos de naturaleza ambiental que, en su evolución, se sostenibiliza al integrar, de manera armonizada, otras variables en la búsqueda del equilibrio de intereses. En la evolución del sistema, la planificación, entre otras, se ha convertido en una herramienta comúnmente aceptada desde el punto de vista político para la implementación y eficacia, una tendencia que se materializa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Programa 2030 y en la tarea asignada al Foro Político de Alto Nivel.

3. Una visión jurídica sobre la difícil labor de Naciones Unidas

La anterior definición de desarrollo sostenible, desde el punto de vista jurídico, así como la propuesta de clasificación de los principios que aportamos y que, en nuestra opinión, se deben tener en cuenta en la búsqueda de este objetivo durante estas cuatro décadas, en cuanto emanados por el organismo internacional de referencia, constituyen los principales alicientes por los que se ha desarrollado esta parte del trabajo. Consideramos útil esta labor de recopilación y ordenamiento⁸⁴⁶ con el fin de, en primer lugar, acreditar la existencia de un sistema jurídico internacional sobre el desarrollo sostenible⁸⁴⁷ para, a continuación, poner en valor la necesidad de que le sirvan de soporte esa misma definición y conjunto de principios, como pilares sólidos que permitan

⁸⁴⁶ O si se prefiere de codificación en los términos expresados en el art. 27 de la Declaración de Río.

⁸⁴⁷ Cuya existencia defienden, entre otros, DECLERIS, tomando como presupuesto la existencia de unos principios generales del desarrollo sostenible, para pasar de un desarrollo despiadado a un desarrollo cualitativo y controlado para que la sociedad sea estable y duradera (*The law of sustainable development: General principles*, Report produced for the European Commission, pp. 17 y ss.).

su evolución en el curso de las cumbres analizadas y que, bajo nuestro punto de vista, se puede resumir en las siguientes fases.

A. Periodo previo a 1992

De ningún modo se puede pensar que la conciencia internacional sobre la necesidad de ajustar el desarrollo a otras prioridades como la equidad o la protección del medio, surge de repente en la Cumbre de la Tierra del 92 y mucho menos que se trate de un objetivo, sino más bien de un estado de búsqueda permanente, un proceso. En este sentido, hemos de llamar la atención sobre la fuerte preocupación que manifestó la comunidad internacional en Estocolmo⁸⁴⁸ veinte años antes y ésta a su vez movida por la denuncia de la comunidad científica, que hemos querido personificar en el Club de Roma⁸⁴⁹ como el mejor exponente de esta corriente de pensamiento, crítica con el modelo de desarrollo moderno, pero a la vez constructiva en cuanto a las medidas a tomar al respecto. La reacción política internacional a esta llamada de atención de la ciencia no se hizo esperar. En todo caso, sin perjuicio de que, siguiendo a SANDS⁸⁵⁰, podamos situar las primeras reacciones con anterioridad, debemos fijar en la década de los setenta el momento en el que arranca la política internacional que pretende integrar el derecho al desarrollo con la preocupación ambiental bajo una perspectiva intergeneracional⁸⁵¹.

Hemos podido comprobar, sin embargo, que a pesar de la claridad de las propuestas científicas, muchas de ellas no han sido puestas en marcha debido a la falta de voluntad política o de acuerdo de los Estados que, por otra parte, consta que han ido siendo adecuadamente informados de los problemas a los que nos vamos enfrentando con la suficiente antelación como para prevenirlos o, cuando menos, mitigarlos. De los 26 principios de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano se desprende que, ya entonces, se tenía la certeza de la

⁸⁴⁸ Preocupación que preside el informe preliminar a la Cumbre que elaboraron WARD y DUBÓS y en el que se pretende despertar un sentido de responsabilidad colectiva respecto de la protección del medio que nos rodea (*Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta, cit.*, p. 23).

⁸⁴⁹ De cuya obra utilizamos como cierre *Los límites del crecimiento: 30 años más tarde*, de MEADOWS, como exponente del sentido de nuestro trabajo.

⁸⁵⁰ *Principles of International Environmental Law, cit.*, p. 615.

⁸⁵¹ Por todos, LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 35.

necesidad de poner los medios para equilibrar nuestra capacidad de crecimiento respecto no solo del medio ambiente, sino de las propias condiciones de vida del ser humano, a pesar de que no entrasen con tanta rotundidad como en Río las necesidades de los países en desarrollo. Partiendo del ser humano como centro de la política ambiental, como nos recuerda LÓPEZ⁸⁵², desde la Declaración sobre Medio Ambiente Humano, la comunidad internacional en el seno de la ONU tiene la conciencia de la necesidad de utilizar el “discernimiento” en el aprovechamiento de los recursos, fijando este propósito dentro de sus objetivos. En Estocolmo se pone ya de manifiesto una clara división entre los interesados en, función de su grado de desarrollo en países del Norte y países del Sur. Mientras los primeros reivindican elevar el nivel de protección ambiental, los segundos hacen lo propio con su derecho al desarrollo económico y social⁸⁵³, denunciando que la protección ambiental puede ser un freno a sus aspiraciones, como nos recuerda LACIAR⁸⁵⁴. Esta tensión se plasma en la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional de 1 de mayo de 1.974 y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 12 de diciembre de ese año y fructifica en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 4 de diciembre de 1.986 en la que se recoge, expresamente, el derecho al desarrollo de la persona como un derecho humano autónomo. Como muestra del peso de esta iniciativa, llama la atención la escasa dedicación al medio ambiente en estos instrumentos, en lo que pudiera interpretarse como una forma de compensar el enfoque ambientalista generado con la Declaración de Estocolmo promovida por los países del Norte.

Como nos recuerda PALLEMAERTS⁸⁵⁵, la década de los 80 comienza con una preocupante relajación a nivel internacional respecto del cumplimiento de los principios formulados en defensa de la integración de los objetivos de desarrollo económico y social de los países en desarrollo, así como en la

⁸⁵² LÓPEZ, Antonio María, *La contaminación del medio ambiente y la conferencia de Estocolmo*, cit., p. 443; en la misma línea FERONE en *La conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente*, Rivista de Diritto Internazionale, Vol. IV, p. 705; GOLDSMITH en *Manifiesto para la supervivencia*, Madrid, 1972; o PALMSTIERNNA en *Les impératifs futurs de l'environnement*, Nueva York, 1973.

⁸⁵³ Aglutinados en el denominado G-77.

⁸⁵⁴ *Medio ambiente y desarrollo sustentable*, cit., p. 15.

⁸⁵⁵ *The future of environmental regulation: international environmental law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED process*, The Journal of Law and Commerce, Spring 1996, pp. 623 y ss.

protección del medio ambiente. Para reactivar estos valores la Asamblea General de Naciones Unidas crea la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo que se encarga de realizar un estudio de la situación, su valoración y, además, realiza propuestas de actuación concretas que servirán de inspiración para la posterior Cumbre de la Tierra. El conocido como Informe *Brundtland*⁸⁵⁶ pretende traer el equilibrio entre los países del Norte y los del Sur integrando la protección ambiental en el proceso de desarrollo económico y social. De esta forma, aparece el concepto de desarrollo sostenible⁸⁵⁷.

La nave que busca esta utopía ya está en el agua y el rumbo marcado desde Estocolmo nos llevará a otros puertos como Tokio, Río de Janeiro o Johannesburgo. El problema es que los pilotos dejan de ser los miembros del cualificado, heterogéneo, abierto y equilibrado equipo de mujeres y hombres, que pertenecieron a la Comisión y tomaron el mando de la ejecución de sus propuestas los representantes de los Estados que las tienen que poner en práctica, dominando las aguas bravas. Aunque todavía no se planteaba la cuestión de la confianza en los gobernantes como problema específico (la llamada gobernanza), pronto se pondría de manifiesto la desilusión de los ciudadanos por el incumplimiento de muchas de las expectativas creadas. En esta travesía, nos parece esencial en esta construcción la aportación del grupo de expertos juristas que formó parte de la CMMD en 1983 y que se materializó en la propuesta de principios legales⁸⁵⁸ que luego, de forma ciertamente descafeinada, pasaron a formar parte de la Declaración de Río 92, sin perjuicio de otras aportaciones posteriores⁸⁵⁹. Autores como ADAMS⁸⁶⁰ o McCAFFREY⁸⁶¹, nos recuerdan años más tarde que ya, en 1.987 los autores del informe iban más allá, proponiendo elevar el derecho a un medio ambiente adecuado a la categoría de derecho fundamental, recogiendo un catálogo de principios que pudieran inspirar la política internacional en años venideros y que han sido útiles hasta la fecha.

⁸⁵⁶ *Nuestro futuro común, cit.*

⁸⁵⁷ *Op. cit.*, p. 64.

⁸⁵⁸ A través de la conocida como Declaración de Tokio de 26 de febrero de 1.987.

⁸⁵⁹ International Law Association, *Desarrollo sostenible. Declaración de Nueva Delhi sobre los Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible, cit.*

⁸⁶⁰ *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment, cit.*, pp. 77 y ss.

⁸⁶¹ *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself*, pp. 151 y ss.

B. Río 92

La Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río en 1992 recoge el legado intelectual del Informe *Brundtland*, y tras someterlo a los intereses y tensiones entre los Estados miembros que, como nos recuerda KIBEL⁸⁶², a diferencia de cumbres posteriores, llevaron las negociaciones hasta el último momento, plasma su inspiración en un texto que pretende avanzar en la línea de la Declaración de Estocolmo integrando en su contenido el componente ético intergeneracional e intrageneracional en el proceso de desarrollo económico respetuoso con el medio⁸⁶³. En nuestra opinión, podemos interpretar como señal de respeto a la aportación teórica de la CMMD, que en la Declaración de Río no se recoja una definición de desarrollo sostenible distinta y que pudiera hacer sombra a la recogida en el Informe *Brundtland*. En Río, la presencia de los países del Sur es mucho mayor porque están mejor organizados y porque reciben más apoyos de las ONGs. La declaración de principios y el plan de acción aprobados en Río son los instrumentos jurídicos que hemos tomado como referencia en este capítulo, ya que reflejan el resultado de la confluencia de las voluntades de los Estados parte en la búsqueda del desarrollo sostenible y el nivel de compromiso que están dispuestos a asumir en ese momento histórico en forma de un texto de los denominados *soft law*⁸⁶⁴. Sus principios reflejan la visión oficial de la problemática mundial en ese momento y lo que los gobiernos dicen que están dispuestos que hacer para cambiar el rumbo. A partir de ahí, lo que se espera de Naciones Unidas y de los Estados es la adopción de medidas concretas para conseguir resultados frente a los problemas planteados. Esas medidas concretas conllevan, en muchas ocasiones, ciertas concesiones sobre su

⁸⁶² *Río's Decade: readdressing the 1992 Earth Summit UNCED'S uncertain legacy: an introduction to the issue*, pp. 345 y ss.

⁸⁶³ Línea de opinión seguida por PALLASIS (*Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development*, p. 4).

⁸⁶⁴ Cuyas ventajas e inconvenientes han sido analizados por autores como FASTENRATH, que desde un punto de vista positivo, considera que es un instrumento de ayuda para la interpretación del Derecho Internacional (*Relative Normativity in International Law*, *European Journal of International Law*, Vol. 4, 1993, pp. 306 y ss.); en nuestra doctrina, por todos LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p.54).

soberanía⁸⁶⁵ y sobre los intereses económicos y ya, en la propia Declaración de Río se nota este peso que se traduce en la falta de concreción, de eficacia misma y voluntad de cumplimiento, como es el caso de la responsabilidad por daños ambientales. Sin embargo, analizando las aportaciones de la Cumbre del 92 debemos señalar, en primer lugar, la propia existencia de su declaración de principios y la formulación de un plan de acción. Tampoco podemos ignorar que se produce un gran avance en cuanto al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a la información, participación y acceso a la justicia en materia medioambiental.

En general, se produce una formulación teórica que trasciende a la protección del ambiente y que bajo la presión de los países del Sur va a incluir la necesaria solidaridad con los países en desarrollo, así como la preocupación por el desarrollo económico y social de las personas que están por debajo de los niveles básicos de existencia. Algunos de los principios que, inicialmente, se formulan de manera específica para controlar la afección ambiental, vienen a configurarse en su evolución como herramientas útiles para traer la equidad, en sus funciones armonizadora y compensadora, destacadas por BERMEJO GARCÍA⁸⁶⁶, a las políticas de desarrollo. De esta manera, con la Declaración de Río, algunos de los principios inicialmente ambientales, experimentan un nuevo paso hacia la sostenibilidad en ese proceso de evolución en el que se combina con la promoción del desarrollo económico y social con especial preocupación por los países en vías de desarrollo. En Río se crea un marco de derechos y deberes destinados, no solo a los Estados, sino que también va dirigido a los individuos: por ejemplo el derecho a ser informado, a participar, a ser indemnizado, pero también se impone el principio de evaluación previa, quien contamina paga, responsabilidad en la erradicación de la pobreza, el principio de buena fe y solidaridad. Como señala LOZANO CUTANDA⁸⁶⁷, este marco de derechos y deberes tiene una configuración “*como marco jurídico general que*

⁸⁶⁵ Aspecto tratado en relación con la efectividad del sistema de derechos humanos por DAUMONT que afirma que la soberanía es para la nación lo que la autonomía de la voluntad y los derechos humanos son para los individuos (*Cours general de droit international public*” RCADI, 1970-I , p. 385); y en nuestra doctrina por CARRILLO SALCEDO para quien la soberanía de los Estados es un principio constitucional de Derecho Internacional (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo, cit.*, p. 16).

⁸⁶⁶ *Lugar y función de la Equidad en el nuevo Derecho Internacional, cit.*, p. 193.

⁸⁶⁷ *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, pp. 54 y ss.

ha de ser desarrollado y aplicado progresivamente en años sucesivos”. De la misma forma, los principios recogidos en la Declaración de Río van a experimentar una evolución durante la década siguiente en la que se va a ir consolidando la aparición de esta nueva rama del ordenamiento jurídico a nivel internacional, tanto conceptualmente como en su aspecto práctico, de tal manera que, aun siendo meras declaraciones de principios, los textos aprobados en Estocolmo y Río van a suponer un régimen jurídico con una identidad progresiva, sobre la base del sistema de derechos humanos, regímenes internacionales especiales, sin perjuicio de la labor integradora de la jurisprudencia que, a partir de 1997⁸⁶⁸ reconoce la existencia, en algunos de los principios recogidos en la Declaración de Río, de normas consuetudinarias en materia de Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible, como así los ha homologado la Corte Internacional de Justicia⁸⁶⁹.

C. Johannesburgo 2002

A partir de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en ejecución de la Agenda 21, Naciones Unidas, directamente a través de las resoluciones de la Asamblea General y bajo el asesoramiento de la Comisión para el Desarrollo Sostenible, introduce la planificación de las actividades y la supervisión de los objetivos propuestos en su orden del día como método. La constancia de una serie de reuniones anuales de ambos organismos con este objeto evidencia, al menos formalmente, que la ONU ha asumido su parte de responsabilidad en la tarea de la implementación e integración del desarrollo sostenible, como las dos líneas de actuación tras la Cumbre como señala NAKHJAVANI⁸⁷⁰ dentro de políticas concretas como la lucha contra el cambio climático, la degradación ambiental, financiación o lucha contra la pobreza, por

⁸⁶⁸ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

⁸⁶⁹ Entre otros pronunciamientos, caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

⁸⁷⁰ Para el autor, la integración de los objetivos económicos, medioambientales y sociales no es el único principio del desarrollo sostenible, sino también su ejecución, seguimiento y aplicación (*Sustainable Development Compliance-Building*, en CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, p. 245).

poner algunos ejemplos. La Declaración sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo asume la base teórica de Río 92, considerando que, de su contenido, se puede partir para la adopción de medidas tendentes a corregir los desequilibrios. No obstante, como nos recuerda SZEKELY⁸⁷¹ hay una conciencia plena de la insuficiencia de las medidas adoptadas y, por tanto, de los resultados. Nos lo muestran dos indicadores básicos: la pobreza y la degradación ambiental creciente. Por ello en la Declaración de Río+10, no encontramos unos principios teóricos, porque ya están fijados desde 1992 y su contenido es ratificado. Lo que transmite el documento oficial es el reconocimiento de la incapacidad de los Estados, a pesar del esfuerzo de Naciones Unidas, de no haber hecho lo suficiente. Ante esta sensación de fracaso en la puesta en práctica de los principios de Río se ponen sobre la mesa, oficialmente, tres causas, que a su vez, van a ser consideradas como aspectos en los que trabajar en el futuro para mejorar los resultados: la gobernanza⁸⁷² o pérdida de fe en el sistema democrático y de libre mercado, la necesidad del aumento de la capacidad de cumplimiento de los Estados⁸⁷³ y la globalización⁸⁷⁴, entendida en estos momentos como la mayor velocidad en la interrelación de los mercados y la movilidad del capital.

Naciones Unidas, en esta Cumbre, hace una llamada a la efectividad de los principios de Río y al cumplimiento de los objetivos marcados. El medio elegido no es la revisión del concepto o conjunto de principios sobre el desarrollo sostenible, que considera que ya fueron suficientemente fijados en 1992⁸⁷⁵. La vía elegida es el compromiso de los líderes políticos, de los jefes de Estado de los países miembros, en la implementación de aquellos principios en

⁸⁷¹ Quien fuera uno de los miembros de la Comisión que elaboró el Informe *Brundtland*, con ocasión del vigésimo aniversario de este evento señala algunos de los objetivos incumplidos, señalando como ejemplos la falta de desarrollo en la codificación internacional de los principios sobre el desarrollo sostenible (*Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, cit., pp. 159 y ss.).

⁸⁷² Declaración de Johannesburgo, art. 185.

⁸⁷³ Arts. 6 y 7.

⁸⁷⁴ Art. 14.

⁸⁷⁵ Como así se reconoce ya en el art. 1 de la Declaración y es el sentir de la doctrina internacional reflejada en la Asociación de Derecho Internacional (*Desarrollo sostenible. Declaración de Nueva Delhi sobre los Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible*, cit.) o la Comisión Internacional de Derecho Internacional, creada como Asociación tipo II a partir de esta Cumbre, como así recuerda en su primer informe elaborado en la Conferencia de Berlín en 2004 o en la obra individual de autores como PALLASIS (*Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, pp. 41 y ss.).

su Derecho interno, así como en la adopción de acuerdos regionales entre sí y con empresas y grupos sociales. Se elige la cooperación frente a la regulación.

En este sentido, y en lo que al Derecho se refiere, consideramos que Naciones Unidas pierde la oportunidad de realizar avances notables en la consolidación del sistema: el primero, desde el punto de vista teórico, recogiendo en la declaración aprobada en Johannesburgo un análisis jurídico del concepto y principio actualizado tras una década conforme ha evolucionado la realidad internacional y que podrían configurar sistema básico del Derecho sobre el Desarrollo Sostenible⁸⁷⁶. De hecho, como la propia declaración reconoce, en la década 92-02 se ha apreciado una evolución de esos principios como, por ejemplo el de participación ciudadana o el de integración, del carácter ambiental hacia la sostenibilidad y otros factores a tener en cuenta que aparecen en escena como la globalización (que incide notablemente en la integración), la gobernanza o la necesidad del aumento de capacidad de cumplimiento.

En segundo lugar, las “naciones civilizadas” reunidas en este evento no aprovechan la posibilidad de elevar la Declaración de Río a la categoría de principios generales del Derecho como prevé el estatuto de la corte Internacional de Justicia en su art. 38.

En tercer lugar y de forma subsidiaria respecto del anterior, si no existió voluntad política para dar el anterior paso, al menos se podría haber reconocido como “doctrina autorizada de los publicistas” el ofrecimiento de la doctrina jurídica al más alto nivel materializado en la Declaración de Nueva Delhi de abril de 2002 en la que, sobre la base de siete principios fundamentales, se viene a resumir la evolución de los principios de Río y la aparición de otros como la gobernanza. Tras su lectura nos planteamos por qué esta institución no respetó en su propuesta la formulación de la Declaración de Río en 27 principios, un formato que quizás hubiese podido ser mejor asumido por los destinatarios y hubiese evitado sus carencias. Ya vimos cómo la Asamblea General tuvo este texto a su disposición antes de la cumbre y, sin embargo, no aparece en ninguno de los documentos oficiales.

⁸⁷⁶ En nuestra doctrina, LOPERENA es de los primeros en denunciar la escasa importancia que se concede al avance del Derecho Internacional en esta Cumbre (*Desarrollo Sostenible y Globalización, cit.*, p. 109).

Estas “oportunidades perdidas” nos demuestran que el “espíritu” de Johannesburgo no era regular jurídicamente el desarrollo sostenible, sino señalar los problemas, plantear programas para solucionarlos y llevar a cabo acuerdos para ponerlos en práctica. Entendemos que un objetivo no tiene por qué excluir al otro y, por el contrario, hubiese sido de utilidad suscribir una declaración actualizada de principios jurídicos sobre la materia, reconocerlos como principios generales del Derecho Internacional⁸⁷⁷ y, por qué no aprovechar para institucionalizar la definición de qué es el desarrollo sostenible como objetivo global ya reconocido, de tal manera que sirviera de referencia clara para la actuación material de los actores internacionales en lo sucesivo, evitando como efecto directo, la excesiva fragmentación del Derecho Internacional⁸⁷⁸.

Se podrá decir que Naciones Unidas avanza en esta cumbre en cuanto que transmite la voluntad de cumplir los objetivos marcados en la Agenda 21, pero el avance en el análisis jurídico sobre la evolución de los principios de Río se va a producir fuera de los textos oficiales, a través de regímenes especiales⁸⁷⁹, los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia⁸⁸⁰ y, sobre todo en una doctrina jurídica que, a partir de 2002, va a poner en su punto de mira esta materia, bien de forma individual, bien a través de instituciones, como la Asociación de Derecho Internacional o el Centro de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible. Obras monográficas, artículos, seminarios, grupos de trabajo, entre otros medios, van a ser el caldo de cultivo del estudio de esta nueva rama del Derecho Internacional que, en la entrada del siglo XXI, va a recibir una atención creciente por parte de los juristas.

⁸⁷⁷ Para BIRNIE, BOYLE, y REDGWELL Los principios generales del derecho son importantes en el desarrollo actual del derecho ambiental internacional porque ahora existe un número creciente de instrumentos expresados como Declaración de principios, poniendo como ejemplo, entre otros, la Declaración de Río (*International Law & the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 26).

⁸⁷⁸ CORDONIER SEGGER, *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.

⁸⁷⁹ De entre los cuales hemos destacado la Organización Mundial del Comercio a través del Organismo de Solución de diferencias o del Tratado Internacional sobre el Derecho del Mar, bajo la jurisdicción del TIDM.

⁸⁸⁰ De entre los que hemos destacado por su aportación las opiniones separadas de los magistrados WEERRAMANTRY y CANÇADO TRINDADE en los casos del proyecto *Gabcikovo-Nagymaros* y *Pulp Mills*).

D. Río+20

Esta conferencia supone una continuidad respecto de Johannesburgo en cuanto al enfoque del sistema de trabajo empleado. El propósito de Naciones Unidas es la puesta en práctica de programas de actuación, en una serie de temas fundamentales para la consecución de los objetivos. En 2012, la mayor variante está quizás en la ampliación del elenco de actores que deben llevar a cabo esta labor⁸⁸¹. Así, las empresas, grandes grupos, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general, no solo participan sino que adquieren la responsabilidad de llevar a cabo la tarea de implementar el desarrollo sostenible, planteando una serie de iniciativas que se presentan en la cumbre trasladando el protagonismo de los Estados hacia los actores no gubernamentales. En 2012 podríamos decir que Naciones Unidas piensa globalmente y la actuación a nivel local que ya se planteó como sistema a partir de 2002, comienza ahora a ser dirigida por actores diferentes a los tradicionales, en el reconocimiento de los Estados y de la propia ONU de su incapacidad crónica para llevar a la humanidad a la senda del equilibrio. En esta línea de trabajo, que ahonda en la propuesta en 2002, Naciones Unidas se olvida, de nuevo, del mandato del art. 27 de la Declaración de Río y hemos de ver que no hay ningún texto oficial que recoja la evolución de los principios que se formularon en 1992, a pesar de que, de nuevo la doctrina jurídica internacional le ofrece este análisis en un texto previo a la cumbre⁸⁸². Veinte años más tarde, la formulación de referencia para orientar la actuación de Naciones Unidas sigue siendo la Declaración de Río 92, a pesar de que la propia ONU reconoce la existencia de cambios a cuyo análisis jurídico, a nuestro juicio, no le presta la debida atención. En el *Futuro que queremos* se recoge una declaración de intenciones de entre la que podemos extraer algunas ideas sobre esta evolución cuando se trata de temas como la transversalidad, gobernanza, etc..., pero a la hora de hablar de objetivos concretos, de precisar cuáles son, en el texto se

⁸⁸¹ Cuestión analizada monográficamente en la doctrina internacional por autores como GUPTA (*Actores no gubernamentales en la gobernanación y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, pp. 665 y ss.).

⁸⁸² El Comité de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible, emitió su Declaración Final en el seno de la Conferencia de la ILA celebrada en Sofía (Bulgaria) durante los días 26 a 30 de agosto de 2012 con la expectativa de que fuera reconocida oficialmente tras la Cumbre de Johannesburgo, celebrada previamente, cosa que no ocurrió (Resolución nº 7/2012).

delega esta tarea en una comisión que elabora tres años más tarde el texto de la Resolución de la Asamblea General de 27 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁸⁸³.

Pero ¿en realidad es tan importante una definición y una declaración institucional de principios sobre el desarrollo sostenible? Siguiendo la opinión de reconocidas instituciones como el Comité de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible⁸⁸⁴, autores como DECLERIS⁸⁸⁵ o PALLASIS⁸⁸⁶, entendemos que sí, sin duda. De hecho, aun cuando las declaraciones emitidas en estos eventos carecen de vinculación jurídica, a partir de su formulación en una declaración institucional, unido al compromiso de los Estados de respetar dichos principios, éstos han ido insertándose en acuerdos y tratados de tal manera que se han convertido con el paso del tiempo, en muchos casos y por diversos medios, en normas de Derecho Internacional⁸⁸⁷. Considerando, como es, el Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible, una rama del Derecho Internacional en formación, como hemos podido apreciar en su evolución desde la Declaración de Estocolmo, Naciones Unidas no puede delegar la tarea de codificación en otras instituciones y bajo nuestro punto de vista, debería asumir la responsabilidad de recoger esa evolución, actualizando, si fuera necesario la definición del desarrollo sostenible y de los principios que lo componen con la mayor claridad, para evitar la dispersión y fragmentación que, en definitiva, llevan a perder la referencia sobre cómo deben afrontarse

⁸⁸³ Res. A/69/L. 85.

⁸⁸⁴ Institución que, a partir de la aprobación de la Asociación de Derecho Internacional de la Declaración de Principios de Derecho Internacional relativas al desarrollo sostenible en 2002 Nueva Delhi, emite su Informe Final en la Conferencia celebrada en Sofía entre los días 26 a 30 de agosto de 2012 (Res. 7/2012), afirmando, partiendo de su heterogeneidad, que estos principios deben orientar de manera efectiva las decisiones de los tribunales, objetivo último de esta resolución.

⁸⁸⁵ Para quien la adopción de los principios generales del desarrollo sostenible es la forma correcta de establecer la nueva Ley de Desarrollo Sostenible, partiendo de la base de una definición legal (*The law of sustainable development: General principles, cit.*, p. 7).

⁸⁸⁶ Que analiza los tratados y resoluciones internacionales en los que se han venido implementando este sistema de principios para concluir la dificultad de su asunción como normas consuetudinarias de Derecho Internacional (*Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, pp. 41 y ss.).

⁸⁸⁷ Evolución analizada, entre otros autores por CORDONIER SEGGER (*Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.); en nuestra doctrina, por todos JUSTE RUIZ (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos*, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 757- 778).

esos problemas globales que sí que han sido claramente definidos. En definitiva, tanto en Johannesburgo como en Río 2012, se identifican los problemas y también los objetivos, pero no se dota a la comunidad internacional de una relación de principios jurídicos clara y precisa, como lo fueron las Declaraciones de Estocolmo o Río 92, que recoja el proceso evolutivo que ha venido produciéndose durante la maduración de este conjunto de principios con identidad propia. En nuestra opinión es difícil poner en práctica un plan o programa de actuación si no se conocen con precisión los principios sobre los que debe llevarse a cabo, lo que puede provocar y provoca que, ignorando algunos y malinterpretando otros, el trabajo que se realice no vaya en la dirección correcta. El mayor ejemplo lo tenemos en *El futuro que queremos* que nos habla del desarrollo sostenible como un estado que se puede alcanzar en contra de su auténtica naturaleza, no como objetivo realizable, sino como proceso en la búsqueda del equilibrio, como se definía en Informe *Brundtland*. La consecuencia de este error es que, quien lea esta Declaración puede llegar a pensar, por supuesto equivocadamente, que alcanzaremos el desarrollo sostenible. Así, nos encontramos con textos en los que se confunde la naturaleza del desarrollo sostenible, expresándolo como un principio, en vez de considerarlo como es, un objetivo esencial de la humanidad. Esa precisión de principios y conceptos, en definitiva de regulación, es la función básica del Derecho que ha sido ignorada por Naciones Unidas en estas dos últimas décadas. Dicho esto, no podemos dejar de reconocer la evidente pérdida de importancia del Derecho⁸⁸⁸ como ciencia en la política de Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible.

E. Una valoración final

Durante el periodo analizado parece que hay una renuncia por parte de Naciones Unidas a cumplir la obligación de codificación del Derecho sobre el Desarrollo Sostenible en una declaración de principios que actualice los

⁸⁸⁸ Advertida ya por LOPERENA ROTA tras la Cumbre de Johannesburgo al afirmar que en este evento se habló mucho de economía o tecnología y poco de Derecho (*Desarrollo Sostenible y Globalización, cit.*, p. 109).

enunciados en Río 92, así como su reconocimiento expreso como fuente del Derecho Internacional y clara resignación en la doctrina⁸⁸⁹ en este sentido en cuanto a que, si bien los juristas especializados durante la década 2002-2012 profundizan, con un interés sin precedentes, en el estudio del concepto jurídico y principios que componen este sistema jurídico, sus aportaciones no han sido debidamente acogidas en el contenido de las citas políticas analizadas, en un flagrante incumplimiento del compromiso que recogió el principio 27 de la Declaración de Río.

Naciones Unidas ha evolucionado en este sentido hacia otra dirección, buscando la puesta en práctica de programas que implementen estos principios en zonas, sectores y actividades que necesitan de la intervención internacional. La ONU se ha olvidado de la codificación del desarrollo sostenible para pasar a la acción, pensando que la implementación de los principios se llevará a cabo de forma más adecuada “pensando globalmente y actuando localmente” pero sin dedicarle atención específica a fortalecer los principios básicos sobre el desarrollo sostenible, por otra parte vivos y dinámicos como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo. Bajo nuestro punto de vista, ambas tareas no son incompatibles y no hay motivo para eludir esta responsabilidad. Es más debemos ser críticos con este enfoque de Naciones Unidas que puede llevar a la fragmentación y a la desorientación en los distintos regímenes respecto de qué es el desarrollo sostenible y cuáles son los principios que lo conforman en la búsqueda del equilibrio. Puede llegar a ocurrir, incluso, que “perdamos el equilibrio” y que acabemos llamando “desarrollo sostenible” a lo que, en realidad no lo es, convirtiendo el concepto en un producto de “*merchandising* político” y así lo denuncian autores como OSOFSKY⁸⁹⁰ y en nuestra doctrina, LOPERENA⁸⁹¹.

⁸⁸⁹ Que transmiten las obras de MARTELLA y SMACZNIAK (*Introduction to Rio+20: a reflection on progress since the first Earth Summit and the opportunities that lie ahead*, American University Sustainable Development Law&Policy, 2012, pp. 4 y ss.); o SZEKELY (*Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?* McGeorge School of Law Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, 159, 2008, pp. 359 y ss.).

⁸⁹⁰ *Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003.

⁸⁹¹ *Desarrollo Sostenible y Globalización*, cit.

4. La transformación del rol jurídico de la sociedad en la búsqueda del equilibrio

Destacamos, en primer lugar este apartado porque, quizás, el avance más notable se puede estar produciendo en el conjunto de una sociedad más formada, mejor informada, con un nivel de compromiso creciente y que se está organizando cada vez mejor ¿Será éste el camino?⁸⁹² ¿Tendremos que dejar de mirar fijamente qué hacen o dejan de hacer los Estados para analizar lo que cada individuo, en el marco de sus posibilidades puede hacer para buscar el equilibrio entre el desarrollo y la protección del medio que le rodea? ¿Tienen que buscar los ciudadanos otras fórmulas, distintas de la estructura política tradicional, para la solución de éstos y otros problemas? Partiendo de una respuesta positiva a estas cuestiones ¿Será en este ámbito en el que debemos esforzarnos en la evolución y desarrollo del Derecho Internacional sobre esta materia? Al plantearnos estas distintas cuestiones, parece que, dicho sea en términos jurídicos, está creciendo en importancia la participación de la sociedad civil junto con la conciencia de la integración de la sostenibilidad a todos los niveles, con la premisa de una mayor y mejor formación ciudadana. Parece que la sociedad está mejor informada que en el pasado y que, fruto de esa mejor formación, ha surgido la convicción de la necesidad de que cada individuo se involucre en la búsqueda del equilibrio.

De esta manera, como analiza GUPTA⁸⁹³, promovidos por diversas organizaciones sociales e incluso empresariales, se han creado mecanismos para la consecución de algunos de los objetivos que la comunidad internacional, a nivel político, no había alcanzado. En relación directa con la complejidad e interconexión de los problemas a los que debemos hacer frente, podemos

⁸⁹² CORDONIER SEGGER, *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.

⁸⁹³ La autora atribuye a la globalización la condición de motor de este fenómeno, al provocar grandes cambios en la forma en que manejamos nuestros problemas, provocando una auténtica explosión en el número y naturaleza de actores en las negociaciones internacionales (*Actores no gubernamentales en la gobernación y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, ILSA Journal of International & Comparative Law, 2005, pp. 665 y ss.).

afirmar que ningún sector de la sociedad puede culminar el proceso por sí solo, pero todos podemos aportar y tenemos individualmente reconocido el derecho⁸⁹⁴ a hacerlo. Autores como RODRIGO⁸⁹⁵ sostienen que Río+20 es un reconocimiento a esta situación a la que da respuesta, entre otros medios, a través de la creación del Foro Político de Alto Nivel, pero por nuestra parte insistimos que es poco responsable decir a los ciudadanos del mundo que conseguiremos el equilibrio, porque sería engañarlos abiertamente y con ello provocar la frustración del ciudadano. Es más coherente con la naturaleza procesal y dinámica de este objetivo que le reconoce SÁNCHEZ RAMOS⁸⁹⁶, transmitir el mensaje que han enviado todos los proyectos concretos que se han puesto en marcha, para que la sociedad se convenza de que, solo podemos hacer todo lo que realmente podamos, para estar cada día más cerca del objetivo, aun a sabiendas de que nunca llegaremos, porque el objetivo mismo es ponernos en el camino.

5. El papel de la jurisprudencia

Uno de los ámbitos en los que encontramos síntomas evidentes de la evolución del Derecho sobre el Desarrollo Sostenible son los tribunales internacionales, en los que se empieza a ver con más frecuencia el planteamiento de controversias en torno al equilibrio entre el valor medio ambiente y el desarrollo económico y social. Nos parece interesante, respecto

⁸⁹⁴ El derecho de participación en sus diversas formas viene reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos como derecho al recurso (art. 8), así como a la libertad de expresión, opinión e investigación (art. 19), de participación en los asuntos públicos de su país (art. 21) y en definitiva, a exigir que exista un orden social en el que se hagan efectivos estos derechos y libertades (art. 28).

⁸⁹⁵ El autor opina que una vez adoptadas estas políticas globales, el gran desafío ahora en el ámbito del desarrollo sostenible es hacerlo operativo, pasar de los compromisos a la acción, transformar las orientaciones normativas en estrategias y planes nacionales (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible* en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 139 y ss.).

⁸⁹⁶ Como señala la autora, citando la Resolución A/66/700 de 1 de marzo de 2012, *Gente resiliente en un planeta resiliente*: “El desarrollo sostenible no es un destino sino un proceso dinámico de adaptación, aprendizaje y acción. Supone reconocer las interrelaciones, especialmente las que existen entre la economía, la sociedad y el medio natural y actuar al respecto. El mundo todavía no ha emprendido ese camino (*Desarrollo sostenible y Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aspectos Generales* en AA.VV. dirigidos por Bustillo y Gómez, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 81 y ss.).

del objeto de este trabajo, analizar, no solo la evolución en sí, sino de cómo ésta se ha producido y también, por qué no, de las carencias que hemos observado. Dedicaremos un lugar preferente a la Corte Internacional de Justicia, pero consideramos muy interesante la aportación de otros tribunales, especialmente de derechos humanos fuera de Europa⁸⁹⁷, así como algunas cortes arbitrales. Tras nuestro estudio, el principal mensaje que nos manda la jurisprudencia, reflejada especialmente en las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia, viene a decirnos algo tan sencillo como que los tribunales están para aplicar las normas de Derecho Internacional, pero no para crearlas.

A. La delicada labor de la Corte Internacional de Justicia

En este sentido muchas han sido las críticas⁸⁹⁸ a la Corte Internacional de Justicia por no haber asumido un papel más proactivo en el desarrollo de esta rama jurídica pero, en nuestra opinión, el Alto Tribunal se ha remitido a la solución de las controversias que se le plantean a la luz de las normas de aplicación, tomando como base una interpretación estricta del art. 38 de su Estatuto. Así, la profundidad con la que la CIJ se ha pronunciado sobre las cuestiones que se le han planteado relacionadas con el desarrollo sostenible ha ido en estrecha relación con la regulación que sirve de base a la denuncia de incumplimiento por parte de los Estados. El supuesto más claro y evidente lo encontramos confrontando dos de los casos más citados en esta obra. Si en el caso *Pulp Mills*⁸⁹⁹ encontramos a la Corte argumentando y resolviendo sobre la necesidad de prevención del daño ambiental de las actividades que traspasan fronteras, se debe a que los Estados parte habían celebrado un tratado

⁸⁹⁷ A cuyo estudio dedicaremos el epígrafe correspondiente.

⁸⁹⁸ Encabezadas por sus propios magistrados, entre los cuales hemos destacado las aportaciones de WERRAMANTRY y CANÇADO TRINDADE en sus Opiniones Separadas en los casos relativos al proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, *Pulp Mills* y pesca de ballenas, respectivamente.

Un papel que ha venido siendo exigido por la doctrina internacional en la que destaca el Informe Final de la conferencia de Sofía celebrada en agosto de 2012 por el Comité de Derecho Internacional sobre el Desarrollo sostenible, texto en el que se aprobó un elenco de Declaraciones Orientadoras de Sofía 2012 sobre el desarrollo judicial de la Declaración de Nueva Delhi de 2002 de Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible (Res. 7/2012).

⁸⁹⁹ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, (*Argentina v. Uruguay*), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

previamente en el que se habían regulado estas obligaciones a través de un tratado de eficacia vinculante⁹⁰⁰.

De esta sentencia queremos reseñar su aportación, en cuanto a la relación que establece entre las denominadas obligaciones formales o procedimentales y las obligaciones de fondo, como mecanismo idóneo para garantizar la protección ambiental⁹⁰¹. En otros de sus pronunciamientos, el Tribunal argumenta sus decisiones utilizando principios contenidos en la Declaración de Río sin, ni siquiera emplear la mención al desarrollo sostenible⁹⁰². De esta forma, el Tribunal realiza su función de solución de conflictos aplicando el Derecho positivo. Bien es cierto que, en el desarrollo de su argumentación se avanza en la consideración de algunos principios de Río como normas consuetudinarias de Derecho Internacional como es el supuesto de prevención del daño o la evaluación de impacto ambiental (que no se citaba específicamente en el Tratado de Salto) para prevenir los riesgos de las actividades que traspasan fronteras plasmado en el caso *Pulp Mills*. También es cierto que no hay una postura uniforme a este respecto entre los miembros del propio Tribunal. Algunos de sus componentes disienten de su labor, en tanto que opinan que podría asumir una función más prospectiva en la resolución de los conflictos buscando así, además de la resolución de la cuestión concreta, establecer unos criterios que sirvan de base para el futuro⁹⁰³. Si bien se trata de una postura útil y práctica, digna de alabanza⁹⁰⁴, a nuestro juicio, por otra parte nos preguntamos si es exigible a la Corte que asuma la responsabilidad en el

⁹⁰⁰ No queremos dejar pasar la oportunidad para manifestar, de nuevo, nuestra admiración y reconocimiento por el Estatuto del río Uruguay, que habiendo sido suscrito en Salto en 1975, 13 años antes del Informe *Brundtland* y 18 años antes de la Declaración de Río, contiene un régimen envidiable de equilibrio en el aprovechamiento de un recurso compartido, contemplando principios que luego serían esenciales en la Cumbre del 92 y que, como mejor muestra de su efectividad, ha dado como fruto que el primer conflicto se plantease 30 años más tarde de su existencia.

⁹⁰¹ Cuestiones en las que centra el objeto del debate, v.g. en su párrafo 46.

⁹⁰² Por ejemplo, en la Opinión Consultiva sobre la construcción de un muro en territorio ocupado de Palestina de 9 de julio de 2.004.

⁹⁰³ Como es el caso de las Opiniones Disidentes de los Magistrados CANÇADO TRINDADE, AL-KHASANEV y SIMMA en el caso *Pulp Mills*.

⁹⁰⁴ Y que podría encontrar correspondencia con la denominada revalorización de los principios generales del Derecho destacada por PÉREZ LUÑO (*Los principios generales del Derecho: ¿un mito jurídico?*, Revista de Estudios Políticos, 1997, pp. 9-24) como una categoría distinta a las normas consuetudinarias de Derecho Internacional a las que se refiere el art. 38.1.c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, como sostiene DUPUY que les reconoce vida propia, es decir, vigencia, sin necesidad de acreditar su respeto en la práctica (*Droit International Public*, 4ª ed., Dalloz, París, 1998, pp. 304 y ss.).

reconocimiento y consolidación de unas normas internacionales, un papel codificador que, en principio, no está obligada formalmente a asumir. En favor de este argumento podríamos decir, en primer lugar, que no fue creada para ese fin y en segundo lugar, que el ritmo al que podría realizar sus aportaciones no depende de su propia voluntad, sino de la cantidad y naturaleza de los conflictos que se le planteen, así como de los argumentos utilizados por las partes en la defensa de sus intereses. A pesar de todo ello, hemos encontrado un material muy provechoso en sus pronunciamientos, no tanto en la argumentación de las resoluciones principales, sentencias y opiniones consultivas, sino, y sobre todo, en las opiniones separadas de dos magistrados que, durante este periodo se han caracterizado por su visión prospectiva y de compromiso con la integración de los principios de Río en la solución de las controversias. Nos referimos a C.G. WEERAMANTRY y a Antonio A. CANÇADO TRINDADE⁹⁰⁵. El primero en cuanto a la introducción en los razonamientos de la Corte del enfoque integrador del desarrollo sostenible y el segundo, siguiendo esa línea, por la profundidad con la que analiza las posibilidades de aportación de la CIJ en ese sentido. Lamentamos que su opinión no haya tenido más peso en el resultado del trabajo de la Corte, efecto que podemos comprobar al analizar el contenido del último de los pronunciamientos analizados, el caso de la pesca de ballenas en el Ártico⁹⁰⁶ en el cual, tras la esperanza que despiertan los razonamientos progresistas de estos dos magistrados en resoluciones anteriores como son el caso *Gabcíkovo-Nagymaros* o el caso *Pulp Mills*, chocamos con la cruda realidad de la falta de ambición de la CIJ en el enfoque del Derecho Internacional sustantivo, desde el punto de vista del desarrollo sostenible⁹⁰⁷.

⁹⁰⁵ Destacando sus Opiniones Separadas en los casos *Gabcíkovo-Nagymaros* y *Pulp Mills* y pesca de ballenas, respectivamente. CANÇADO TRINDADE propone un paso que nos parece trascendental en la evolución del Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible. Este último magistrado, en su razonamiento, propone el recurso a los principios generales del Derecho como técnica para resolver las controversias, diferenciando esta categoría de las normas derivadas de la costumbre o los tratados. Esta propuesta abre una línea ambiciosa que permitiría por ejemplo plantear la elevación de los principios de Río a la categoría de principios generales del Derecho, en la línea teórica ya avanzada por DUPUY para permitir su aplicación práctica y/o respeto (*Droit International Public, cit.*, pp. 304 y ss.).

⁹⁰⁶ Caso relativo a la pesca de ballenas en el Ártico, *Australia v. Japón* (con la intervención de Nueva Zelanda), Fallo de 31 de marzo de 2014, ICJ Reports 2014, n° 148.

⁹⁰⁷ Como critican los magistrados *SIMMA* y *AL-KHASAWNEH* en su Opinión Separada en el caso *Pulp Mills* y que reproduce CANÇADO TRINDADE en su Opinión Separada en el caso pesca de ballenas en el Ártico.

B. Resolución de conflictos internacionales entre desarrollo económico y derechos humanos

Una muestra más de la aportación que se puede esperar de la Jurisprudencia, y su relación directa con el contenido y eficacia de las normas cuya aplicación se cuestiona, lo hemos encontrado en el estudio de los pronunciamientos de los tribunales de derechos humanos no europeos, concretamente en los continentes americano y africano. En la línea de argumentación que emprendimos al comentar la labor de la CIJ, podemos concluir que estos tribunales protegen derechos previamente codificados⁹⁰⁸ y resuelven conflictos en base a normas de Derecho Internacional sobre las que son competentes porque están previamente establecidas las normas procedimentales. Ambos tribunales de derechos humanos parten de la base de unos textos que, estableciendo un sistema elemental de protección, no consideran el medio ambiente como valor, sino como recurso humano que debe ser repartido equitativamente para la efectividad del derecho al desarrollo económico y social de las personas y de los pueblos. Cada uno enfoca la solución que se le solicita en base al instrumento jurídico en el que se fundamenta la reclamación de las partes, quedando limitada su competencia a ese contenido. Aun así, hemos podido comprobar cómo, sobre la base de las declaraciones de derechos humanos africana y americana, se ha venido realizando una labor de protección de derechos que forman parte de ese *corpus iuris* que denominamos Derecho sobre el Desarrollo Sostenible, sobre todo en la esfera del derecho de participación y de protección de las comunidades locales.

Esta protección abarca, no solo los derechos tradicionales sobre sus tierras, que a menudo se han visto vulnerados por los propios Estados, sino al respeto a su modo de vida, cultura y religiones. En estos foros apreciamos que hay dos principios básicos, que algunas veces parecen ser ignorados por quienes no convivimos de forma directa desde hace décadas con estas situaciones: la relación directa entre la paz y el desarrollo sostenible y la necesidad de erradicación de la pobreza. Nunca podremos decir que estamos en situación

⁹⁰⁸ A los que sirven de base el denominado Pacto de San José de 22 de noviembre de 1969 y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 27 de junio de 1981.

positiva de búsqueda del equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social, si concurre la falta de paz o es manifiesta la situación de pobreza de parte de la sociedad y estos tribunales, que ejercen su jurisdicción entre Estados en desarrollo, nos recuerdan estos presupuestos básicos que, con excesiva frecuencia, olvidamos por considerarlos lejanos a nuestra realidad⁹⁰⁹. En muchos de los casos en el que el núcleo de las pretensiones lo constituyen graves violaciones al derecho a la vida o a la libertad (masacres, encarcelamientos, etc...), hemos de reconsiderar si de verdad es cierto que la humanidad ha avanzado tanto como creemos en el respeto de estos valores básicos, lo que nos obliga a una revisión de nuestro orden de prioridades en el elenco de derechos humanos para volver a los principios más básicos como la vida o la libertad. Para esclarecer la situación en relación con la cuestión de la eficacia del sistema de protección de los derechos humanos en relación con el desarrollo sostenible, es imprescindible traer a colación la aportación de la obra de CARRILLO SALCEDO⁹¹⁰ quien, a la hora de analizar el sistema de derechos humanos en el Derecho Internacional afirma, sin lugar a dudas, que han permitido dar una nueva dimensión a los principios generales de Derecho Internacional⁹¹¹, consolidados como *ius cogens* y obligaciones *erga omnes*. Estas conclusiones, tras el análisis jurídico de estas situaciones de vulneración masiva de derechos fundamentales, denunciadas en pleno siglo XXI, nos respaldan a la hora de afirmar la necesidad de incluir la relación paz-desarrollo sostenible y la necesidad de erradicación de la pobreza, recogidos en la

⁹⁰⁹ Y que, sin embargo, fue el motor de un texto tan esencial a Naciones Unidas como lo fue la propia Carta de San Francisco de 26 de junio de 1945, ya en su artículo 1, recién terminada la Segunda Guerra Mundial.

⁹¹⁰ Para el autor, se acepta hoy generalmente que las violaciones graves y masivas de los derechos humanos fundamentales constituyen ilícitos contra la comunidad internacional en su conjunto que dan origen a una relación jurídica de responsabilidad que no se limita al Estado víctima y al Estado al que las violaciones sean imputables y que va más allá de la reparación en la medida en que presenta indiscutibles aspectos punitivos (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo, cit.*, p. 179).

⁹¹¹ En cuyo estudio debemos destacar la obra de DUPUY, que define estos principios generales del derecho Internacional, como categoría normativa distinta de los "principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas" a los que se refiere el art. 38.1.c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, están dotados de vida propia y su oponibilidad a los sujetos de Derecho Internacional no depende necesariamente de su respeto en la práctica, a diferencia de la costumbre, que es una práctica generalmente aceptada como Derecho (*Droit International Public, cit.*, pp. 304 y ss.).

En nuestra doctrina, esta línea es defendida por PÉREZ LUÑO, que considera estos principios generales del Derecho Internacional como *prima principia*, axiomas o postulados éticos que deben inspirar todo el orden jurídico, bien porque el Derecho se remita a ellos como canon o término de aspiración o porque forman parte integrante del ordenamiento (*Los principios generales del Derecho: ¿un mito jurídico?, cit.*, pp. 9-24).

Declaración de Río como principios⁹¹² a tener en cuenta en el proceso de búsqueda del equilibrio.

Otra cuestión esencial que se pone de manifiesto en algunos pronunciamientos de estos tribunales, como por ejemplo, en la Sentencia de la CIDH en el caso *Yakye Axa v. Paraguay*⁹¹³, es la necesidad de que el sistema de protección de los derechos humanos combine la existencia de un régimen sustantivo con unos derechos instrumentales que garanticen el derecho de participación ciudadana, a través de un proceso efectivo que permita el acceso a la justicia⁹¹⁴. La CIDH en este pronunciamiento conjuga hábilmente el derecho de participación en sus tres manifestaciones: información, participación en los procesos y acceso a la justicia con otro principio procedimental, que es el de la necesidad de evaluación previa del impacto ambiental⁹¹⁵ el cual, a su vez, adquiere dimensión social al integrar en su contenido el posible impacto de las actividades en los pueblos a los que afecta. La protección de derechos sustantivos a través de la eficacia de unas garantías procedimentales es una constante que ya analizamos en la jurisprudencia de la CIJ y que se repite en estos foros. Similares planteamientos son transmisibles a la labor de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, ante la que se ponen en juego derechos básicos gravemente vulnerados como son el derecho a la vida, a la libertad o a la dignidad humana como consecuencia de masacres, asesinatos, torturas, esclavitud, etc... ¡TODO ELLO EN EL SIGLO XXI! Situaciones en las que es básico proteger el derecho al debido proceso para defender estos derechos humanos frente a brutales agresiones⁹¹⁶. La protección de los derechos de las comunidades indígenas es otro de los temas recurrentes ante el tribunal de derechos humanos africano, sirviendo como ejemplo el caso *Minority Rights*

⁹¹² Principios 5 y 25, respectivamente de la Declaración de Río.

⁹¹³ Sentencia de 17 de junio de 2.005, Serie C, n° 125.

En la misma línea otros como Comunidad *Sawhoyamaya v. Paraguay*, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C n° 146.

⁹¹⁴ En una línea coincidente con la que utilizó la CIJ en el caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay.

⁹¹⁵ En cuanto a la relación entre el derecho de participación y la necesidad de evaluación previa, caso pueblo *Samaraka v. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C. n° 172.

Sobre los límites mínimos del derecho a la información, caso *Claude Reyes v. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, n° 151.

⁹¹⁶ Por ejemplo, caso *Malawi African Association v. Mauritania* de 11 de mayo de 2000 o en el caso *Amnistía Internacional v. Sudán*, en los que se declaró, entre otras la vulneración del art. 7 de la Carta

Group International en nombre de *Endorois Welfare Council v. Kenia*⁹¹⁷, que nos dejó una interesante definición del derecho al desarrollo⁹¹⁸ que combina los aspectos sustantivos con los instrumentales.

C. Resolución de conflictos en otros foros internacionales

Como referencia del tratamiento que se le ha dado en otros foros internacionales a los principios de Río, hemos acudido al ámbito del comercio internacional a través del Organismo de Solución de Diferencias de la OMC, entidad que, recordamos, incluía en el Preámbulo del Acuerdo GATT de 1994 la mención al desarrollo sostenible como objetivo. En sus informes relativos a los conflictos que se le han planteado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión, destacando el caso Camarones⁹¹⁹ en el que acude en su fundamentación directamente a la Declaración de Río para traer a colación, en el contexto del argumento de la protección ambiental esgrimido por los EE.UU., los principios de soberanía nacional respecto del aprovechamiento de los recursos naturales y la necesidad de cooperación entre los Estados a la hora de adoptar medidas que puedan afectar al desarrollo económico. En otros supuestos, como el caso Amianto⁹²⁰ o el caso contra la CE sobre medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos⁹²¹, es el principio de precaución el que se esgrime, en el primero respecto del posible daño ambiental, y en el segundo respecto de la vida humana y la salud, como argumentos restrictivos del libre comercio internacional, si bien fue en la

⁹¹⁷ Caso 276 / 2003, Mayo 2009.

⁹¹⁸ Párrafo 277: “La Comisión Africana es de la opinión de que el derecho al desarrollo es una prueba de dos puntas, que es a la vez constitutiva e instrumental, o útil como un medio y un fin. La violación de cualquiera de los elementos de procedimiento o de fondo, constituye una violación del derecho al desarrollo. El cumplimiento de una sola de las dos puntas no va a satisfacer el derecho al desarrollo. La Comisión Africana toma nota de los argumentos de los reclamantes "que el reconocimiento del derecho al desarrollo exige el cumplimiento de cinco criterios principales: debe ser equitativo, no discriminatorio, participativo, responsable y transparente, con equidad y la elección tan importante, sobre temas generales en el derecho al desarrollo”.

⁹¹⁹ *US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/RW, Informe del Grupo Especial de 15 de mayo de 1998 e Informe del Grupo Especial de Apelación de 21 de junio de 2001.

⁹²⁰ Resolución del Grupo Especial de 18 de septiembre de 2000, y Resolución del Grupo Especial de Apelación de 21 de marzo de 2001, WT/DS 135/AB/R.

⁹²¹ Las quejas de los Estados Unidos (WT/DS291), Canadá (WT/DS292) y Argentina (WT/DS293), Informes consolidados del Grupo, realizados el 29 de septiembre de 2006.

resolución del Órgano de Apelación en Brasil - neumáticos recauchutados de 2007⁹²² en la que este foro avanzó más en la relación entre el derecho al desarrollo y la protección ambiental, en un caso en el que, además por primera vez en este foro, quien alegó el argumento de la protección ambiental, era entonces un país considerado en desarrollo. Aun así consideramos escasa en cantidad y calidad la aportación del Organismo de Solución de Diferencias sobre la materia habida cuenta los compromisos del GATT de 1994 y sobre todo los asumidos en la Declaración ministerial de Doha de 2001⁹²³.

Nos ha llamado la atención también el Tribunal del Derecho del Mar (TIDM) como régimen especial de referencia: en primer lugar, a pesar de sus escasos pronunciamientos, por el respeto escrupuloso a los plazos y al debido procedimiento (cumpliendo esa prueba de dos puntas), garantizando así la efectividad de su función judicial. Este sistema de solución de diferencias es fruto de un tratado que combina, dentro de su especial objeto, el reconocimiento de una serie de derechos sustantivos, con un régimen de garantías procedimentales preciso. Hablamos de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) instrumento que viene a regular detalladamente un reparto más equitativo de los recursos marinos promovido por los países en desarrollo, de ahí las iniciales dificultades para su entrada en vigor. En el área de los recursos marinos internacionales es un ejemplo de evolución del Derecho sobre el Desarrollo Sostenible, por la integración en un régimen tradicional de conflictos entre los Estados como es el Derecho del Mar con la protección ambiental, elevando a la categoría de bien común de la humanidad a los fondos marinos más allá de las aguas territoriales, en la misma norma que regula su aprovechamiento. De su contenido, destacamos la importancia dada a una serie de principios esenciales sobre el desarrollo sostenible. Nos referimos a que, si bien la base es el derecho soberano al aprovechamiento de los recursos, también regula su responsabilidad, partiendo del reconocimiento de la Zona como un bien supraestatal, integrando en su régimen el deber de precaución, la prevención del daño transfronterizo, el reconocimiento del deber de solidaridad diferenciada con las obligaciones de

⁹²² WT/DS332R.

⁹²³ A la que siguió el simposio sobre desarrollo sostenible celebrado en el Centro *Rappard* entre los días 10 y 11 de octubre de 2005 y del que no salió ningún compromiso concreto.

asistencia financiera y científica, estableciendo además un régimen preciso para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, creando para ello un sistema para la solución de controversias que ha funcionado posteriormente de manera eficaz⁹²⁴. Su pronunciamiento más relevante, la Opinión Consultiva sobre los fondos marinos de 11 de febrero de 2011⁹²⁵, analizado monográficamente por GUERRERO PENICHE⁹²⁶, al entrar a resolver sobre la responsabilidad de los Estados por actividades de empresas patrocinadas por ellos en la que, entre otras cuestiones de interés, destaca la argumentación sobre los principios de responsabilidad diferenciada frente a la responsabilidad por los daños ambientales causados por las empresas patrocinadas, lado pasivo del derecho de soberanía sobre los recursos y estableciendo un régimen de obligaciones denominadas “directas” por parte de los Estados. El TIDM aporta un enfoque directo y cercano al principio de eficacia de las normas ambientales y desarrollo del Derecho Internacional en la esfera del desarrollo sostenible, que entendemos muy positivo para solucionar el problema de la gobernanza, entendida como responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en el aprovechamiento de los recursos marinos. Compartimos plenamente este enfoque ya que la (mala) gobernanza pone de manifiesto el incumplimiento de sus deberes por parte de los gobernantes, que produce el deficiente funcionamiento de los Estados y a su vez, por un lado, el incumplimiento de obligaciones y, por otro, la pérdida de confianza de los ciudadanos. Éste es un problema patente, no un principio emergente y regímenes como el Derecho del Mar nos señalan el camino para su solución.

⁹²⁴ Como se recoge en el Informe de la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible en su Conferencia de Toronto 2006, estaríamos ante un ejemplo de integración intra-tratado.

⁹²⁵ *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area* (Responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan personas y entidades con respecto a actividades en la Zona), caso n° 17, ITLOS Report 2011, párrafo 10.

⁹²⁶ *La Opinión Consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar a la luz del principio del trato especial y diferenciado para Estados en desarrollo*, cit., pp. 175-227.

D. Una valoración conjunta de la labor de los tribunales internacionales

Del análisis de los pronunciamientos judiciales de los tribunales internacionales, emitidos durante este periodo, podemos concluir que su función respecto de la evolución del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible ha sido integradora, en el sentido, como no puede ser de otra forma, de interpretar el ordenamiento jurídico aplicable a cada caso, siendo escasas las aportaciones a la labor creativa, salvo en cuanto al reconocimiento de algún principio de Río como norma de Derecho Internacional consuetudinario. El anterior estudio nos revela que el camino en la evolución del Derecho sobre el desarrollo sostenible está en la necesaria referencia a los principios de Río adaptados temporal y objetivamente a la materia en cuestión, es decir en el nivel normativo, responsabilidad estricta de los Estados y de las instituciones de las que son parte. Por ello consideramos un camino equivocado que, por parte de Naciones Unidas⁹²⁷ o algún sector de la doctrina⁹²⁸, se deposite en estos foros la responsabilidad sobre la labor creativa en el crecimiento y consolidación del Derecho Internacional en la búsqueda del equilibrio.

En la línea integradora, hay que destacar el avance en la interpretación y aplicación del sistema por parte de las resoluciones de los órganos judiciales y cuasi-judiciales. En efecto, es importante su labor de aclaración, hasta tal punto que, como analiza CORDONIER SEGGER⁹²⁹, en destacados pronunciamientos encontramos aportaciones muy positivas en la definición de aspectos fundamentales de este *corpus iuris*. Podemos decir, siguiendo a esta autora, que en el periodo 2002-2012 se genera un volumen, de resoluciones judiciales y cuasi-judiciales que afectan al desarrollo sostenible, desconocido hasta la fecha.

⁹²⁷ Al renunciar a la actualización de los principios emitidos en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 actitud de la que tenemos el mejor ejemplo en *El futuro que queremos*.

⁹²⁸ En esta línea PALLEMAERTS, *The future of environmental regulation: international environmental law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED process*, *The Journal of Law and Commerce*, Spring 1996, 623; o SZEKELY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, *cit.*, pp. 159 y ss.

⁹²⁹ *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, *cit.* pp. 21 y ss.

Tomando como antecedente el caso *Gabcikovo-Nagymaros*⁹³⁰ y la Opinión Separada del Vicepresidente WEERAMANTRY, se acentúa en la CIJ la perspectiva del necesario equilibrio e interrelación entre las necesidades económicas, sociales y ambientales, que van a tener acogida en resoluciones posteriores de éste y otros órganos judiciales y cuasi-judiciales, destacando la Sentencia en el caso plantas de celulosa sobre el río Uruguay⁹³¹, así como la Opinión separada de CANÇADO TRINDADE en el mismo asunto.

Coincidiendo con la línea argumental de estos magistrados, disidentes respecto del criterio de la Corte en esta materia, echamos en falta en la jurisprudencia de la CIJ un enfoque prospectivo en la interpretación del Derecho Internacional, por cuanto que, además de resolver las controversias que se le plantean, podría aprovechar para aportar en cuanto a la consolidación, seguridad jurídica y aumento de la eficacia, reconociendo el carácter de principio general de Derecho Internacional⁹³² a algunos de los que componen la Declaración de Río, más allá de reconocerles el carácter de normas consuetudinarias. La Declaración de principios rectores de Sofía 2012⁹³³, pone en bandeja la aportación teórica al respecto de la doctrina internacional más autorizada. No obstante, existe el riesgo, al final de estas cuatro décadas, de dejar caer todo el peso de la responsabilidad en el avance de la construcción teórica, exclusivamente, en las resoluciones de los tribunales.

Si fuera así, a nuestro juicio, como ya hemos señalado, caeríamos en un evidente error ya que, por su propia definición, consideramos que las resoluciones de los tribunales internacionales contienen una triple limitación como fuente del Derecho Internacional del desarrollo sostenible: por un lado su principal responsabilidad es la de resolver las controversias que le son planteadas y bajo los argumentos expuestos por las partes, que unas veces coincidirán con la dirección de la evolución del desarrollo sostenible y otras se

⁹³⁰ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, Hungría v. Eslovaquia, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

⁹³¹ Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ 2010, R. 135.

⁹³² A pesar de que el art. 38 del estatuto de la CIJ de 1920 atribuye esta facultad a las “naciones civilizadas”, BIRNIE, BOYLE y REDGWELL opinan que la Corte debe asumir una labor prospectiva en la creación del Derecho Internacional a través de este recurso (*International Law & the Environment, cit.*, p. 27).

⁹³³ Res. 07/2012.

referirán a cuestiones más concretas y, por tanto, limitadas conceptualmente, por lo que no les permitirán realizar una aportación significativa. Esto provoca, en segundo lugar, que dichas aportaciones, de producirse, carezcan de la necesaria sistemática, adecuada a una construcción jurídica basada, no solo en un concepto, sino en un conjunto de principios. Por último, y no menos importante, sus pronunciamientos son rogados por las partes interesadas, por lo que su aportación está sujeta a la existencia e intensidad de las controversias que vayan surgiendo un acontecimiento ajeno a la voluntad de los propios órganos judiciales.

Bajo nuestro punto de vista, la jurisprudencia internacional en la materia, debe aportar la interpretación de las normas, que es su función natural, resolviendo la aplicabilidad de normas legales, consuetudinarias o generadas en base a tratados, interpretando su contenido respecto al supuesto que se le plantea, pero no se le puede pedir que asuma el papel de responsable de la evolución de esta rama del Derecho Internacional que corresponde, indudablemente, a Naciones Unidas y a los Estados miembros. No por ello debemos ocultar que, siguiendo el criterio de PÉREZ LUÑO⁹³⁴, dado el curso del tiempo desde que fueron formulados, su respeto por parte de la comunidad internacional y el hecho de que han servido para inspirar el ordenamiento jurídico internacional posterior, consideramos que es necesario plantearnos si debemos referirnos a la Declaración de Río como un conjunto de principios generales de Derecho Internacional, que como señala DUPUY⁹³⁵, están dotados de vida propia y cuya oponibilidad no depende, en la práctica, de la prueba de su existencia. En todo caso, atentos al contenido del art. 38 del Estatuto de la CIJ, deberán ser los Estados o la propia Corte quienes tengan que dar el paso de su reconocimiento formal, hecho que aún no ha ocurrido.

⁹³⁴ El autor los define en su obra como como los *prima principia*, axiomas o postulados éticos que deben inspirar todo el orden jurídico, bien porque el Derecho se remita a ellos como canon o término de aspiración o porque forman parte integrante del ordenamiento (*Los principios generales del Derecho: ¿un mito jurídico?*, cit., pp. 9-24).

⁹³⁵ *Droit International Public*, cit., pp. 304 y ss.

6. Los avances de la ciencia jurídica

Si bien la cuestión del desarrollo sostenible había venido siendo objeto de atención por parte de los autores⁹³⁶ con anterioridad, consideramos que en la década 2002-2012 se produce el mayor desarrollo del Derecho Internacional a este nivel. No solo la profusión de obras, sino la creación de comisiones dentro de ONGs jurídicas⁹³⁷, e incluso de instituciones con el fin de investigar sobre la materia⁹³⁸, nos demuestran esta afirmación. Más allá de estos datos objetivos, es cierto que la postura entre la doctrina es diversa y variada, como no podría ser de otra forma, respecto de la valoración sobre la evolución de las normas sobre desarrollo sostenible. Las posturas van desde el desencanto con las cumbres celebradas en 2002 y 2012⁹³⁹, hasta el optimismo con los logros conseguidos y las perspectivas de futuro⁹⁴⁰. En todo caso nos preocupa que algunas instituciones que han trabajado intensamente (como la ILA) en el análisis jurídico del desarrollo sostenible hayan echado la persiana al objetivo del estudio de este sistema jurídico, contagiándose del enfoque de Naciones Unidas y dirigiendo su actividad, exclusivamente, a la puesta en práctica de programas concretos. También nos preocupa que determinados autores que comenzaron trabajando intensamente en la labor de análisis de esta rama del Derecho emergente, hayan desviado su atención a las regulaciones sectoriales⁹⁴¹. Parece que se nos ha olvidado (o nos han obligado a olvidar)

⁹³⁶ Antes de la Cumbre de Johannesburgo recordamos, entre otros la obra de BROWN WEISS, *In fairness of future generations*, cit.; SANDS con su obra, *International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles*, cit.; y en nuestra doctrina, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo*, cit.

⁹³⁷ Como es el caso de la *International Law Association* que junto con otras entidades pone en marcha el acuerdo de asociación Tipo II adoptado en Johannesburgo bajo el título “El Derecho Internacional sobre el Desarrollo Sostenible”.

⁹³⁸ De entre las que destacan el Centro Internacional para el Derecho sobre el Desarrollo sostenible (CILSD) y la Organización Internacional para el Derecho al Desarrollo (IDLO).

⁹³⁹ Entre quienes encontramos a SZEKELY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, cit.; y en nuestra doctrina a LOPERENA ROTA, *Desarrollo sostenible y globalización*, cit.

⁹⁴⁰ Con esta perspectiva encara CORDONIER SEGGER su obra en el periodo posterior a 2002, entre las que destacamos, en 2004 junto a KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit. y en solitario, *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, cit., en 2010.

⁹⁴¹ Como ocurre con la autora antes citada que, ya en 2010, centra el interés de su obra en la implementación del objetivo del desarrollo sostenible en cuestiones como el tratado de semillas de la FAO, dejando de lado la cuestión de la codificación de este sistema jurídico, tendencia parecida a la experimentada por la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible.

pensar globalmente y en la actualidad solo estemos centrados en actuar localmente, lo que nos lleva a la necesidad de reivindicar el desarrollo del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible por parte de Naciones Unidas, no solo como un principio de la Declaración de Río⁹⁴², sino como una responsabilidad del Derecho, en el ámbito de Naciones Unidas, de recoger en reglas de conducta adecuadas, la evolución a las necesidades de la humanidad para orientarla hacia el objetivo del desarrollo sostenible, de tal forma que cumpla su principal función, que es la de servir como una referencia superior para aquellas normas y tratados de Derecho Internacional que en su objeto contemplen el objetivo del desarrollo sostenible, así como herramienta para el razonamiento judicial en la solución de controversias. Partiendo, como lo hacen todos los autores⁹⁴³, de la vigencia y operatividad de los principios de Río, echamos en falta un mayor apoyo a la necesidad de su actualización en forma de declaración institucional equivalente que sirva de referencia necesaria, entre otros motivos, para evitar la fragmentación denunciada por algunos autores⁹⁴⁴ y comprobada en los pronunciamientos de los tribunales internacionales que hemos analizado⁹⁴⁵. Muestra del incumplimiento de esta obligación están las oportunidades perdidas en las Cumbres de Johannesburgo 2002 y Río +20.

Hemos elegido como pivote alrededor del cual gravita la evolución de la doctrina sobre el Derecho Internacional para el desarrollo sostenible en la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible creada de forma conjunta por la ILA, el CILSD e IDLO ya que aglutina un gran número de autores reconocidos dentro de su equipo, y de su programa de trabajo, destacando positivamente, en primer lugar, precisamente, la planificación, requisito esencial para que se produzca un resultado. Lo que no nos convence

⁹⁴² Principio 27.

⁹⁴³ Y en este sentido debemos citar la Declaración final de Sofía de la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo sostenible, en su última sesión de 2012 en la que emite su Declaración Orientadora con el fin de servir de inspiración a los razonamientos judiciales y en la elaboración de tratados internacionales, tras una Cumbre de Río + 20 en la que ha brillado por su ausencia esta preocupación por parte de Naciones Unidas.

⁹⁴⁴ Por todos, LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit, pp. 55 y ss.

⁹⁴⁵ Como es el caso de la Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva sobre el uso de las armas nucleares, ICJ Reports, 1996, P. 240, o en la relativa a las consecuencias legales de la construcción de un muro en el territorio ocupado de Palestina, ICJ Reports, 2004, P. 178 o en el caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática de el Congo v. Uganda), ICJ 2005, P. 216.

que cambiara su rumbo inicial y con ello el resultado. Si bien la Conferencia de Toronto de 2006 produjo un brillante estudio sobre el principio de integración a todos los niveles (sistémico, institucional y legal), reconociendo su evolución desde su formulación ambiental inicial hacia la sostenibilidad, al incluir los valores sociales y que se materializa en las evaluaciones de impacto, a partir del siguiente informe, el emitido en la Conferencia de Río, celebrada en 2008, partiendo del reconocimiento de la plena vigencia de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, vemos cómo el contenido no se corresponde ya con el programa previsto inicialmente⁹⁴⁶, entrando en una dinámica en la que asume la función de valoración de la jurisprudencia internacional y de la integración de la sostenibilidad en áreas como el comercio, la inversión o la denominada gobernanza ambiental.

Es decir, la Comisión pasa de profundizar en el desarrollo del Derecho Internacional a través del estudio de la evolución de los principios de Río, a preocuparse de los problemas derivados de la implementación o puesta en práctica. La planificación inicial del trabajo, que podemos denominar prospectiva, va perdiendo importancia, con lo que encontramos cómo sus resultados pierden la profundidad que apreciamos en su Informe de la Conferencia de Toronto 2006. Así, en el Informe de La Haya 2010, la ILA deposita en los pronunciamientos judiciales su esperanza en la evolución del Derecho Internacional, lo que nos transmite pesimismo. La causa fundamental (no la única) de esta pérdida de intensidad en el desarrollo doctrinal del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible hemos de buscarla, no solo en el cambio de rumbo, sino también en el origen del trabajo de esta institución: es evidente que, como hemos comprobado, la Declaración de Nueva Delhi no recoge todos los principios sobre el desarrollo sostenible, defecto que va a producir un enfoque incompleto. Por ejemplo, omite mención alguna a la aportación de la ciencia y la tecnología, a la necesaria formación y educación, así como al equilibrio básico paz-desarrollo sostenible. Ejemplo que nos demuestra

⁹⁴⁶Aun cuando en su primer informe estaba previsto que éste tratase sobre el estudio sobre la evolución de los países en desarrollo, analizando, en concreto, el impacto de la globalización sobre sus oportunidades de desarrollo, el informe publicado en la tercera Conferencia del Comité va a tratar en realidad sobre los desarrollos y objetivos generales, para ocuparse de forma particular sobre las cuestiones relativas a la inversión y comercio internacional, desarrollo sostenible y gobernanza medioambiental, y a una breve reseña de la Declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas.

que en el estudio del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible, hay que partir de una visión global e interrelacionada del conjunto de principios de Río, porque si realizamos una construcción teórica en la que faltan algunos pilares del edificio, éste no puede ser estable. Recoge como principios algunos que no lo son, como ocurre en el caso de la gobernanza, que es más un problema derivado del incumplimiento del principio de responsabilidad de los Estados, lado pasivo de su soberanía, sin perjuicio de la responsabilidad de las instituciones internacionales. Cuando se cita, como principio, del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se pretende refundir en un solo principio gran parte de aquellos que regulan el respeto entre el derecho al desarrollo y la protección ambiental, llegando casi a elevar a la categoría de principio al propio objetivo del desarrollo sostenible.

Al modificar su programa inicialmente previsto hemos perdido la oportunidad de conocer sus conclusiones sobre otros aspectos. Hubiese sido interesante la aportación de esta institución, por ejemplo, en su estudio sobre el impacto de la globalización en los países en desarrollo, si hubiese realizado este trabajo, previsto inicialmente. La Comisión, en definitiva, debería haber sido más fiel a la Declaración de Río y a su programa de trabajo inicial, para analizar la evolución de aquellos principios. El error fundamental que achacamos a la labor de esta institución es haber olvidado que el sistema de principios de Río es un conjunto y no una mera suma de reglas generales. A nuestro juicio, ya desde la Declaración de Nueva Delhi, se simplifica excesivamente el conjunto de principios que componen este sistema, que siguen siendo básicamente los recogidos en la Declaración de Río enfoque que, a la postre, viene a producir efectos negativos sobre la construcción teórica que intenta desarrollar la Comisión de la que forma parte.

7. Un sistema jurídico dinámico y complejo

En su conjunto, el desarrollo sostenible a nivel internacional, afecta a una amplia gama de objetos y problemas cuya interrelación es manifiesta, a la vez más compleja y llena de matices, en constante evolución. Es necesario que el

Derecho regule estas relaciones o, al menos, sea fedatario de su estado, pero la realidad que hemos constatado en este periodo es que la capacidad para desarrollar el Derecho Internacional se ve obstaculizada por la falta de voluntad política de los Estados que han olvidado su responsabilidad en la codificación del concepto y principios del desarrollo sostenible, eternizando, a nuestro juicio, indebidamente la Declaración de Río, sin perjuicio del avance que se ha producido sectorialmente en los organismos internacionales, los regímenes creados a través de los tratados, ONGs, instituciones académicas y otras instituciones que apoyan este proceso de evolución⁹⁴⁷. Esta diferente realidad, según el organismo del que se trate y de la materia sobre la que se regule, nos lleva a un diferente grado de implementación de los principios jurídicos sobre el desarrollo sostenible, de entre los cuales, es decisiva la aplicación del principio de integración a todos los niveles, sistémico, institucional y legal⁹⁴⁸. Como señala RODRIGO HERNÁNDEZ⁹⁴⁹, la integración de los pilares económico, ambiental y social del desarrollo sostenible en los procesos de toma de decisiones es un medio idóneo para que éstas coadyuven en la dirección adecuada, que precisa del equilibrio que aporta la equidad, como necesaria ponderación en cada caso de los intereses en juego. Es esencial que siga existiendo interés a nivel internacional sobre esta situación deficitaria para mantener el desarrollo sostenible en el foco del Derecho Internacional generando “tensión creativa” al respecto. Por otra parte, otros actores tienen su parte de protagonismo en este proceso. Así debe destacarse el papel del poder judicial en la implementación de este régimen, así como de las secretarías generales de los organismos internacionales, los regímenes creados en base a los tratados, el papel de las ONGs o instituciones académicas y que actualmente se desarrolla tanto en el ámbito de la denominada *soft law*, en la regulación, así

⁹⁴⁷ Situación que denuncia MAYOR ZARAGOZA y cuya opinión compartimos, al recordar que de poco sirven las grandes Declaraciones si no van acompañadas de técnicas jurídicas y desarrollos normativos precisos, en AA.VV. (Director José Luis Piñar Mañas), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, 2002, Madrid, pp. 15 y ss.

⁹⁴⁸ Como nos recuerda la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo sostenible en su Informe de la conferencia celebrada en Toronto 2006, partiendo de la base de su formulación como principio 4 de la Declaración de Río.

⁹⁴⁹ Como recuerda el autor, el principio de integración es el más operativo para la búsqueda del desarrollo sostenible y puede ser considerado una norma de Derecho Internacional obligatoria para todos los Estados y que el desafío ahora es hacerlo operativo (*El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible, cit.*, p. 160 y ss.).

como a través de las resoluciones de los tribunales⁹⁵⁰. Para un enfoque adecuado, es fundamental partir de la noción de la protección del medio ambiente, no solo como una obligación frente a un bien común, sino además, como una manera de preservar el soporte en el que se puedan hacer efectivos los derechos al desarrollo económico y social de las presentes y las futuras generaciones, que encuentran soporte jurídico en el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Este sistema jurídico humanitario, junto con el Derecho Ambiental, debidamente integrado e interrelacionado con las normas que regulan el intercambio económico, se configura así como el conjunto de pilares básicos del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible, una visión necesaria para asumir, como señala SADELEER⁹⁵¹, el carácter dinámico y complejo de este ordenamiento.

Los representantes políticos deben reconocer que la amplitud de temas a los que afecta el desarrollo sostenible, como objetivo transversal, dificulta la labor de concreción y definición del concepto y de los principios que lo componen, pero a su vez también, que es el Derecho Internacional, a través de sus distintos operadores, el que debe asumir esta tarea para evitar la fragmentación en los distintos regímenes, superando esa dificultad, aportando sus conocimientos como ciencia jurídica⁹⁵². No debemos ignorar, por otra parte, que esta diversidad creciente de temas a los que afecta, debe ser considerada como indicativa de la fuerza con la que va penetrando en los diversos aspectos de las relaciones humanas y sus regímenes jurídicos de forma horizontal y transversal. Esta presencia omnímoda, obliga a los juristas a dedicarle su atención, de forma directamente proporcional, tanto en el campo teórico, normativo, como jurisprudencial. Ya no puede ser ignorada la necesidad de mantener, a todos los niveles, el equilibrio entre los tres pilares básicos sobre los que se asienta nuestra responsabilidad solidaria en el cuidado del planeta por el que discurre la existencia de la humanidad, proceso en el que el Derecho es la rama de la

⁹⁵⁰ Proceso evolutivo analizado por CORDONIER SEGGER (*Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, pp. 21 y ss.).

⁹⁵¹ Desde la protección de la naturaleza a la conservación de la Biodiversidad en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, cit., p. 255.

⁹⁵² En cuya defensa debemos recordar la obra de LOPERENA ROTA (*Desarrollo Sostenible y globalización*, cit.).

ciencia responsable de elaborar las reglas de conducta adecuadas y los políticos por su parte, los responsables de incorporar su aportación en el Derecho Público a las relaciones entre los Estados y con las personas.

8 Nuestra opinión al respecto

De la recapitulación anterior queremos extraer una serie de propuestas sobre el sistema jurídico del desarrollo sostenible en el entorno de Naciones Unidas que, a continuación, exponemos:

A. Debemos asumir una concepción dinámica del desarrollo sostenible

Como ya hemos venido señalando en diversos pasajes de este trabajo, a la hora de precisar el concepto de desarrollo sostenible, el texto de referencia es el Informe *Brundtland*, del cual nos quedan dos definiciones, la más conocida que lo define como “*aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las de las futuras generaciones*”⁹⁵³. Aun siendo válida esta formulación, no podemos ignorar su falta de concreción, por lo que en nuestra opinión, si queremos asentar sobre una base sólida y coherente un sistema jurídico internacional alrededor de este objetivo global, hemos de asumir la naturaleza dinámica de su contenido a través de su segunda definición en este texto, que recordamos:

“En suma, desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas.”

Ahora bien, si se nos permite, en nuestra opinión y para reforzar su importancia, así como el peso de la protección ambiental, pilar esencial del sistema, podría completarse esta definición, resultando la siguiente:

⁹⁵³ *Nuestro futuro común, cit.*, p. 46.

“El desarrollo sostenible es uno de los objetivos esenciales de la humanidad que requiere un proceso de cambio, en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes en la necesaria protección de nuestro entorno y, a la vez, acrecientan nuestro potencial presente y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas de las generaciones actuales y venideras”.

B. Sobre la necesaria legitimación de Naciones Unidas en la construcción del sistema

En definitiva, a nivel internacional, partimos de Naciones Unidas como el organismo que asume la responsabilidad de establecer el necesario equilibrio entre el derecho al desarrollo económico y social frente a la protección al entorno en el que se desarrolla nuestra existencia⁹⁵⁴. Tras un periodo inicial, la creación de la ONU y la aparición de un texto básico para proteger los derechos humanos, es a partir de la denuncia de la comunidad científica que hemos personificado en este trabajo en una entidad como el Club de Roma, cuando en la Declaración de Estocolmo del 72 se reconoce oficialmente la necesidad de establecer un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales. Con el apoyo inestimable de la Comisión *Brundtland*, en 1.987, comenzamos la construcción de lo que podemos denominar un sistema jurídico autónomo para el desarrollo sostenible, entre otras aportaciones, proponiendo no una sino dos definiciones de este objetivo global. Fruto de la inspiración que proporciona la propuesta de principios de la CMMD y con el antecedente de la Declaración de Estocolmo, en nuestra opinión, la Declaración de Río en 1992 sigue siendo a día de hoy el esquema básico de principios cuyo respeto nos puede situar en la senda del equilibrio. Enunciada como una declaración de intenciones, desde su origen fue una norma no vinculante pero en cuyo principio 27 se recoge el deber de los

⁹⁵⁴ En esta línea las obras de SZEKELY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, pp. 159 y ss.; o PALLASSIS, *Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development, cit.*, pp. 41 y ss.

Estados de desarrollar el Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible. No hay otro foro que Naciones Unidas para dar cumplimiento a esta obligación, lo que la convierte en principal obligada a ello.

C. Trascendencia jurídica de la Declaración de Río

Críticas aparte, manifestamos nuestro reconocimiento al alto nivel de su contenido como texto jurídico, no solo porque la técnica de *soft law* con la que fue redactado, supone el punto de partida de un proceso evolutivo, como señala LOZANO CUTANDA⁹⁵⁵, que permite que su contenido siga vigente en nuestros días, en un proceso, calificado por GOMEZ ISA⁹⁵⁶ de lento pero real, de avance del Derecho Internacional en materia de desarrollo sostenible, de tal manera que, como señala FASTENRATH⁹⁵⁷, es constante la necesidad de su lectura para orientar decisiones que se han de tomar ya en otro siglo para interpretar este ordenamiento jurídico, en cuanto a la existencia, formulación e interpretación de sus normas, de tal manera que, en nuestra opinión deberíamos plantearnos su consideración como normas consuetudinarias o principios generales del Derecho Internacional⁹⁵⁸ y siguiendo a PÉREZ GONZÁLEZ⁹⁵⁹, una tercera fuente del Derecho Internacional, cuestión que no deja de ser controvertida en la doctrina internacional⁹⁶⁰.

Por otro lado, bajo nuestro punto de vista, la Declaración de Río, como texto, debe ser considerada en su conjunto, como un todo. No sobra ningún

⁹⁵⁵ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 54;

⁹⁵⁶ *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito internacional*, cit., p. 322.

⁹⁵⁷ *Relative Normativity in International Law*, *European Journal of International Law*, Vol. 4, 1993, pp. 306 y ss.

⁹⁵⁸ Basando esta opinión en las construcciones teóricas que, sobre, esta figura han realizado autores como DUPUY (*Droit International Public*, 4ª ed., Dalloz, París, 1998, pp. 304 y ss.) y en nuestra doctrina, por todos, PÉREZ LUÑO (*Los principios generales del Derecho: ¿un mito jurídico?*, *Revista de Estudios Políticos*, 1997, pp. 9-24).

⁹⁵⁹ *Apuntes sobre los principios generales del Derecho en el Derecho Internacional*, en “*Soberanía del Estado y Derecho Internacional*”, homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 1021 y ss.

⁹⁶⁰ Y así lo reflejan BIRNIE, BOYLE y REDGWELL al reconocer que es un asunto controvertido si las resoluciones por sí mismas proporcionan la *opinio iuris*, tomada junto con la práctica de los Estados, constituye normas consuetudinarias, o si las opiniones expresadas en los debates y el apoyo expresado a través del voto o absteniéndose sobre la resolución, son por sí mismos evidencias de la práctica de los Estados (*International Law & the Environment*, cit., p. 31).

principio, no hay relleno, ya que cada uno de ellos propone criterios y reglas que abocan, desde distintos ámbitos y sectores, a la búsqueda del equilibrio en una situación global dinámica y compleja. Ese es el motivo por el que hemos querido clasificarlos de tal manera que se pueda percibir la naturaleza individual dentro de un sistema propio, así como a los ámbitos a los que afecta cada uno de ellos. Pero este afán sistemático no quiere decir que se encuentren en establecimientos estancos, ya que este conjunto de principios está entre sí interrelacionado de tal manera que vinculan de forma permanente y equilibrada los tres pilares básicos del desarrollo sostenible como los radios de la rueda de una bicicleta que entre todos soportan el peso del ciclista, se ocupan de que la rueda gire estable y el conductor no se salga del camino que hay que seguir.

D. La renuncia a su actualización y posibles consecuencias

Las Cumbres de Johannesburgo 2002 y Río+20 en 2012 no han cuestionado ni el concepto *Brundtland*, ni los principios de la Declaración de Río. Visto del lado positivo, este respeto a su contenido lo podemos interpretar como el refrendo de su vigencia que perdura con el paso del tiempo, dato que nos revela la calidad jurídica de estas aportaciones y su posible consolidación como parte del Derecho Internacional sea como conjunto de normas consuetudinarias o de principios generales del Derecho. Pero no podemos ser ajenos a los cambios que se han producido desde 1992 en la humanidad, cambios que justifican la necesidad de una revisión del sistema de principios de Río, si de verdad hay interés en crear unas normas eficaces y de calidad. Sin embargo, a pesar de los cambios, Naciones Unidas no ha aprovechado las cumbres celebradas con motivo de este objetivo global para emitir actualizaciones a esta declaración o trasladado su contenido a instrumentos jurídicos de alcance general. Con el paso del tiempo, el principio 27 de Río se entiende de manera que no se considera necesario en el desarrollo del Derecho positivo sobre el desarrollo sostenible, la revisión de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. No es por falta de avisos, ya que tanto las

controversias judiciales⁹⁶¹, como la investigación científica⁹⁶² ponen de manifiesto, cuando menos, la necesidad de adaptación de estos principios a una realidad cambiante, afectada de fenómenos, por ejemplo, como la globalización o la gobernanza que no se reflejaron la declaración de principios de 1992 o el diferente orden de prioridades que se plasma en los tribunales según el nivel de desarrollo del continente al que pertenezcan.

En resumen, el hecho es que no hay consenso en cuanto a reforzar su obligatoriedad, ni tampoco se revisa su contenido en declaraciones de principios equivalentes para adaptarlo a la evolución de la realidad internacional, a pesar de ofrecimientos como el de la Asociación de Derecho Internacional con la Declaración de Nueva Delhi. Podemos concluir por tanto que, a partir de la Cumbre de Johannesburgo, como señala CORDONIER SEGGER⁹⁶³, las tendencias serán, por un lado, mejorar la capacidad de cumplimiento y por otro, extender la responsabilidad en el proceso más allá de la soberanía nacional, dejando el desarrollo del Derecho positivo a determinados regímenes especiales como puede ser, por ejemplo en el entorno de la OMC o de la lucha contra el cambio climático.

E. La mejora de la capacidad de cumplimiento como prioridad

Como ya hemos señalado, tanto en las Cumbres de Johannesburgo como Río+20 se parte desde la vigencia de este sistema de principios de Río, en torno al concepto de desarrollo sostenible, para reconocer el incumplimiento de los compromisos adquiridos en los objetivos propuestos, fundamentalmente a partir de la gran estrategia global que es la Agenda 21. La revisión que se realiza en las cumbres posteriores abarca, por tanto, la puesta en práctica de las actividades planificadas y la obtención de resultados concretos. Las herramientas jurídicas que experimentan mayor desarrollo, son así, la

⁹⁶¹ De entre los que hemos destacado los pronunciamientos, tanto en las Sentencias como en las Opiniones Separadas de los casos *Gabcikovo-Nagymaros* como *Pulp Mills*.

⁹⁶² Condensada en el periodo 2002-2012 en la obra de la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible y en concreto en su Informe final de Sofía de 2012.

⁹⁶³ *Exploring how today's development affects future generations around the Globe, cit.*, pp. 21 y ss.

planificación, la evaluación, y con ellas los mecanismos de seguimiento y control, así como la información. La doctrina, en una intensa y fructífera labor de estudio, ha venido proponiendo esta revisión-actualización en el periodo 2002-2012, a través precisamente de una Asociación tipo II en el entorno de Naciones Unidas cuyo intenso trabajo, sin embargo, no ha tenido ninguna acogida por esta institución. En nuestra opinión, esta indiferencia a tan meritoria labor ha enfriado el interés investigador en lo que interpretamos una desconsideración de la aportación del Derecho como ciencia jurídica, ya que no es incompatible una revisión de la Declaración de Río, con los esfuerzos para la puesta en práctica de sus principios y la consecución de objetivos sectoriales.

En esta línea de trabajo, en el camino elegido por la ONU hacia el fomento de la puesta en práctica o *compliance building*⁹⁶⁴ nos encontramos en 2015 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en cuyo desarrollo van a ser determinantes las nuevas herramientas como la planificación, evaluación, seguimiento y control e información. Para ello será necesaria la creación de un sistema de indicadores para el desarrollo sostenible y en este sentido nuestra propuesta consiste en que este nuevo sistema de indicadores no pierda de vista los criterios establecidos en la Declaración de Río si realmente se pretende que midan transmitiendo una idea del desarrollo sostenible coherente con su concepto y principios básicos comúnmente admitidos.

F. La extensión de la legitimación en el proceso

En este sentido, la Cumbre de Johannesburgo de 2002, partiendo del reconocimiento de la incapacidad de los Estados para cumplir los objetivos propuestos en la Agenda 21, marca el inicio de una nueva era en la que las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil dejan de ser espectadores,

⁹⁶⁴ Proceso analizado por autores como NAKHJAVANI, que destaca dos temas recurrentes en esta materia: el primero es la tensión creciente entre el respeto a la soberanía nacional y la protección de los intereses comunes y el segundo la tensión entre la dispersión en contra de la centralización de la coordinación y cumplimiento (*Sustainable development compliance-building*, en CORDONIER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, p. 245).

para adquirir un papel protagonista en el proceso⁹⁶⁵. Institucionalmente este impulso se encausa en Johannesburgo a través de las denominadas Asociaciones Tipo II, una de las cuales promueve la creación de la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible que va a abanderar la investigación sobre esta incipiente rama del ordenamiento hasta su última conferencia celebrada en Sofía en 2012⁹⁶⁶. Instituciones como las ONGs o las empresas son señaladas por los Estados como actores necesarios en el cumplimiento de los objetivos propuestos. El Convenio de *Aarhus* viene a dar forma a la participación ciudadana en todos los procesos relativos a aquellas cuestiones que afecten al medio ambiente, una participación que se va ampliando a políticas relacionadas con el desarrollo económico y social, lo que nos trae a la memoria el gran resultado del sistema de trabajo participativo y abierto de la Comisión Mundial encabezada por la doctora *Brundtland*. Río+20 viene a confirmar esa ampliación de la legitimación hacia la sociedad en su conjunto con referencia expresa a sus principales instituciones que llegan a adquirir el papel de responsables de la puesta en práctica de proyectos ante el reconocimiento de la incapacidad por parte de los Estados.

G. Ámbitos de desarrollo de la codificación

En lo que respecta al Derecho positivo, en este periodo, Naciones Unidas ha avanzado en esta línea dentro de sectores específicos como el cambio climático⁹⁶⁷ o el Derecho del Mar⁹⁶⁸ a partir de normas vinculantes que establecen junto con un sistema de derechos y obligaciones, una serie de garantías procedimentales que aseguran su cumplimiento, incluyendo órganos judiciales que controlen la actuación de Estados. Superado así cualquier afán de positivismo a nivel general, hemos comprobado que los avances en el campo de

⁹⁶⁵ Cuestión monográficamente analizada por autores como GUPTA (*Actores no gubernamentales en la gobernanza y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, cit. pp. 665 y ss.)

⁹⁶⁶ Res. 07/2012.

⁹⁶⁷ A través de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático suscrita en 1992, de la cual fue fruto el Protocolo de Kioto de 1998 y que ha dado pie a un régimen jurídico internacional específico.

⁹⁶⁸ Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar suscrita en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982 y entró en vigor doce años más tarde, el 16 de noviembre de 1994, por la que, entre otras disposiciones se crea una jurisdicción específica.

la codificación se producen de forma sectorial, en base a regulaciones vinculantes en las que sobre la base de unos derechos sustantivos que contemplen la necesidad del equilibrio, garantizando su cumplimiento en base a una serie de derechos y obligaciones de carácter instrumental, bajo la supervisión de organismos independientes. La innegable eficacia de estos sistemas sectoriales nos lleva, sin embargo, a mirar con preocupación la excesiva fragmentación que se pueda estar produciendo en el Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible, dato que refuerza nuestra opinión sobre la necesidad de una recopilación de principios básicos actualizada que les sirva de referencia común⁹⁶⁹.

H. Comentario final

Ante esta situación, con LOPERENA⁹⁷⁰ nos rebelamos ante la pérdida de peso de la ciencia jurídica en las cumbres internacionales que hemos analizado. El Derecho, como rama del conocimiento que es, debe ser reconocido en sede de Naciones Unidas como una pieza esencial en la búsqueda del equilibrio ya que, como nos recuerda MAYOR ZARAGOZA⁹⁷¹ *de nada sirven las grandes declaraciones si no van acompañadas de desarrollos normativos precisos*. Debe ser utilizado, por ejemplo, para elaborar normas que permitan la aplicación de estos principios con realismo, eficacia, seguridad y durabilidad, plasmando en las normas el desarrollo de aquellos, así como los mecanismos adecuados para la consecución de los objetivos propuestos, pero sobre todo, partiendo del reconocimiento permanente de su vigencia como referente constante en el entorno de Naciones Unidas, debemos actualizar el sistema de principios jurídicos emitidos en Río 92 y determinar con la necesaria seguridad jurídica su fuerza vinculante, tras más de dos décadas de vida de una humanidad en constante evolución, en un orden internacional cambiante, en el que la información fluye de un punto a otro en cuestión de segundos y en el que

⁹⁶⁹ Opinión compartida en el Informe final de Sofía por parte de la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo sostenible, Res. 07/2012.

⁹⁷⁰ *Desarrollo sostenible y globalización*, cit., p. 109.

⁹⁷¹ AA.VV. (Director José Luis Piñar Mañas), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, cit., p. 15.

son constantes las aportaciones al desarrollo sostenible desde la ciencia y la tecnología. ¿Por qué no buscar la eficiencia también a través de la ciencia jurídica? Ante un momento histórico en el que el término sostenibilidad se aplica frecuentemente a cualquier actividad o regulación pública o privada, no está de más contar con una referencia de lo que realmente es y cómo buscarlo a través de las normas jurídicas.

Así, llamamos eficiencia a ese aumento de capacidad del Derecho como ciencia para cumplir adecuadamente su función y en esta línea si definimos con la necesaria claridad su contenido, nos descubrirá qué no es sostenible. Por ejemplo, una actividad o regulación medioambiental no será sostenible cuando no se busque el desarrollo económico y social dentro de su ámbito de aplicación y viceversa. No será sostenible cuando no evite el daño al medio ambiente o no lo internalice en la medida de sus posibilidades. Nunca será sostenible cuando no sea solidaria con aquellos sectores de la población afectados que precisen de ayuda. Pero tampoco se le podrá aplicar este calificativo cuando no se utilice la ciencia con estos fines y no se formalicen los compromisos de manera que sean jurídicamente eficaces. De esta forma podemos concluir que, desde el punto de vista jurídico, al no asumir que, desde la ciencia jurídica, se delimiten con claridad los elementos básicos del sistema, se está permitiendo la fragmentación del propio sistema, un abuso terminológico y un uso deficiente de los elementos básicos del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible, que produce un efecto directo: las políticas y regulaciones que padecen esta desviación, no tienen la orientación adecuada, lo que las lleva a amparar objetivos distintos al necesario equilibrio de intereses.

Naciones Unidas inicia el camino en la búsqueda de este equilibrio ya con la Declaración de Estocolmo de 1972 y consagra sus fundamentos en Río 92. A pesar de las críticas expuestas, en estos cuarenta años hay que reconocerle la elaboración esta la construcción teórica que ha gozado permanente del respeto en cuanto a su contenido (no siempre en cuanto a su cumplimiento). Respecto de la consecución de objetivos, es cierto que los resultados han estado siempre por debajo de las expectativas, pero lo que no debe ser ignorado es el esfuerzo de esta institución y el compromiso de sus representantes en una labor

permanente de organismos como la Comisión para el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas ha protagonizado esfuerzos ejemplares en ámbitos como la lucha contra el cambio climático o la protección de los fondos marinos, así como en la puesta en marcha diversos programas para planificar la solución de problemas concretos, siguiendo el principio según el cual hay que “pensar mundialmente y actuar localmente”⁹⁷², como nos sugería el Club de Roma. Quizás sea la hora de plantearnos si, dadas las circunstancias expuestas y el camino recorrido, deberíamos reconocer el respeto al conjunto de principios recogidos en la Declaración de Río considerándolos una norma vinculante sea de carácter consuetudinario o como principios generales del Derecho Internacional sobre el desarrollo sostenible. En nuestra opinión, este paso nunca perjudicaría a la humanidad, sino todo lo contrario.

Quizás estemos en un momento político a nivel mundial en el que, como consecuencia de la puesta en peligro de otros valores como la paz o la seguridad, sea difícil conseguir de los Estados la asunción de otros compromisos globales, pero no por ello se puede dejar de perseverar en la búsqueda de la situación propicia (¿Puede ser una hipotética crisis social o ambiental a nivel mundial propicia para un mayor consenso?). No debemos olvidar que el hecho de intentar acercarnos a la situación ideal es una forma de ponernos en el camino, actitud que no se puede negar a la Organización de Naciones Unidas. Tengamos pues claro cuál es ese camino, sigamos las señales, perseveremos en respetarlas y seamos pues, pacientes como el buen pescador.

⁹⁷² KING y SCHNEIDER, *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de Martín, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991, p. 231.

CAPÍTULO IV. LA APORTACIÓN EUROPEA A LA CONSECUCIÓN DEL OBJETIVO DEL EQUILIBRIO

I. Introducción

En el anterior capítulo hemos analizado lo que podríamos denominar el material jurídico básico de referencia a nivel internacional a la hora de definir el desarrollo sostenible, sus aspectos y los principios que lo configuran. El trabajo realizado nos ha proporcionado una visión global de su evolución en el tiempo, determinando una serie de fases, en las que la referencia permanente es la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. Siguiendo el método comparativo que hemos elegido para este proyecto de investigación, vamos a analizar en este capítulo cómo se manifiesta el sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en el entorno comunitario en el mismo periodo de tiempo, cuál es su relación con el establecido a nivel internacional por Naciones Unidas y sus diferencias básicas. En este capítulo nos centraremos en identificar cómo ha interpretado y desarrollado este objetivo la hoy Unión Europea, empezando por sus textos básicos. Llamamos, desde ya, la atención sobre las frecuentes coincidencias en el tiempo y contenido con otras resoluciones de Naciones Unidas con la que tan estrecha vinculación mantiene nuestra Europa. Sin embargo, ésta, debido al alto nivel de compromiso de sus miembros, ha conseguido un régimen jurídico más eficaz, creando, en especial, el régimen legal más desarrollado de protección ambiental, como reconoce SANDS⁹⁷³, y por lo tanto un mayor grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, aunque no se pueda hablar precisamente de equilibrio estable en su desarrollo dentro de la UE. Como señala acertadamente KRÄMER⁹⁷⁴, la principal diferencia del Derecho europeo respecto del Derecho Internacional, es su aplicabilidad directa. El punto de referencia de este análisis va a ser el concepto de desarrollo sostenible formulado por duplicado en el Informe *Bundtland*, admitido y no

⁹⁷³ *Principles of International Environmental Law, cit.*, p. 732.

⁹⁷⁴ *Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, p. 441.

cuestionado en el ámbito de Naciones Unidas y a partir de la exposición de su formulación europea, entraremos a ver si en este ámbito se ha sido respetuoso a la hora de adoptarlo como modelo de desarrollo.

Por nuestra parte, queremos añadir, además, la multilateralidad como premisa a destacar de la política europea desde la segunda mitad del Siglo XX. De forma pareja con la evolución de la tendencia política en el capítulo precedente, Europa parte en su andadura tras la Gran Guerra con una serie de acuerdos en los que, como no podría ser de otra manera, se plasma la necesidad de dar cobertura a una serie de necesidades básicas. Se busca recuperar la senda del desarrollo económico a marchas forzadas mediante la estabilidad política, creando un mercado común pero, a la vez, dotar al individuo de una esfera de protección jurídica que le ampare de los excesos de ese poder político padecidos previamente durante el conflicto bélico, estableciendo un conjunto de garantías a través del sistema de derechos humanos que garanticen el desarrollo social. Sin embargo, tal y como reseña LACIAR⁹⁷⁵, estos instrumentos constituyen una serie de decisiones que tratan de medidas concretas hasta la Cumbre de París de 1972 (en correlación con la Declaración de Estocolmo), momento en el que puede empezar a hablarse de la integración de la protección del medio ambiente en la política comunitaria, de forma que se reúnen los tres objetivos que pretende armonizar dentro del concepto jurídico y principios del desarrollo sostenible: el desarrollo económico y social, junto con la protección del medio ambiente.

En la actualidad, no cabe la menor duda de que, ese “desarrollo armonioso”, como empezó a calificarse la necesidad de equilibrio, constituye un objetivo básico de la Unión Europea que, tomando como referencia la Declaración de Río 92, ha creado a su alrededor todo un conjunto de normas de diversa naturaleza que merece la pena analizar con una perspectiva global, como una incipiente rama del ordenamiento jurídico, útil y necesaria, para guiar el camino de “nuestro futuro común”. El intento de dotar de una metodología a este nuevo *corpus iuris* sobre la base de su definición y determinación de los

⁹⁷⁵ *Medio ambiente y desarrollo sustentable, cit.*, p. 156.

principios generales que lo componen⁹⁷⁶, puede suponer ayudar a cubrir una demanda del Derecho europeo, como señala Jacques SANTER⁹⁷⁷, evitando así un enfoque inadecuado de políticas y normas de desarrollo. El objeto de este capítulo será, por tanto, analizar la evolución y cómo se articula en Europa, desde la segunda mitad del siglo XX, este régimen jurídico. El objetivo se habrá conseguido si hemos podido identificar este sistema jurídico suficientemente, sin perjuicio de que dejemos por el camino nuestra opinión sobre cómo se ha llevado a cabo.

II. Proceso de evolución del modelo de desarrollo en los tratados constitutivos

1. Hasta la Cumbre de París

A. Europa también fue un continente en vías de desarrollo

Denominaremos así, al periodo que abarca desde el fin de la II Guerra Mundial hasta la aparición del concepto de desarrollo sostenible en la política europea en la década de los setenta. El título elegido quiere ubicar la reflexión sobre el momento histórico al que nos referimos. Al igual que Naciones Unidas, la hoy denominada Unión Europea, tiene sus orígenes modernos tras la denominada Gran Guerra⁹⁷⁸. En un contexto de desolación en el que, además Europa, uno de los principales campos de batalla, se está intentando recuperar de la experiencia de la pérdida de muchas vidas humanas, de la inmensa destrucción de bienes materiales que configuran sus pilares económicos, patrimoniales y culturales, debido a acciones bélicas ejecutadas, en muchos casos, con absoluto desprecio a los más elementales principios éticos y sobre todo al respeto a la vida. En este momento histórico, hay unas prioridades políticas acordes con los problemas a resolver: restaurar la dignidad del ser humano, garantizar la paz y promover la recuperación económica. Estas

⁹⁷⁶ DECLERIS, *The law of sustainable development: General principles, Report produced for the European Commission*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000, p. 7.

⁹⁷⁷ En su Prólogo a la obra citada de DECLERIS, p. 5.

⁹⁷⁸ Finaliza el 2 de septiembre de 1.945.

prioridades se trasladan a los textos jurídicos que emanan principios como garantizar la paz como soporte de la estabilidad, un esquema de derechos humanos básicos que garanticen el desarrollo social y la promoción del desarrollo económico perdido⁹⁷⁹. Desarrollo económico y social se plantean así, unidos, como una prioridad absoluta tras un periodo en el que, a falta del soporte básico de la estabilidad que aporta la paz, los Estados europeos han visto caer en picado el nivel de vida de sus ciudadanos en ambos aspectos. Recordar estos hechos no es una cuestión baladí cuando analizamos la evolución del equilibrio entre la protección ambiental y el derecho al desarrollo, puesto que tras la Segunda Guerra Mundial, Europa entera está sumida en una situación similar, aunque no igual, a la de los países en desarrollo con los que se va a relacionar en el futuro y a los que, de hecho domina en ese momento⁹⁸⁰. Esta reflexión es básica y debe ayudarnos a comprender la postura reticente del Tercer Mundo cuando, *a posteriori*, dentro y fuera del ámbito europeo, se pretenda imponer la protección ambiental como bien común sobre su derecho a equiparar su nivel de vida con el resto⁹⁸¹.

No está de más recordar que, en la década de los cincuenta, Europa pensaba exclusivamente en su desarrollo económico y social y no en la protección de un medio ambiente que también había sido arrasado por el conflicto bélico. En estos inicios, nos encontramos ante un enfoque eminentemente antropocéntrico en el Derecho europeo, que convierte al hombre en el objetivo prioritario de su protección y que persigue su desarrollo económico y social a toda costa, sin tener en cuenta la protección ambiental.

⁹⁷⁹ LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 157.

⁹⁸⁰ Fenómeno que se produce incluso dentro de Europa con la anexión por parte de Rusia de territorios como Estonia, Letonia o Lituania. Si bien la descolonización a partir de la segunda mitad del siglo XX trae la independencia de Estados africanos y asiáticos dominados por las potencias europeas y EEUU como Libia, Argelia, Camboya, Sudán, Marruecos, Ghana, Guinea, Nigeria, Somalia, República Democrática del Congo, Tanzania, Sierra Leona, Camerún, Sudáfrica, Uganda, Ruanda, Burundi, Zambia, Zimbabue, Guinea Ecuatorial, Nauru, Bahamas, Granada, Malta, entre otros.

⁹⁸¹ Expresando así una preocupación constante de los países en desarrollo, como nos recuerda LACIAR que pone de manifiesto la progresiva preocupación acerca de que las medidas de protección ambiental puedan ser utilizadas como barreras encubiertas para la libre circulación de bienes o servicios (*Medio ambiente y desarrollo sustentable*, cit., p. 15).

LACIAR⁹⁸² nos indica que la necesidad de cooperación viene promovida en este periodo tanto por personas como por terceros países.

B. La gran iniciativa europea para el desarrollo económico, la CECA

En este contexto, se crea por varios países la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, movidos por la necesidad de garantizar la libre circulación de estos productos y potenciar la economía, tras la Segunda Guerra Mundial⁹⁸³. Del análisis de su contenido podemos apreciar, ya en la fase previa a la existencia de la moderna política europea como tal, manifestaciones de algunos de los cinco aspectos que van a configurar su acción futura en busca de la sostenibilidad. Políticamente se busca el objetivo de la garantía de la paz y el desarrollo económico en la línea de la Carta de Naciones Unidas. Socialmente porque, insistimos, el hombre es el centro de esta política en lo que hemos denominado principio antropocéntrico: preocupa su bienestar en coincidencia con los instrumentos internacionales que hemos estudiado (D.U.DD.HH., Estocolmo y Río) en una época en la que se gesta un cuadro de derechos básicos (o fundamentales) que le proteja e impida que se repita el desastre reciente. De hecho, este Tratado tiene un capítulo dedicado a los derechos sociales. Esta política se basa en la libre circulación de productos entre los países miembros, suprimiendo aranceles e impuestos aduaneros, permitiendo la libre concurrencia en condiciones equitativas en el mercado. Desde el punto de vista económico, este Tratado tiene consecuencias positivas. Baste decir que la producción de acero consiguió cuadruplicarse desde los años 50, garantizando un desarrollo equilibrado de la producción y la distribución de los recursos y facilitando las reestructuraciones y reconversiones industriales necesarias. Este acuerdo fomenta el desarrollo científico para su transferencia a la tecnología, contribuyendo así a aumentar la productividad. Con el paso del tiempo, en los

⁹⁸² Para la autora, son de destacar las figuras de Winston CHURCHILL, que lanza la consigna de los Estados Unidos de Europa o el Plan *Marshall* que entre sus condiciones para la ayuda a los países afectados les obliga a que se organicen bajo formas de cooperación mutua (*Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, cit.*, p. 156).

⁹⁸³ Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo crean con este Tratado el germen de la futura Unión Europea al suscribir el Tratado constitutivo en París el 18 de abril de 1.951 y que entró en vigor el 23 de julio de 1.952⁹⁸³ por un periodo de 50 años que expiró el 23 de julio de 2.002.

textos jurídicos básicos sobre el desarrollo sostenible se pondrá de manifiesto, hasta convertirse en un principio, la influencia de la ciencia transferida a la tecnología usada como una política transversal, pero como vemos ya estaba recogida en este Tratado.

La CECA no se plantea aun en su contenido la necesidad de proteger el medio ambiente, aunque media Europa quedó arrasada tras la guerra. La prioridad absoluta en este momento histórico es la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos mediante el desarrollo social basado en un sistema eficaz de protección de los derechos humanos y en el desarrollo económico impulsando dos sectores básicos de la actividad industrial como son el carbón y el acero.

C. El enfoque sobre el desarrollo en la consolidación del proceso de unión

Los denominados tratados constitutivos de Comunidad Europea se otorgan en Roma el 25 de marzo de 1957, a saber: el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y por el que se constituye la Comunidad Económica Europea. Respecto del Tratado EURATOM, nos interesa resaltar los siguientes aspectos: el objetivo de esta iniciativa es elevar el nivel de vida de sus ciudadanos, lo que podríamos definir como progreso, controlando un uso correcto de esta fuente de energía. Crea para ello una estructura política, administrativa y jurídica: Consejo, Parlamento, Comité Económico y Social, Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas. Desde el punto de vista económico, el medio es la creación de un mercado común entre los Estados miembros, basado en la libre circulación de los productos, con una financiación propia, sobre la base de un presupuesto anual, regulando con detalle su proceso de aprobación, partidas, ejecución y control. Deja previsto un programa de investigación y enseñanza para la educación y formación ciudadana. Se trata de una norma jurídica vinculante relativa a una materia específica: la energía nuclear. Sobre la base de una personalidad jurídica propia y diferenciada de sus miembros, prevé la emisión de distintas categorías de normas jurídicas en función de su autoría y nivel de vinculación como son los reglamentos,

directivas y decisiones. También una serie de órganos judiciales como son el Tribunal de Arbitraje y el Tribunal de Justicia. Aun no aparece el valor medio ambiente y menos aun la idea de equilibrio con el desarrollo que se propone. La prioridad es el desarrollo económico, condicionado en todo caso, por la salud de las personas.

Por su parte, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea o Tratado de Roma⁹⁸⁴, en su Preámbulo nos manifiesta una serie de objetivos: básicamente sus prioridades son la defensa de la paz y la libertad. Otro de sus fines es el progreso económico y social, basado en el desarrollo económico estable reduciendo las barreras en los intercambios, promoviendo una competencia leal en base a una política comercial común. Desde este punto de vista, su artículo 2 nos habla del *desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad* refiriéndose a la comparación entre los distintos miembros, con un carácter abierto a los demás países que forman Europa, con el fin de promover un aumento acelerado del nivel de vida. Pero no solo son propósitos los que recoge este Tratado, ya en su artículo 4 se crea una estructura básica que la constituirán la Asamblea, la Comisión, el Consejo, el Consejo Económico y Social y el Tribunal de Justicia, pilares sobre los que luego se desarrollará la política común europea hasta nuestros días, junto con otra herramienta que se pone en juego ya en este momento: *la planificación* respecto de la creación de ese mercado común, que ya el Tratado señala que ha de producirse en un plazo concreto⁹⁸⁵ dividido en fases intermedias en las que se fijan unos objetivos. Se plantea la unión económica en un mercado común bajo una sola aduana, espacio en el que se promoverá la libre circulación de bienes, servicios y capitales, con especial dedicación al régimen del transporte comercial, de la libre competencia, arancelario y financiero⁹⁸⁶, lo que caracteriza al Tratado de Roma como eminentemente dirigido al desarrollo económico comunitario con un progresivo acercamiento de las legislaciones de los Estados miembros⁹⁸⁷. Socialmente su objetivo es “la mejora de la condiciones de vida y

⁹⁸⁴ Suscrito entre Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

⁹⁸⁵ El art. 8 del Tratado establece que el proceso de creación de ese mercado común ha de producirse en doce años, periodo dividido en tres etapas, cuyo cumplimiento será supervisado por el Consejo y por la Comisión.

⁹⁸⁶ Dejando prevista la creación del Banco Europeo de Inversiones, Tercera Parte, Título IV, art. 129 y ss.

⁹⁸⁷ Tercera Parte, Título I, Capítulo III, arts. 100 y ss.

de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso”⁹⁸⁸, y para ello deja previsto todo un programa de actuaciones en materia de derechos, garantías y sistema de protección laboral sobre la base del Fondo Social Europeo⁹⁸⁹. En cumplimiento de lo que podríamos denominar deber de asistencia, los socios se comprometen con los denominados “países y territorios de Ultramar”⁹⁹⁰ no europeos en su asistencia para promover su desarrollo económico, social y cultural, promoviendo la inversión en ellos y la importación de sus productos.

Si bien podemos decir que aun no aparece el valor medio ambiente en los textos básicos entre las prioridades, no es menos cierto que se avanza en el desarrollo social y en la planificación como método de implementación.

D. El Tratado de fusión

El también denominado Tratado de Bruselas⁹⁹¹, tiene como principal virtualidad el refundir las tres comunidades existentes (EURATOM, CECA y CEE) que actuarán en adelante bajo una estructura común sobre la base de la Comisión y el Consejo de las Comunidades Europeas. Esta es su principal aportación al objeto de este estudio siendo de destacar, como indica LACIAR⁹⁹² que hasta la reforma operada por el Acta Única, el Tratado no contenía disposiciones que atribuyesen competencia en materia ambiental, dado que el objetivo básico era la creación de un mercado común.

⁹⁸⁸ Tercera parte Título III, Capítulo I, arts. 117 y ss.

⁹⁸⁹ Art. 123.

⁹⁹⁰ Según el art. 131 se trata de los países no europeos que mantienen relaciones especiales con los Países Bajos, Bélgica, Italia y Francia y a los que se refiere en el Anexo IV del Tratado siendo su característica común la de ser territorios con presencia de estos países europeos.

⁹⁹¹ Suscrito el 8 de abril de 1965 y que entró en vigor el 1 de julio de 1967.

⁹⁹² *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, cit.*, p. 157.

E. Una reflexión sobre el modelo de desarrollo europeo tras la Segunda Guerra Mundial

Como vemos en esta síntesis de los denominados tratados originarios, tras la Segunda Guerra Mundial, el objetivo de protección del ser humano es innato en los primeros acuerdos europeos y el desarrollo económico en un sistema de libre mercado es entendido como el medio para alcanzar el progreso material que facilite alcanzar ese objetivo. En esta fase, podemos hablar, por tanto, de “política de desarrollo humano” en sus aspectos social y económico, sobre la base de una estabilidad proporcionada por la paz entre las naciones que la forman, a partir de la cual, se produce una asociación cuyo objetivo es garantizar el nivel de vida perdido a través de un sistema económico de libre comercio. Los tratados, en tanto que textos jurídicos, recogen además, la voluntad de crear una estructura política supranacional, así como un sistema jurídico eficaz, basado en el carácter vinculante y en muchos casos, de eficacia directa de sus normas, sin precedentes en el Derecho Internacional. La planificación de los objetivos junto con la supervisión, se convierte en una herramienta jurídica para intentar garantizar la eficacia de los acuerdos, sometiendo su legalidad al control de un órgano judicial supranacional. La armonía o equilibrio se manifiesta en estos textos solo en cuanto al nivel de desarrollo de los socios aplicada a los ámbitos económico y social. La educación, la financiación, así como aportación de la ciencia, van a constituir elementos básicos de la política europea en este periodo, configurándose como las políticas horizontales por excelencia.

No consideramos que estos textos adolezcan de defectos criticables al no incluir entre sus prioridades la protección ambiental, que no lo era en aquel momento y que no se manifiesta a nivel mundial hasta la década de los sesenta. Como advertimos al inicio de este apartado, es nuestro deber valorarlos en el contexto histórico en el que se elaboran y por ello no podemos ignorar que, tras la Segunda Guerra Mundial, Europa la componen un grupo de países especialmente castigados social y económicamente por el conflicto y, por tanto, en una situación muy parecida a la de aquellos países que luego vamos a denominar, del Sur, o en vías de desarrollo. En estas circunstancias, las prioridades básicas son las que resultan de la protección de nuestra propia

especie: la vida, la salud, la dignidad y el progreso económico, sin que se plantee siquiera la protección del entorno que nos rodea como un valor independiente, sentando como pilares básicos de estas normas básicas europeas, el principio antropocéntrico y de soberanía de los Estados. Tras esta época de silencio, como la denominan JUSTE RUIZ y CASTILLO DAUDÍ⁹⁹³ y a un ritmo parejo, cronológicamente hablando, al que se produce en la esfera de Naciones Unidas, será en el momento en el que Europa haya recuperado a un nivel considerable de desarrollo económico y social, cuando aparezca la preocupación, además, por el entorno que nos rodea y así lo ponen de manifiesto las más autorizadas opiniones independientes de instituciones como el Club de Roma⁹⁹⁴ o los informes de WARD y DUBÓS⁹⁹⁵ y posteriormente el denominado Informe *Brundtland*⁹⁹⁶. Entramos así en la génesis del Derecho Ambiental europeo, que tendrá que integrar su régimen entre un conjunto de soberanías nacionales con potestad absoluta sobre el aprovechamiento de sus recursos que, como señala CARRILLO SALCEDO⁹⁹⁷ deciden coordinarse más que supeditarse a una autoridad superior y con esos derechos que tienen al hombre como objeto de protección, así como con aquella parte de ordenamiento dirigida a promover directamente el desarrollo económico sobre la base del sistema de libre comercio, tarea no exenta de conflictos.

A continuación, analizamos cómo se desarrolla este proceso de integración en Europa, pero queremos concluir este capítulo destacando varias características de este periodo, que van a determinar su ordenamiento jurídico en el futuro: en primer lugar la voluntad de llegar a acuerdos o multilateralidad. A continuación, es un hecho que esa voluntad conciliadora ha generado el periodo de paz más largo que ha conocido este continente. A lo que hay que añadir que a través de los acuerdos, se ha generado el sistema jurídico supranacional más desarrollado del mundo, lo cual ha permitido un efectivo

⁹⁹³ Para los autores este silencio se comprende porque sencillamente, en la época histórica en la que se emiten estos tratados, esta política era desconocida (*La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 151).

⁹⁹⁴ En cuyo entorno se producen obras tan reconocidas como *Los límites del crecimiento*, de MEADOWS *et. al.*, *cit.*, *La humanidad ante la encrucijada* de MESAROVIC y PESTEL, Instituto de Estudios de la Planificación, Madrid, 1975 o *La primera revolución mundial*, Informe del Consejo al Club de Roma, de KING Y SCHNEIDER, Plaza & Janés Editores SA., Barcelona, 1991.

⁹⁹⁵ *Una sola Tierra, el cuidado y conservación de un pequeño planeta*, *cit.*

⁹⁹⁶ Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro futuro común*, *cit.*

⁹⁹⁷ *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, *cit.*, p. 104.

progreso en forma de desarrollo económico y social sobre la base del sistema de libre mercado, así como que el centro de la protección de este sistema en su origen fue y sigue siendo la persona. Bajo nuestro punto de vista, todos estos elementos originarios van a formar parte en el futuro, junto con la conciencia de la necesidad de la protección ambiental y de su equilibrio, de lo que hoy conocemos como desarrollo sostenible.

2. Fase intermedia o la aparición de la conciencia ambiental

Si bien, como hemos analizado, en el Tratado de Roma de 1957 no se contempla la protección ambiental como una competencia específica de la entonces CEE, a partir de esta Cumbre, tras la celebrada por Naciones Unidas en Estocolmo⁹⁹⁸ y bajo el fundamento de los art. 100, como recurso para la armonización de las legislaciones nacionales y el art. 235, ambos del Tratado, como fundamento para conseguir el funcionamiento del mercado común como objetivo básico de la Comunidad, a propuesta de los recién incorporados Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, las instituciones comunitarias deciden asumir competencias legislativas sobre esta materia, sobre la base del objetivo del *desarrollo armonioso* recogido en el Tratado de Roma⁹⁹⁹, lo que supone *de facto* el inicio de la política ambiental comunitaria¹⁰⁰⁰, que se vertebrará, a partir de entonces, en los programas comunitarios de acción ambiental¹⁰⁰¹. En estos momentos aun hay países como Francia que ven con recelo la asunción de competencias sobre esta materia por parte de la Comunidad, lo que provoca que el primer programa definitivamente aprobado tomara la forma de una declaración conjunta no vinculante.

⁹⁹⁸ Del 5 al 16 de junio de 1972.

⁹⁹⁹ Art. 2.

¹⁰⁰⁰ La doctrina, entre otros, LACIAR, señala la Cumbre de París de octubre de 1972, como el momento a partir del cual la política ambiental comunitaria pasa de estar subordinada a otras políticas, para tener sustantividad propia (*Medio ambiente y desarrollo sustentable, cit.*); en la misma línea ALONSO GARCÍA, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, 1993; FUENTES BODELÓN en su obra *La aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente: Balances y perspectivas*, Revista de Derecho Ambiental nº 1, 1988; o MARTÍN MATEO, en *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, España, 1992.

¹⁰⁰¹ De hecho, el Primer Programa Comunitario de Acción Ambiental se aprueba en 1972 y tiene como antecedentes una primera comunicación de la Comisión sobre una política comunitaria para el medio ambiente, SEC (71) 2616 de 22 de julio de 1971.

Por otra parte, como señalan JUSTE RUIZ y CASTILLO DAUDÍ¹⁰⁰², sobre la base del art. 36 del Tratado CEE se introduce, de manera indirecta, la protección ambiental como excepción al criterio general de libre circulación de mercancías, un criterio confirmado por TJUE en los asuntos C-240/83¹⁰⁰³ y C-302/86¹⁰⁰⁴.

3. Proceso de armonización en los textos básicos de la entonces CEE

A. El Acta Única¹⁰⁰⁵

En 1987¹⁰⁰⁶, se produce una profunda reestructuración en el seno de las instituciones básicas de la comunidad con la aprobación del Acta Única Europea¹⁰⁰⁷ al modificar el Tratado de Roma con el fin, además, de completar el mercado interior antes de 1992¹⁰⁰⁸, introduciendo, por primera vez, una sección de medidas específicamente medioambientales¹⁰⁰⁹ sometidas a la unanimidad para su aprobación. Para la doctrina autorizada¹⁰¹⁰, esta aportación supone más una codificación de la práctica comunitaria anterior a 1987, que dio como fruto más de cien normas de carácter ambiental, que una nueva orientación. En este Tratado, además, encontramos la aprobación de medidas dirigidas al desarrollo económico y social con la finalidad, entre otras, de *promover un desarrollo armonioso en el conjunto de la comunidad*¹⁰¹¹ en el sentido de fomentar la cohesión social en el sentido de reducir las diferencias entre las regiones, favoreciendo a las menos desarrolladas. Podemos hablar de integración en

¹⁰⁰² Como señalan los autores, el contenido de este precepto venía a justificar medidas nacionales restrictivas a las que fueron sensibles las instituciones comunitarias (*La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y de la Unión Europea, cit.*, p. 149).

¹⁰⁰³ Decisión prejudicial de 17 de febrero de 1985.

¹⁰⁰⁴ Sentencia de 20 de septiembre de 1988.

¹⁰⁰⁵ L 169/2 29.6.1987, suscrita el 28 de febrero de 1986 y que entró en vigor el 1 de julio de 1987.

¹⁰⁰⁶ España ya era miembro de pleno derecho desde 1 de enero de 1986 tras firmar su Acta de adhesión el 12 de junio de 1985.

¹⁰⁰⁷ DOCE L169/1 de 29 de junio de 1987.

¹⁰⁰⁸ Arts. 13 a 19.

¹⁰⁰⁹ Arts. 174-176.

¹⁰¹⁰ Por todos, LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p.161; o KRÄMER en *Derecho medioambiental comunitario, cit.*, pp. 4 y ss.

¹⁰¹¹ Nuevo art. 130 A en el Título V dedicado a la “Cohesión Económica y Social”.

cuanto que se promueve la inclusión del desarrollo social en los objetivos de desarrollo económico. El Acta Única recoge también un apartado dedicado a la aportación de la ciencia y la tecnología¹⁰¹² como elemento decisivo para incrementar el desarrollo económico sobre la base de la planificación¹⁰¹³ y la cooperación entre los miembros, así como la transferencia del conocimiento a terceros países, en lo que interpretamos como una manifestación de solidaridad¹⁰¹⁴. Respecto de la protección ambiental, los conocimientos científicos y tecnológicos disponibles serán un criterio a tener en cuenta¹⁰¹⁵.

La protección ambiental es el objeto específico del nuevo Título VII de la Tercera Parte del Tratado¹⁰¹⁶ sobre la base de los principios de acción preventiva, corrección en la fuente, y el conocido como “quien contamina paga”, planteando la necesidad de su integración en “las demás políticas de la comunidad”¹⁰¹⁷, señalando como factor a tener en cuenta en las acciones relativas al medio ambiente, “el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones”¹⁰¹⁸.

Ajustándonos a su tenor literal, encontramos que, en los textos básicos de las entonces Comunidades Europeas, al incluir la protección ambiental dentro de sus objetivos principales, ya lo hacen teniendo en cuenta el principio de integración, pero no en un sentido unidireccional desde la influencia del objetivo de la protección ambiental hacia el resto de las políticas, sino bidireccional o más bien recíproco, en cuanto a que también la política ambiental se deberá llevar a cabo teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo económico y social, configurando una relación mutua o interrelación que abre paso al objetivo posterior y global, que es el desarrollo sostenible.

¹⁰¹² Como un nuevo Título VI que se añade a la Tercera Parte, denominado “Investigación y desarrollo tecnológico”, arts.130 F a Q.

¹⁰¹³ Los resultados en materia de avances científicos y tecnológicos serán objeto de un programa-marco que se ejecutará a través de programas específicos y que se describe en los arts 130 I a N.

¹⁰¹⁴ Art. 130 G.b).

¹⁰¹⁵ Art. 130 R.3 en su párrafo primero.

¹⁰¹⁶ Art. 130 R a T, ambos inclusive.

¹⁰¹⁷ Art. 130 R.2: “La acción de la comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de protección del medio ambiente serán un componente mismo de las demás políticas de la Comunidad.”

¹⁰¹⁸ Art. 130 R.3 en su último párrafo.

Como ya analizó tempranamente PÉREZ MORENO¹⁰¹⁹, con esta reforma aparecen los principios generales de la protección ambiental en el Tratado de la CEE, texto cuya finalidad prioritaria sigue siendo el proceso de promoción del desarrollo económico en este ámbito territorial, junto con el principio de equidad intra-generacional para equilibrar el desarrollo social de los ciudadanos europeos, y en el que, por primera vez, se incluyen los principios y objetivos de su política específicamente medioambiental. A partir de esta reforma, se recogen pues, de forma conjunta en los textos básicos, las tres políticas básicas que conforman el desarrollo sostenible, si bien aun no se utiliza esta expresión¹⁰²⁰ sino la de “desarrollo armonioso”, más en la línea de la Declaración de Estocolmo¹⁰²¹.

B. El Tratado de la Unión

En el Tratado sobre la conversión en Unión Europea o de *Maastricht*¹⁰²², ya su art. B.1 incluye como el primer objetivo de la Unión la promoción del progreso económico equilibrado y sostenible, a través de tres vías: la creación de un espacio común sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y social¹⁰²³ (llamamos la atención sobre cómo en este momento se utiliza el calificativo de la sostenibilidad como argumento para justificar una política económica y social equilibrada pero sin hacer alusión alguna a la posible afección ambiental). Sin

¹⁰¹⁹ Para el autor, refiriéndose al Derecho Ambiental, esta reforma culmina una evolución legislativa que supone, a su vez el inicio de una etapa decisiva (*Las bases de un Derecho Ambiental europeo*, en AA.VV., *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Citivas S. A., Madrid, 1989, p. 1.005).

¹⁰²⁰ Recordamos que 1987, coincidiendo con la aprobación del Acta Única, es el año de publicación del Informe *Brundtland* previo a la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo de Río 92 en el que se recoge la definición y principios básicos del desarrollo sostenible por parte de la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

¹⁰²¹ Hay que pensar que la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, presentó el conocido como Informe *Brundtland* a partir de la Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1.987 y que el Acta Única Europea se suscribió en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, es decir un año antes de que en *Nuestro Futuro Común* se recogiera la expresión desarrollo sostenible.

¹⁰²² Que fue suscrito el 7 de febrero de 1992 y publicado en el DOCE 191/1 de 29 de julio de 1.992. La Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas se firmó en Río de Janeiro el 14 de junio de 1992, es decir, posteriormente.

¹⁰²³ Objetivo al que dedica el Título XIV, arts. 130 A y ss.

embargo, en la nueva redacción del art 2 del Tratado¹⁰²⁴ se incluye la mención al “crecimiento sostenible” en relación con el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente entre los objetivos básicos de la UE. Para conseguirlo, se incluye explícitamente entre los medios tradicionales comunitarios la necesidad de una política en materia de medio ambiente¹⁰²⁵ junto con la dirigida a la cohesión económica y social. El mayor esfuerzo de los Estados miembros, no obstante, se dirige a la creación de un sistema monetario fuerte y estable, coordinando sus políticas económicas, sobre la base de la labor del denominado sistema de bancos centrales europeos (SBCE), en propio Banco Central Europeo (BCE) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), controlando el déficit público bajo el control de la Comisión y del Consejo, programando el inicio de la segunda fase de la unión económica y monetaria a partir del 1 de enero de 1994¹⁰²⁶ dejando prevista la creación del Instituto Monetario Europeo (IME) y de la moneda única (entonces denominada ecu). Es cuando en el Tratado se trata la política monetaria, el momento a partir del cual encontramos un uso, tan repetido como adulterado, del término “sostenible” (que podríamos sustituir directamente por el término “equilibrado”). Así en el art. 109 J al hablar de la labor consultiva de la Comisión y del IME, exigiendo a sus informes que examinen la consecución de “un alto grado de convergencia sostenible”. También encontramos esta calificación para las finanzas públicas, con lo que entendemos que, realmente, se está realmente refiriendo a una política económica equilibrada, aspecto parcial de lo que hemos venido analizando como desarrollo sostenible.

Por su parte, la política social en el Tratado de la Unión, básicamente, gira en torno a la mejora de las condiciones de acceso al trabajo y con este fin se crea el Fondo Social Europeo, pero también se recogen otros aspectos que forman parte del desarrollo social. Así, en el nuevo artículo 130 U¹⁰²⁷ se recoge

¹⁰²⁴ Artículo 2: “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.”

¹⁰²⁵ Art. 3.k).

¹⁰²⁶ Y una tercera a partir de 1 de enero de 1999, salvo acuerdo en contra (art. 109 J).

¹⁰²⁷ Título XVII.

el deber de asistencia a los países en desarrollo y la lucha contra la pobreza en estos países, con respeto a los compromisos contraídos en el seno de Naciones Unidas sobre la base del sistema democrático y el respeto a los derechos humanos. En el segundo párrafo de su art. A se propone que *“las decisiones sean tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos”*. El nuevo art. 130 V recoge la obligación de integrar estos objetivos en el resto de políticas de la Comunidad, sin excepción alguna, facultando al Consejo y a la Comisión para la adopción de medidas concretas sobre la base de la cooperación internacional. Se promueve una educación de calidad¹⁰²⁸, entre cuyos objetivos no se recoge expresamente la formación sobre la interacción entre medio ambiente y desarrollo. La Unión parte del respeto a la diversidad de culturas de sus miembros y regiones¹⁰²⁹ señalando que el aspecto cultural será tenido en cuenta a la hora de adoptar decisiones respecto a otras disposiciones del Tratado¹⁰³⁰.

La solidaridad con los menos desarrollados se manifiesta en el objetivo de la cohesión económica y social y es una prioridad en el Tratado de *Maastricht*, como materialización de lo que define como un desarrollo armonioso dentro de la Comunidad, interpretando esta cualidad desde el punto de vista económico¹⁰³¹. Se apoyan las iniciativas económicas en sectores relacionados con el medio ambiente a través del Fondo de Cohesión¹⁰³². En este Tratado se dedica un capítulo específico a la ciencia y la tecnología¹⁰³³ como campos necesarios para alcanzar los objetivos planteados en cuanto a la competitividad de la industria europea sobre la base de la coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros, estableciendo un programa marco que establecerá el Consejo por unanimidad.

En materia de medio ambiente¹⁰³⁴, como señala KRÄMER¹⁰³⁵, se incluyen, por primera vez, una serie de preceptos en el Tratado destinados a

¹⁰²⁸ Art. 126.

¹⁰²⁹ Art. 128.

¹⁰³⁰ Párrafo 4.

¹⁰³¹ Responsabiliza de la acción en este ámbito a los Fondos con finalidad estructural: el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, así como al Banco Europeo de Inversiones, entre otros instrumentos financieros, arts. 130 B y ss.

¹⁰³² Art. 130 D en su párrafo segundo.

¹⁰³³ Título XV, art. 130 F y ss.

¹⁰³⁴ Título XVI, art. 130 R a 130 T.

medidas medioambientales. Los objetivos son la protección y mejora de este valor como tal, en cuanto entorno en el que se desarrolla la vida de las personas y, en tercer lugar, como fuente de recursos naturales, planteando su utilización prudente y racional. Se propone explícitamente un nivel elevado de protección, debiendo ser tenido en cuenta este objetivo en las demás políticas de la Unión, si bien bajo el prisma de la diversidad regional, con lo que se plantea la integración desde el punto de vista ambiental sobre la base de los principios ya formulados en el Acta Única de 1987¹⁰³⁶. Como ocurriera también en este texto, el Tratado de *Maastricht*, delimita la acción comunitaria en materia de medio ambiente sobre la base de los datos técnicos y científicos, la diversidad regional, el balance entre la acción o la falta de ella y en lo que a este estudio interesa, el objetivo del desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones¹⁰³⁷, lo que confirma la relación entre todas estas políticas establecida ya en el Acta Única. En cuanto a los mecanismos para lograr estos objetivos, el nuevo art. 130 S introduce la posibilidad de que se aprueben regulaciones de carácter general en el ámbito fiscal, de ordenación del territorio, aprovechamiento de los recursos hídricos, así como al régimen energético de cualquier Estado miembro o bien, que se lleven a cabo programas de acción aprobados por el Consejo.

Tras este somero análisis, podemos decir que el Tratado de *Maastricht*, aprobado cuatro meses antes que la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹⁰³⁸, es una norma jurídica vinculante que aborda los tres pilares que forman el desarrollo sostenible de manera, prácticamente, independiente, tratando por separado el desarrollo económico y social con el objetivo del desarrollo armonioso a través de la cohesión en estos dos ámbitos, así como la protección ambiental y el deber de asistencia a los países en desarrollo, estableciendo la necesidad de integración de estos dos últimos en los demás objetivos de la comunidad. En el desarrollo de este trabajo analizaremos cómo

¹⁰³⁵ Añade el autor que la mayor dificultad de estas medidas consistía en la necesidad de aprobarlas por unanimidad, lo que provocó un debate considerable con respecto al fundamento jurídico de las medidas medioambientales, ya que, con frecuencia la Comisión y el Parlamento querías basarlas en el art. 95, mientras el Consejo y los Estados miembros preferían el art. 175 (*Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, p. 5).

¹⁰³⁶ Art. 130 R, párrafo 2 *in fine*.

¹⁰³⁷ Art. 130 R, párrafo 3º.

¹⁰³⁸ Celebrada entre los días 13 y 14 de junio de 1992, mientras que el Tratado europeo fue suscrito en la localidad belga de *Maastricht* el 7 de febrero de ese mismo año, es decir cuatro meses antes.

ha ido resolviendo la UE, en sus distintas instancias, los conflictos entre el desarrollo económico y social y la política ambiental, basada en el principio de un alto nivel de protección.

El principio de equidad intra-generacional aparece en los objetivos de cohesión social y asistencia a los países en desarrollo, en lo que se denomina *desarrollo armonioso*. Además, introduce en el Tratado un elenco de mecanismos regulatorios para la consecución de los objetivos ambientales y sociales a través de disposiciones de carácter general y programas de acción en materias concretas, con lo que a la regulación sobre la materia añade una eficacia jurídica vinculante para los Estados parte. Sin embargo, las únicas menciones que hemos encontrado en este documento a la *sustainability* han sido al referirse al aspecto financiero y por el contrario, difiere en el contenido que posteriormente va a delimitar la Declaración de Río al objetivo del desarrollo sostenible¹⁰³⁹. Por otra parte, en el enfoque adoptado por los Estados parte en el Tratado de *Maastricht* no se percibe la responsabilidad intergeneracional pasado-futuro en el aprovechamiento de los recursos, la necesidad de evaluación previa de las actividades como principio¹⁰⁴⁰, la necesidad de garantizar la participación ciudadana en todo el proceso de unión, la conciencia de la necesidad de realizar cambios en los modelos demográficos y los patrones de consumo y la necesidad de establecer un régimen de responsabilidad que tenga en cuenta la diferencia en las posibilidades de cumplimiento según el nivel de desarrollo, carencias que nos llevan a formularnos una pregunta básica.

Las anteriores reflexiones nos llevan indefectiblemente a hacernos la siguiente pregunta: ¿hubiera tenido el mismo contenido el Tratado de *Maastricht* si hubiese sido elaborado después de la aprobación de la Declaración de principios en la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo?

¹⁰³⁹ Según se recoge en el principio 3 de la Declaración de Medio Ambiente y Desarrollo: “*El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*”.

¹⁰⁴⁰ Aunque ya existía una norma sobre evaluación previa de determinados planes y programas, la Directiva 85/337.

C. El Tratado de Ámsterdam¹⁰⁴¹

Esta nueva reforma, por la cual se modifican, de nuevo, los tratados constitutivos de la CEE y de la CECA, es un paso más en el proceso de unión y, como la segunda fase prevista en *Maastricht*, supone a estos efectos, un cambio de enfoque para acercar los objetivos de la Unión a los principios trazados en la Declaración de Río a la que, sin embargo, no se hace mención expresa. Desde el punto de vista político, es de destacar, siguiendo a KRÄMER¹⁰⁴², la inclusión del sistema de codecisión para los asuntos medioambientales. Parte de la base de la inclusión del desarrollo sostenible como interacción de las políticas económica, social y medioambiental en sus Considerandos¹⁰⁴³.

Se cita, expresamente ya, como nos recuerdan JUSTE RUIZ y CASTILLO DAUDÍ¹⁰⁴⁴, el desarrollo sostenible como uno de sus objetivos fundamentales¹⁰⁴⁵ y se compromete a que las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos. Ejemplo de planificación como método y eficacia jurídica, este tratado supone un paso más en la efectividad de la política de la Unión, que atribuye al Consejo Europeo la competencia para adoptar acciones y/o estrategias concretas¹⁰⁴⁶. Se refuerza la cooperación entre los Estados miembros, la libre circulación de personas y capitales, el empleo, la protección de los consumidores. La modificación del art. 130 R del Tratado de la CEE en su párrafo 2 nos indica que se mantiene el objetivo de un alto nivel de protección del medio ambiente, dejando prevista, entre otras, la posibilidad de adoptar medidas de armonización y de salvaguarda.

¹⁰⁴¹ Aprobado el 2 de octubre de 1997 (DOCE) C340/1 de 10 de noviembre.

¹⁰⁴² Derecho *Ambiental Comunitario*, cit., p. 6.

¹⁰⁴³ Art. 1 en la modificación del considerando séptimo del Tratado, si bien lo menciona como principio y no como objetivo.

¹⁰⁴⁴ *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y de la Unión Europea*, cit. pp. 152-153.

¹⁰⁴⁵ Como reza el primer párrafo del nuevo art. B del Tratado:

“Promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado”.

¹⁰⁴⁶ Art. J.4.

Un nuevo art. 191 A recoge el derecho de información a favor de los ciudadanos sobre la documentación de los órganos de gobierno de la Comunidad. Con todo ello, Europa, cuarenta años después del Tratado de Roma, no se olvida de la paz¹⁰⁴⁷, como un presupuesto básico para la consecución de sus demás objetivos, “manteniendo la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia”¹⁰⁴⁸, un espacio que ha ido creciendo físicamente gracias a los Tratados de adhesión posteriores a su constitución¹⁰⁴⁹. A partir del Tratado de Ámsterdam, la UE no solo adopta el objetivo de desarrollo sostenible, sino que, como indica SÁNCHEZ RAMOS¹⁰⁵⁰ reconoce la interrelación entre sus pilares básicos, junto con la búsqueda del progreso económico y social, unido a un alto nivel de protección ambiental, todo ello dentro de un sistema jurídico que es referencia dentro del Derecho Internacional, en constante evolución hacia la eficacia, camino que no estará exento de dificultades y contradicciones.

D. La fracasada Constitución Europea¹⁰⁵¹

Este texto recogió en su denominación misma la alta aspiración del proceso de unión al dotar a la organización de un texto básico y nuclear de toda nación: una Constitución donde se recogiesen los derechos y libertades fundamentales, así como los principios básicos y estructura orgánica de la nación, en una orientación de cara a la futura ratificación de los Estados que

¹⁰⁴⁷ Que cita en el nuevo texto del Considerando Noveno.

¹⁰⁴⁸ Nueva redacción del art. B del Tratado de la Unión.

¹⁰⁴⁹ Tratado de adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (1972), que lleva el número de Estados miembros de la Comunidad Europea de seis a nueve.

Tratado de adhesión de Grecia (1979).

Tratado de adhesión de España y Portugal (1985), que lleva el número de Estados miembros de la Comunidad Europea de diez a doce.

Tratado de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia (1994), que lleva el número de Estados miembros de la Comunidad Europea a quince.

Tratado de adhesión de Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia (2003). Este Tratado eleva el número de Estados miembros de la Comunidad Europea de quince a veinticinco.

Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía (2005). Este Tratado eleva el número de Estados miembros de la Comunidad Europea de veinticinco a veintisiete.

¹⁰⁵⁰ *Desarrollo sostenible y Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aspectos Generales*, en AA.VV. dirigidos por BUSTILLO y GÓMEZ, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 84.

¹⁰⁵¹ DOC 2004/C 310/01, DOE de 16.12.2004.

destaca JUSTE RUIZ¹⁰⁵², aun así no exenta de críticas¹⁰⁵³. Podemos considerarlo la expresión máxima de la multilateralidad dentro de la política internacional, el paso final del proceso de unión. El objetivo que planteaba era seguir en la senda del progreso económico y social sobre la base de un sistema político democrático y económico de libre mercado, estrechando los lazos de una Europa que calificaba como “unida en la diversidad”¹⁰⁵⁴ consciente del deber de solidaridad con las generaciones presentes y futuras.

a) El desarrollo sostenible como objetivo básico

En su art. 1-3, tras señalar como objetivos básicos de la Unión la promoción de la paz, de sus valores¹⁰⁵⁵, la seguridad, la justicia y el bienestar de sus pueblos, se marca expresamente como objetivo el desarrollo sostenible de Europa “*basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico*”. Dos años después de la Declaración sobre Desarrollo Sostenible aprobada por Naciones Unidas en Johannesburgo en septiembre de 2002¹⁰⁵⁶ Europa, dentro de la asunción de que existe un sistema de principios jurídicos que componen las medidas a tomar a favor del desarrollo sostenible, plasmaba claramente la interrelación entre las políticas de desarrollo económico, basada en un mercado único, de desarrollo social, sobre la base de

¹⁰⁵² Para este autor, la pretendida dimensión constitucional del Tratado cuya aprobación se plantea debe considerarse por ahora como una orientación *pro futuro*, más que como una realidad constituyente en sentido propio (*La Constitución Española y la Constitución Europea*, Cuadernos de Integración Europea, Centro de Documentación Europea de la Fundación General de la Universidad de Valencia, nº 1 junio 2005, Valencia, p. 3).

<http://www.cuadernosie.info> [Visita 28 agosto 2017]

¹⁰⁵³ Según MANGAS MARTÍN, lo confuso es como ha sido bautizada: Constitución para Europa. No es una Constitución, ni es para toda Europa. Es un Tratado internacional y la Unión Europea una organización internacional singular. Por su finalidad y estructura es una constitución *material* en el sentido de ser las reglas fundamentales de convivencia entre ciudadanos y Estados soberanos e independientes, pero es un niño (un Tratado) con nombre de niña (Constitución) (*La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, contraportada).

¹⁰⁵⁴ Seguros de que, «Unida en la diversidad», Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana.

¹⁰⁵⁵ Según el art. I-2 titulado “Valores de la Unión”.

¹⁰⁵⁶ A la cual, al igual que ocurriera en el Tratado de Ámsterdam respecto de la Declaración de Río, no encontramos ninguna mención expresa.

un sistema de derechos y libertades fundamentales con el objetivo de un alto nivel de protección ambiental¹⁰⁵⁷, incorporando la noción de equidad intra-generacional (junto con la intergeneracional) al asumir la responsabilidad de mantener y mejorar las condiciones de la existencia de las generaciones futuras.

Para PINTOS SANTIAGO¹⁰⁵⁸ se trataba de una Constitución económica, en la cual el objetivo seguía siendo el crecimiento, al que se añade la necesidad de equilibrio con el desarrollo social a través de la estabilidad de los precios, la competitividad y el objetivo del pleno empleo, de forma respetuosa con un alto nivel de protección del medio ambiente. Reconocía las desigualdades en este campo entre los distintos territorios de la Unión, así como la obligación de corregirlas a través de la cohesión económica y social¹⁰⁵⁹ y la lucha contra la exclusión social y la pobreza en su compromiso de asistencia a nivel internacional, nivel en el que reproduce el objetivo del desarrollo sostenible¹⁰⁶⁰ junto con la paz y la seguridad. Más allá de estos principios, la ambición del texto se plasmaba en la propuesta de una estructura que tenía como objetivo el dar cumplimiento efectivo a esta política económica a través de un presupuesto y recursos financieros propios. Dentro de la Parte III, dedicada a las políticas y funcionamiento de la Unión, al expresar sus principios en su art. 119 integraba las exigencias de protección del medio ambiente en el resto de las políticas y acciones, con el fin de promover un desarrollo sostenible.

b) Principios y políticas a las que pretendía afectar

Estos campos de actuación eran: el mercado interior, basado en la libre circulación de personas, bienes y servicios, una política económica y monetaria sobre la base de la coordinación de los Estados miembros, la libre competencia,

¹⁰⁵⁷ DÍAZ YÁNEZ, *Política energética y medioambiental*, en MÉNDEZ DE VIGO *et. al.*, *¿Qué fue de la Constitución Europea?*, Editorial Planeta, Barcelona, 2007, p. 275.

¹⁰⁵⁸ *El resurgimiento de los principios generales y los derechos fundamentales en el nuevo Derecho de la Unión Europea*, Revista Jurídica de Castilla La-Mancha, nº 57, 2015, p. 209.

¹⁰⁵⁹ Equivalente al deber de asistencia recogido en el Principio 6 de la Declaración de Río.

¹⁰⁶⁰ Párrafo 4 del artículo I-3: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”

estabilidad de los precios, finanzas públicas saneadas y balanza de pagos estable. Sobre la base de estos principios, el texto facultaba a los organismos europeos, sobre todo al Consejo, a intervenir en la economía de un Estado miembro¹⁰⁶¹. La creación de una moneda única, al fin denominada euro¹⁰⁶², fue una medida sin precedentes en la asociación entre Estados en una política monetaria que gira sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) cuyo eje es el Banco Central Europeo, organismo con competencias, incluso, para dictar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, pudiendo incluso sancionar por el incumplimiento de sus disposiciones. Tal fue la importancia de la política económica en el seno de la Unión dentro de la Constitución Europea que en el siguiente Capítulo III se refiere textualmente a “Políticas en otros ámbitos”¹⁰⁶³ entre los que se encuentra el empleo como elemento supeditado en paralelo a la economía y sus evoluciones, con el fin de conseguir un nivel elevado de empleo como objetivo también de su política social¹⁰⁶⁴, evitando lo que se denomina exclusión (término recurrente en las normas europeas que expresa una situación que equiparamos a la pobreza), en un texto que no se olvidó de promover la igualdad de retribución en el sentido de luchar contra la discriminación salarial por razón de sexo¹⁰⁶⁵.

En materia social, esa política de desarrollo se comprometía en la lucha contra la pobreza, contra la discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres y la protección de los derechos del niño, así como la solidaridad entre generaciones. El respeto a la diversidad cultural europea como parte de su patrimonio, asumiendo su papel en la consecución de estos objetivos a nivel internacional sobre la base de la Carta de Naciones Unidas¹⁰⁶⁶. En su art. I-9 reconocía los derechos y libertades del Convenio Europeo como principios generales del Derecho de la Unión, sin perjuicio de los derechos, libertades y principios reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

¹⁰⁶¹ Artículo 179 y ss. de la Constitución Europea.

¹⁰⁶² Artículo 185 y ss. del mismo texto.

No obstante, tal y como se prevé en la propia Constitución, no todos los países miembros adoptan el euro como moneda lo que abre dentro de la UE una clara distinción entre países que están en el denominado Eurogrupo y los que no lo están.

¹⁰⁶³ Art. III-203 y ss.

¹⁰⁶⁴ Art. II-209 y ss.

¹⁰⁶⁵ Art. III-214.

¹⁰⁶⁶ Art. I-3.

Europea¹⁰⁶⁷ que se incorporaba a la Constitución¹⁰⁶⁸. Otra de las preocupaciones que se recogía en el Capítulo III es la denominada “cohesión económica, social y territorial”¹⁰⁶⁹ y que persigue el fin de “conseguir un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión” “reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. El objetivo de la cohesión social debe integrarse dentro de la política económica, dejando previstos una serie de instrumentos para hacerlo posible¹⁰⁷⁰. Identificamos cohesión social con el deber de solidaridad y desarrollo armonioso con el principio de equidad intra-generacional. La formación de la juventud¹⁰⁷¹ tiene en el texto como objetivo básico el desarrollo de una educación de calidad, teniendo en cuenta la diversidad cultural y lingüística, pero no incluía expresamente entre sus objetivos la formación de las nuevas generaciones en los principios de equidad, solidaridad y protección ambiental, como reclama algún sector de la doctrina¹⁰⁷². Europa, sin perjuicio de la cláusula de solidaridad introducida en el art. III-329 para situaciones excepcionales, partía de la base de que sus miembros se encuentran entre los denominados países desarrollados por lo que en el texto no encontramos una preocupación especial por la lucha contra la pobreza dentro de sus fronteras, sino por establecer unas normas comunes de control de la política económica, dentro de la cual, la parte dedicada

¹⁰⁶⁷ Cuya transcripción a este texto desde el Tratado de Niza busca transformar su contenido inicialmente declarativo en obligatorio. Así JUSTE RUIZ en *La Constitución Española y la Constitución Europea*, Cuadernos de Integración Europea, Centro de Documentación Europea de la Fundación General de la Universidad de Valencia, nº 1 junio 2005, Valencia, p. 12.

<http://www.cuadernosie.info> [Visita 28 agosto 2017]

¹⁰⁶⁸ Libro II.

¹⁰⁶⁹ Sección Tercera, arts. III-220 y ss.

¹⁰⁷⁰ Artículo III-221 que se refería a los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros existentes.

¹⁰⁷¹ Art. III-282 y ss.

¹⁰⁷² Por todos, AZNAR MINGUET y ULL SOLÍS, reivindican la introducción de la ética para la sostenibilidad en la formación universitaria a través de los diseños curriculares, conformando una Agenda 21 para la Universidad, implementada en Europa a través de la *Red Copernicus* a través del documento *Bolonia Sostenible*. Para las autoras, la Universidad no es únicamente un espacio de formación sino que es también un lugar de experimentación de nuevas propuestas educativas, y una plataforma de difusión de cambios en las percepciones, actitudes y comportamientos hacia nuevas formas de vida más sostenibles (*La formación de competencias básicas para el desarrollo sostenible: el papel de la Universidad*, Universidad de Valencia, Revista de Educación, número extraordinario 2009, pp. 219-237).

a acelerar el crecimiento de los más rezagados se denomina, como hemos visto “cohesión económica, social y territorial”¹⁰⁷³.

c) Modelo de integración en la política ambiental: la interrelación

El tercer pilar del desarrollo sostenible, la política relativa al medio ambiente de la Unión Europea, quedaba plasmada en los arts. III-233 y siguientes de la CE partiendo de una serie de objetivos como son la conservación, protección y mejora del medio ambiente. En concreto, el estándar seguía siendo un alto nivel de protección teniendo en cuenta la diversidad de sus regiones. La protección de la salud de las personas, el uso prudente y racional de los recursos naturales, la promoción de medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas ambientales.

Estos objetivos básicos revelan que el eje de esta política no era el medio ambiente de forma autónoma o independiente sino, con una clara influencia del principio antropocéntrico, en cuanto entorno que rodea al ser humano y que condiciona su vida y su salud, así como medio que garantiza la subsistencia de los recursos que toma de la naturaleza y, a la vez forman parte de los recursos necesarios para su subsistencia. Dicho esto, se consideró esencial conseguir un alto nivel de protección ambiental, objetivo que tendrá en cuenta la diversidad de circunstancias económicas y sociales. Los principios propios de la política ambiental de la Unión recogidos en el art. 223.2 de la CE eran: el principio de precaución y acción preventiva, el principio de corrección de los daños, preferentemente en el origen, y “quien contamina paga”. Pero, cuando en el párrafo siguiente (233.3) se plantean las circunstancias a tener en cuenta a la hora de poner en marcha esa política ambiental, vemos cómo se establecía la necesaria interrelación con las políticas en aras del desarrollo económico y

¹⁰⁷³ Bajo este título se incluye en la Constitución Europea un Protocolo 29 en el que se reafirman en la necesidad de dar cumplimiento a este objetivo, dotando a esta política de recursos como un Fondo de Cohesión, sin perjuicio del papel del Banco Europeo de Inversiones. El Fondo de Cohesión se destinará a proyectos relacionados con el medio ambiente (y creación de red de transporte europea), con lo que se está dotando de financiación propia al cumplimiento de esta política sobre la base de la cohesión social, relación triangular básica (economía-solidaridad-protección ambiental) en el concepto del desarrollo sostenible.

Otro aspecto importante en la contribución a estos Fondos es la consideración del nivel de desarrollo de cada miembro en su contribución a los mismos, evitando sobrecargar con este gasto a los países “menos prósperos”, estableciendo, de alguna forma, un régimen de responsabilidad diferenciada.

social, de forma que queda plasmado el objetivo del desarrollo sostenible en la política ambiental de la UE, aunque no se mencione expresamente en este momento.

Esas circunstancias condicionantes de la política ambiental eran, en primer lugar, la disponibilidad de datos científicos y técnicos, que recoge la aportación de la ciencia y la tecnología, principio 9 de la Declaración de Río. No obstante la CE dedicaba una Sección específica a la promoción de la ciencia y la tecnología en los arts. 248 y siguientes, fomentando la creación de un espacio común europeo de investigación, coordinando la acción de los Estados miembros a través de un Programa Marco Plurianual que se desarrollaría a través de una ley marco europea. En segundo lugar la diversidad de las condiciones ambientales de las diversas regiones, factor que, bajo nuestro punto de vista, permitiría que las comunidades locales pudieran fundamentar que esta política se adaptase a sus circunstancias físicas, sociales, y económicas como una forma de protección, prevista en el principio 22 de Río. Por último, las ventajas y las cargas que pudieran derivarse de la acción o la falta de acción. Con lo que a la hora de evaluar la respuesta a un problema ambiental no solo serían considerados los valores de esta naturaleza, sino también el impacto económico y social de las medidas, el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. Es aquí donde la Unión se planteó el objetivo del desarrollo sostenible equilibrando el desarrollo económico y social con la protección ambiental, aunando así los tres pilares básicos que lo conforman.

Vemos así que en la CE se propuso la integración o interrelación de las cuestiones ambientales de manera conjunta con el objetivo del desarrollo económico y social. No solo la protección del medio ambiente debía ser tomada en cuenta a la hora de diseñar las demás políticas, sino que, ante una decisión con afección sobre el medio ambiente y a la hora de decidir su solución, se deberían tener en cuenta las repercusiones económicas y sociales dentro de la diversidad y con arreglo a los datos técnicos y científicos¹⁰⁷⁴. En un análisis

¹⁰⁷⁴ Esta evolución coincide con la del principio de integración recogido en 4 de la Declaración de Río a nivel Naciones Unidas.

desde el punto de vista jurídico, en la línea del Derecho europeo, la Constitución Europea revelaba un nivel de desarrollo de referencia en el Derecho Internacional en cuanto a su nivel técnico y de ambición en cuanto a su eficacia¹⁰⁷⁵.

d) La política exterior

Como señala SANZ LARRUGA¹⁰⁷⁶, el texto transmitía la intención de la Unión Europea de colaborar activamente en el logro de un desarrollo sostenible más allá de sus fronteras. La prevención del daño transfronterizo, se enfocaba en el Capítulo V del Título IV, Parte III¹⁰⁷⁷, como un principio de actuación, en casos en los que exista una amenaza grave contra la salud y al tratar de la política energética en los arts. 256 y siguientes, se integraba entre sus objetivos básicos la protección ambiental, fomentando la eficiencia energética. En cuanto a la acción exterior de la Unión¹⁰⁷⁸, en relación con el objeto de este estudio, en el art. III-292.2 incluía entre sus objetivos el apoyo al desarrollo sostenible en los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza, contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible, así como promover un sistema internacional basado en la cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

El compromiso con su deber de asistencia se recogía bajo el epígrafe “Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria”¹⁰⁷⁹ con el objetivo básico de la erradicación de la pobreza a través de una política de cooperación para el

¹⁰⁷⁵ Que sin embargo, como señala JUSTE RUIZ sólo será efectiva cuando se produzca la ratificación de los 25 Estados miembros actuales de la Unión y dichas ratificaciones sean notificadas al depositario (*La Constitución Española y la Constitución Europea*, Cuadernos de Integración Europea, Centro de Documentación Europea de la Fundación General de la Universidad de Valencia, nº 1, junio 2005, Valencia, p. 11.)

<http://www.cuadernosie.info> [Visita 28 agosto 2017]

¹⁰⁷⁶ Sin embargo, recuerda la debilidad de la acción exterior de la Unión europea debido a la falta de acuerdo en este sentido entre los Estados miembros (*La “Constitución Europea” y el medio ambiente: ¿una reforma insuficiente?*, Criterios, *res publica fulget*: revista de pensamiento político y social, pp. 115-148).

¹⁰⁷⁷ Arts. III-278 y ss.

¹⁰⁷⁸ Título V, Parte III, arts. 292 y ss.

¹⁰⁷⁹ Art. III-316 y ss.

desarrollo con respeto a la de Naciones Unidas, principio que debe integrarse en sus relaciones con estos países. La Unión podría poner en marcha sus propios programas a través de una ley marco y con la financiación del Banco Europeo de Inversiones. En el supuesto de catástrofes naturales dejaba expresamente previsto el deber de prestar ayuda humanitaria¹⁰⁸⁰ como parte del deber de asistencia, sin perjuicio de la cláusula de solidaridad que obligaba a prestar asistencia a cualquier miembro que lo solicite en caso de necesidad¹⁰⁸¹.

e) Trascendencia jurídica

Jerárquicamente, y en relación directa con el nivel de eficacia, la CE pretendió situar el Derecho de la Unión por encima de las normas de los Estados miembros¹⁰⁸² incidiendo directamente en el principio de soberanía de cada uno de ellos. En cuanto a la delimitación de sus competencias, se rige por el principio de atribución y en lo relativo a su ejercicio por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁰⁸³, clasificándolas como exclusivas¹⁰⁸⁴ o compartidas. Como materias compartidas, preveía expresamente, entre otras, las relativas al medio ambiente¹⁰⁸⁵, a la política social, la cohesión económica, social y territorial, agricultura y pesca, medio ambiente, libertad, seguridad y justicia, desarrollo científico y tecnológico y asistencia a nivel internacional, todo ello sin perjuicio de la cláusula de flexibilidad prevista en el art. I-18. La estructura orgánica de la Unión tenía como base las figuras del Parlamento, el Consejo de Ministros o Consejo, el Consejo Europeo, la Comisión Europea o Comisión y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sirviéndose como instrumentos jurídicos de leyes marco, leyes, como actos legislativos y reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes como actos no legislativos. Al tratar su funcionamiento, transmitía su preocupación por

¹⁰⁸⁰ Art. III-321 y ss.

¹⁰⁸¹ Art. III-239.

¹⁰⁸² Art. I-6.

¹⁰⁸³ Art. I-11.

¹⁰⁸⁴ Art. I-13.1.

¹⁰⁸⁵ Así nos lo recuerda FERNÁNDEZ DE GATTA (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008 1ª parte, p. 17.)

fomentar la buena gobernanza¹⁰⁸⁶ permitiendo el acceso a los actos y documentos por parte de los ciudadanos. El art. 234 nos reflejaba el nivel de eficacia del funcionamiento de la UE, al establecer que las normas relativas a las acciones a llevar a cabo en ejecución de la política ambiental tendrán el rango de ley marco, sin perjuicio de que se trataba de una legislación de mínimos autorizando a cada Estado miembro a dictar disposiciones que prevean un nivel más elevado de protección¹⁰⁸⁷.

f) Aportación del texto

Tras esta semblanza de la CE, en lo que al objetivo del desarrollo sostenible y sus principios se refiere, siguiendo a SORNOSA¹⁰⁸⁸, percibimos la integridad y concreción, con la que se quiso desarrollar jurídicamente, recogiendo, como hemos venido señalando, muchos de los principios establecidos por la Declaración de Río y sobre todo, su espíritu como objetivo de la humanidad, junto con la realidad europea, a un nivel sin precedentes en nuestra historia reciente con la transnacionalización de la democracia¹⁰⁸⁹. Sin embargo, la falta de ratificación del texto por parte de algunos Estados y el hecho de no haber llegado a entrar en vigor, ante el requisito de la doble unanimidad establecido por el art. 48 del TUE¹⁰⁹⁰, supuso una crisis sobre la confianza en el funcionamiento de la Unión como señala OREJA AGUIRRE¹⁰⁹¹ y que provocó, acto seguido, que entrásemos en el denominado “periodo de reflexión”¹⁰⁹².

¹⁰⁸⁶ Art. I-50.

¹⁰⁸⁷ Art. III-234-6.

¹⁰⁸⁸ *La apuesta de la Constitución Europea por un desarrollo sostenible*, Ambienta, enero de 2005, p. 9.

¹⁰⁸⁹ HABERMAS, *La Constitución de Europa*, Editorial Trotta, Madrid, 2012, p. 10; en la misma línea OREJA AGUIRRE en el Prólogo a la obra de MÉNDEZ DE VIGO, *et. al.*, (*¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Editorial Planeta S.A., Barcelona, 2007, p. 7), que se plantea si el proceso de ampliación se ha convertido en la cabeza de turco de la indecisión ante este reto.

¹⁰⁹⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA señala como posibles causas de este fracaso, las dificultades de compensación, incluida su inusitada extensión, el alejamiento de la realidad social europea, así como otros problemas de tipo político, entre los cuales hay que incluir el fracaso de los referendos en los Países Bajos y Francia (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit.*, p. 18).

¹⁰⁹¹ *Op. cit.* p. 24.

¹⁰⁹² OREJA AGUIRRE nos recuerda que el Consejo Europeo abrió en abril de 2005 el denominado “periodo de reflexión” para debatir sobre las opciones de salida a la crisis europea.

E. El Tratado de Lisboa

Cerramos este repaso a los que hemos denominado textos originarios, con el Tratado de Lisboa¹⁰⁹³ de 2007 que, como señala LÓPEZ SKULJ¹⁰⁹⁴, pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Entre otras modificaciones, esta reforma incluye un paso decisivo al objeto de este estudio: la definición de lo que entiende Europa por desarrollo sostenible, con una nueva redacción del art. 2.3 del Tratado de la UE, según el cual:

“Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección de mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.”

Esta formulación, que interrelaciona e integra de manera equilibrada las políticas básicas de la UE buscando su armonía, se encuentra en la línea expresada ya desde el Tratado de Ámsterdam así como en la Constitución Europea y debemos decir que obliga a seguir este modelo dentro del ámbito de aplicación del TFUE y será objeto de este estudio analizar cómo se ha recogido este mandato. En la acción exterior, confirma el apoyo a la búsqueda del desarrollo sostenible de los países en desarrollo con el objetivo de erradicar la pobreza¹⁰⁹⁵, así como en la adopción de medidas a escala internacional en la protección y mejora del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales¹⁰⁹⁶.

Ante todo, la principal aportación del Tratado de Lisboa, en lo que al objeto de este trabajo se refiere¹⁰⁹⁷, es la incorporación, a partir de 2007, en un

¹⁰⁹³ Suscrito el 13 de diciembre de 2007, DOC 2007/C 306/01.

¹⁰⁹⁴ *La protección del medio ambiente en Europa a partir del Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 20, 2011, pp. 205-215.

¹⁰⁹⁵ Nuevo artículo 10 A.2.c).

¹⁰⁹⁶ Párrafo f) del mismo artículo.

¹⁰⁹⁷ Es analizada por LOZANO CUTANDA la trascendencia del Tratado de Lisboa desde el punto de vista de su aportación al Derecho Ambiental, pero más allá de este enfoque, realiza una interesante crítica la autora al afirmar que esta reforma recoge una parte sustancial de las modificaciones que contenía la Constitución Europea, pero despojadas del tinte constitucional, volviendo al formato de reforma del tratado, eliminando cualquier mención a una autoridad supranacional (*Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 210). A nuestro juicio, aparece en el fondo de estas consideraciones una resistencia innegable e histórica de los Estados a renunciar a su soberanía, siendo pertinente recordar a CARRILLO SALCEDO

texto jurídico básico vinculante tanto para las instituciones comunitarias como para los Estados miembros, del concepto “europeo” de desarrollo sostenible¹⁰⁹⁸. Entre los elementos de su definición podemos observar la pretensión de que en la búsqueda de este objetivo se aúnen un alto nivel de protección ambiental y el progreso social, dentro de una economía de mercado altamente competitiva, que es realmente la razón de ser de la Unión Europea. Difícil e incómoda tarea como veremos.

F. Conclusiones sobre la evolución del desarrollo sostenible en los textos básicos

a) El desarrollo sostenible es uno de los objetivos globales de la Unión Europea

Debemos decir que los textos analizados, a partir del reconocimiento de unos principios y competencias específicamente ambientales con el Acta Única, como nos recuerda KRÄMER¹⁰⁹⁹, progresivamente, van situando en primera línea de la política europea el objetivo del desarrollo sostenible junto a la paz y a la seguridad, lo que se manifiesta con continuidad con la voluntad expresada ya en el Tratado de Ámsterdam. Es tal el interés por este objetivo, que encontramos lo más parecido a una definición en la línea ya expuesta en los Tratados de Ámsterdam, CE y de forma más descriptiva en el de Lisboa.

b) La integración o interrelación de sus pilares según los textos básicos

El enfoque de los textos es el reconocimiento de una interrelación continua, mutua y necesariamente equilibrada entre desarrollo económico, social y el

cuando afirma que la base sociológica de las Organizaciones Internacionales supone más un principio de coordinación entre Estados soberanos que de subordinación de éstos a una instancia política superior (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, cit., p. 108).

¹⁰⁹⁸ Por todos, JUSTE RUIZ y CASTILLO DAUDÍ, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y de la Unión Europea*, cit., p. 143.

¹⁰⁹⁹ Como nos recuerda el autor se introduce una sección dedicada a medidas medioambientales (arts. 174-176) que debían ser aprobadas por unanimidad por lo que se prefirió el fundamento del art. 95 (*Derecho Ambiental Comunitario*, cit., pp. 1-37).

nivel elevado de protección ambiental que se plantea la Unión Europea en la línea de la Declaración de Río y con un evidente, aunque no expreso, paralelismo tardío con las resoluciones posteriores de la ONU. Esta interrelación, supone un condicionante recíproco de las diversas políticas de tal manera que, el desarrollo económico debe ser respetuoso con los derechos del individuo y con el medio ambiente, pero también los derechos del individuo se supeditan al interés general, a la responsabilidad respecto a las generaciones futuras y al objetivo de protección del entorno, no siendo menos cierto que la política ambiental no es autónoma ya que, al menos teóricamente, queda supeditada a los objetivos de desarrollo económico y social. La primera consecuencia es un aumento de la complejidad a nivel político y jurídico que va a tener sus consecuencias en la implementación del sistema sobre el desarrollo sostenible. Esta “mutualidad equilibrada” debe ser considerada como un objetivo global más allá del enfoque económico, social o ambiental, desde el punto de vista del Derecho, lo que justifica la necesidad de establecer un sistema jurídico a nivel comunitario que recoja esta realidad y la ordene, de manera que la ciencia jurídica aporte una herramienta eficaz al desarrollo sostenible que, en la evolución analizada, se ha consolidado como un objetivo básico de la Unión Europea junto con la paz, la seguridad, la justicia o el bienestar de sus pueblos, según sus normas básicas.

c) La obligación de crear un sistema jurídico eficaz

La UE, fruto de la alianza entre naciones, con una estructura orgánica perfeccionada y autora de un sistema jurídico eficaz, referencia a nivel internacional, tiene el deber y la responsabilidad de interpretar y materializar el objetivo del desarrollo sostenible en la línea marcada por la Declaración de Río y confirmada por Johannesburgo a partir del momento en el que forma parte del Tratado. Sin embargo, hemos de destacar que, en las sucesivas reformas analizadas, encontramos la definición de lo que debe entenderse por desarrollo sostenible, materializada en la Declaración de Lisboa de 2007, excesivamente condicionada por la naturaleza de mercado común que preside a la Unión Europea y a la vez, por el reto de conseguir un alto nivel de protección ambiental, ya asumido en el Acta Única.

En nuestra opinión, nos encontramos ante un conjunto de países que se asocian, en principio con fines mercantiles que, progresivamente, adquieren la conciencia sobre la degradación del entorno que les rodea y esta realidad va a condicionar su concepto sobre el desarrollo sostenible.

d) Carencias en los tratados básicos

En cuanto al sistema de referencia formulado en Río, echamos en falta algunas carencias ya que, por ejemplo, no se reconoce expresamente en los textos básicos analizados que sea necesario el cambio del modelo económico a nivel internacional, de forma que se asuma a esa escala el problema del subdesarrollo y la degradación ambiental, así como la necesidad de que no se utilice de forma abusiva este argumento para limitar el acceso a los mercados de los productos procedentes de los países menos desarrollados impidiendo su desarrollo, de forma que las medidas a adoptar en los problemas transfronterizos no sean impuestas sino consensuadas¹¹⁰⁰. Tampoco se nos plantea desde estos textos básicos que los Estados tienen la obligación de fomentar modalidades de producción y consumo más sostenibles, así como políticas demográficas apropiadas, como señala el principio 8 de Río.

Estas omisiones, paradójicamente, nos identifican (hablamos de la UE), como así es, con el bloque de los países del Norte o países desarrollados, motivo por echamos en falta en los tratados constituyentes esta perspectiva propia de los países en desarrollo que, como su propio nombre indica, tienen un enfoque distinto del objetivo del desarrollo sostenible, lo que va a suponer otro condicionante más del sistema jurídico europeo.

e) Nuestras propuestas

Para corregir esta desviación de rumbo, sería decisivo para el futuro, a un plazo medio, incluir en los textos básicos de la UE que el objetivo del desarrollo sostenible, como proceso en curso, así como el sistema de principios en el que se

¹¹⁰⁰ Principio 12 de la Declaración de Río.

basa, en la forma señalada en el capítulo internacional, debe ser reconocido, como objetivo global de la humanidad al nivel de la paz o la seguridad, en nuestra sociedad introduciendo este valor desde la fase inicial de formación de los individuos, afrontando con la suficiente voluntad política un cambio de modelo económico más equitativo, con una perspectiva intergeneracional, sobre la base de un alto nivel de conocimiento, procurando que esa educación de calidad que se propone la UE, se materialice con la participación de la sociedad a todos los niveles y se vea enriquecida por un correcto enfoque de la interrelación existente entre el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, incluyendo los esfuerzos que nos exige en nuestro modo de vida diario y adaptándola, caso por caso, sobre la base de unas reglas interpretativas que proporcionen la necesaria seguridad jurídica en supuestos de conflicto.

Siguiendo nuestra propuesta, si objetivo central del sistema el sistema está bien definido, su desarrollo, inspirado en el conjunto de principios ya establecidos en Río, a través del método de planificación y evaluación, junto con el tradicional de regulación, permitirá un sistema jurídico mejor identificado y, por tanto, más eficaz que el que hemos tenido hasta ahora.

III. Principales factores de influencia a nivel político

1. Europa ante la Cumbre de la Tierra

Ante la inminencia de la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo a celebrar ese mismo año en Río de Janeiro, el Parlamento de la entonces CEE, aprobó el 12 de febrero de 1992, la Resolución sobre la participación de la CEE en dicha Conferencia¹¹⁰¹. En ella cita expresamente como antecedentes, entre otros textos, la Comunicación de la Comisión «Una plataforma común: orientaciones de la Comunidad para la CNUMAD 1992»¹¹⁰², y en especial, el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1987 (Informe *Brundtland*)¹¹⁰³. De forma significativa, el

¹¹⁰¹ DOC 67 del 16/03/1992, p. 152.

¹¹⁰² SEC (91) 1693.

¹¹⁰³ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *cit.*, p. 46.

Parlamento principia este texto con una definición de desarrollo sostenible que nos resulta conocida, que hemos venido denominando segunda definición o “concepto dinámico” recogida en el Informe *Brundtland* y con la que nos hemos declarado identificados¹¹⁰⁴ desde el punto de vista de este estudio:

“Considerando que un desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y los cambios institucionales son consecuentes con las necesidades futuras y presentes.”¹¹⁰⁵

A partir de este posicionamiento inicial, el Parlamento declaraba “la absoluta necesidad” de que las políticas de las autoridades públicas, dentro de un sistema democrático, que permita la participación ciudadana, garanticen el desarrollo sostenible. Estas políticas deben partir de la interrelación de los factores ambientales, sociales, económicos y sanitarios. Hace un reconocimiento expreso a una mayor responsabilidad de los países desarrollados en la situación de deterioro ambiental y que existe una relación clara e indiscutible entre pobreza, mala salud, degradación medioambiental y desarrollo inadecuado e insostenible, que hace necesario enfrentarse, teniendo en cuenta esta interrelación, de forma conjunta a los problemas medioambientales y de desarrollo¹¹⁰⁶, que identifica como señales de este deterioro a la pobreza, cada vez mayor de una parte importante de la humanidad, al cambio climático, a la pérdida de la diversidad biológica, a las repercusiones medioambientales y socioeconómicas de la ingeniería genética, a la protección de la capa de ozono y a una gestión sostenible de los bosques. En este texto, el Parlamento reivindica un derecho al medio ambiente con una protección eficaz¹¹⁰⁷, propone la adopción de acuerdos que pongan en marcha medidas concretas para atajar estos problemas y llama a la “responsabilidad moral” de los países desarrollados. En concreto, manifiesta su deseo de que se llegue a una definición concluyente de «desarrollo sostenible»¹¹⁰⁸. Esta definición

¹¹⁰⁴ En nuestro entorno también JUSTE RUIZ coincide con esta concepción dinámica (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos*, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, cit., p. 764).

¹¹⁰⁵ Apartado A.

¹¹⁰⁶ Apartados B a G.

¹¹⁰⁷ En relación con el derecho a un medio ambiente sano y habitable, lo define como derecho de la humanidad y lanza a la Cumbre la propuesta de elevarlo hasta su inclusión como tal en la Declaración Universal de Derechos Humanos (apartado 9), así como de crear un Tribunal Internacional del medio ambiente, criticando la falta de dureza de la jurisprudencia internacional con los ataques deliberados al medio ambiente (párrafo 14).

¹¹⁰⁸ Apartado 5.

“concluyente”, según el Parlamento, no va a tener una función meramente declarativa, sino que, como expone al tratar las medidas sobre el comercio internacional y el GATT, va a dirimir la compatibilidad de las medidas comerciales internacionales con los aspectos medioambientales¹¹⁰⁹.

Tampoco se olvidó en esta resolución el Parlamento de la necesidad de aprobar en esta cita una declaración de principios en forma de “Carta de la Tierra”, así como un programa de trabajo para el siglo XXI, la Agenda 21¹¹¹⁰. Con respecto a las políticas transversales, esta Declaración reconoce la necesidad de integrar este objetivo en la fiscalidad, la financiación y relaciones económicas internacionales, así como en la necesidad de transferir los conocimientos técnicos y científicos a los países en desarrollo. Sin embargo, no encontramos en este texto ninguna mención expresa a la necesidad de formar a la sociedad en esta materia, como tampoco a plantear un cambio de modelo económico (sí de modelo energético), ni de los modelos de producción o consumo. Se mencionan los problemas concretos, como la contaminación, la degradación ambiental, la pobreza, el hambre, así como la necesidad de adoptar medidas para atajarlos, pero no se plantea la necesidad de un cambio global, a pesar de que el enfoque que asume de la definición de desarrollo sostenible es dinámico, como un proceso de cambio.

A pesar de sus carencias, comunes también en los textos básicos analizados anteriormente, esta Resolución nos transmite que, de cara a la Cumbre de la Tierra en 1992, el Parlamento fue consciente de la importancia del desarrollo sostenible, como un objetivo global, hasta tal punto que habría de ser respetado por todas las políticas que se pongan en marcha. Lo que también nos aporta esta Resolución, en sentido positivo, es que toma como punto de partida el que venimos denominando segundo concepto recogido en el Informe *Brundtland*¹¹¹¹

¹¹⁰⁹ Apartado 11.c) “La necesidad urgente de garantizar que en las relaciones comerciales internacionales, como en el GATT, se incorporen consideraciones medioambientales y que aquéllas sean compatibles con el concepto de desarrollo sostenible, previendo, en particular, regímenes específicos cada vez que los ecosistemas o las poblaciones vulnerables se vean amenazados; se solicita a la Comisión Europea que desarrolle a corto plazo propuestas de una forma de comercialización sostenible, por ejemplo, mediante impuestos a la importación de bienes que no se producen en modo sostenible;”

¹¹¹⁰ Apartado 10.

¹¹¹¹ Comparamos la anterior definición con la muy parecida que recoge el Informe *Brundtland*: “En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas.”(Comisión Mundial

que tiene un carácter más dinámico al calificarlo como proceso, con una dirección hacia la cual hay que encaminar todas las políticas. Para el Parlamento, además, es esencial recoger en un texto jurídico de alto nivel una definición precisa de lo que es el desarrollo sostenible en realidad y el conjunto de principios que deben orientarlo, para que puedan servir de herramientas para evaluar si las normas o políticas de todo tipo son respetuosas con este objetivo global, coincidiendo en este aspecto con la opinión de autores como DECLERIS¹¹¹², como requisito previo y necesario para la creación de un sistema jurídico que garantice su cumplimiento.

Podemos afirmar así, que esta Resolución del Parlamento, bajo la influencia de la CMMAD de 1992, inicia el camino a la correcta integración del desarrollo sostenible como objetivo global en el seno de la legislación europea, proceso que, como señala SMITH¹¹¹³, culminará con su inclusión en el Tratado de Ámsterdam de 1997 y su posterior definición en el Tratado de Lisboa de 2007. La propuesta del Parlamento, además, constituye el reconocimiento de la necesidad de crear alrededor del concepto un sistema jurídico en el que serán elementos básicos un conjunto de principios, un programa de aplicación y unas políticas transversales.

2. El Proceso de Cardiff

En el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo en diciembre de 1997¹¹¹⁴, a raíz de la propuesta del primer ministro sueco, se solicitó a la

sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*. publicado en castellano por Alianza Editorial S.A. Madrid, primera edición en 1.988. Editada en inglés por Oxford University Press, p. 46).

¹¹¹² Destaca el autor que, a menos que el desarrollo sostenible se defina legalmente de forma correcta, es decir, de manera sistémica, es a priori imposible de realizar (*The law of sustainable development: General principles*, Report produced for the European Commission, *cit*, p. 38 (Traducción propia)).

En nuestra doctrina y en el mismo momento histórico, autores como PIÑAR llaman la atención sobre la importancia de este objetivo global, así como de la necesidad urgente de una reflexión sobre el alcance jurídico del concepto (*Desarrollo sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Universidad San Pablo-CEU, 2002, p. 30).

¹¹¹³ “*The final step in the introduction of sustainable development into the EC Treaty took place in the form of the Treaty of Amsterdam (ToA), which took effect May 1, 1999*” (*The European Union’s Commitment to Sustainable Development: Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy?*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, nº 13, 2002, pp. 261 y ss.).

¹¹¹⁴ Resolución de 13 de diciembre de 1997, 98/C, DOCE 35/01 de 2.2.98.

Comisión una estrategia para la aplicación del nuevo artículo 3.C¹¹¹⁵ del Tratado CE consolidado, según el cual, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹¹¹⁶, la protección del medio ambiente se debía integrar en la definición y aplicación de todas las actividades y políticas comunitarias con un enfoque transversal. Con esta Comunicación de la Comisión¹¹¹⁷ se inicia el proceso de elaboración de la futura Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, y que determina la necesidad de evaluación de impacto medioambiental de las propuestas de la Comisión que puedan tener repercusiones significativas y la elaboración de estrategias sectoriales en sectores como la agricultura, el transporte o la energía. El Consejo Europeo de *Cardiff*, celebrado los días 15 y 16 junio de 1998¹¹¹⁸, tiene como cuestiones fundamentales la unión económica y monetaria, la reforma de las finanzas públicas sobre la base de la Agenda 2000, las relaciones exteriores y el enfoque sobre el proceso de desarrollo de la Unión. En relación con el desarrollo sostenible, en sus Conclusiones, acusa recibo de la propuesta de la necesidad de una estrategia específica propuesta por parte de la Comisión¹¹¹⁹ “comprometiéndose a examinarla rápidamente” y solicita a las distintas composiciones del Consejo que integren la protección ambiental y el desarrollo sostenible en las diferentes estrategias¹¹²⁰.

Con el proceso de *Cardiff*, no solo se produce una revisión general de las políticas comunitarias en orden a la integración de la protección ambiental y el objetivo del desarrollo sostenible, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹¹²¹, además, como señala PEREIRA DA SILVA¹¹²², se decide que el método o proceso jurídico para la consecución del objetivo del desarrollo sostenible, discorra indisolublemente unido, *per se*, a la protección ambiental y su

¹¹¹⁵ Artículo 3.C: “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.”

¹¹¹⁶ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008, 1ª parte.

¹¹¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 - Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea (Cardiff - junio de 1998) [COM (1998) 333 - no publicada en el Diario Oficial].

¹¹¹⁸ http://www.europarl.europa.eu/summits/car1_es.htm > [Consultado 30 agosto 2017]

¹¹¹⁹ Párrafo 32 de las Conclusiones.

¹¹²⁰ Párrafo 34.

¹¹²¹ *Op. cit.* p.18.

¹¹²² *The Aarhus Convention: a “bridge” to a better environment*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Meio Ambiente, nºs 18/19, IDUAL, Almedina, dez 2002/jun 2003, pp. 134 e ss.

integración en las demás políticas, a través de la elaboración de estrategias, con su evaluación, seguimiento y control.

A partir de este momento, la necesidad de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible está en la agenda del Consejo Europeo y ya en el celebrado en Helsinki, los días 10 y 11 de diciembre de 1999, al tratar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el proceso de Luxemburgo, se contempla la necesidad de integrar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en las políticas sociales y económicas, solicitando de la Comisión la elaboración de un informe previo al Consejo Europeo de Gotemburgo 2001 sobre la integración del desarrollo sostenible en las demás políticas de la Unión. La Comisión, por su parte, en su Comunicación “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: «Hacia un desarrollo sostenible»”¹¹²³, ya consideró el V Programa en materia de medio ambiente, la respuesta de la UE a la Cumbre de Río. El objetivo de este programa era integrar la protección del medio ambiente en las actividades económicas, seleccionando una serie de temas y objetivos prioritarios, como son el cambio climático, acidificación y calidad atmosférica, protección de la naturaleza y biodiversidad, agua, medio ambiente urbano, zonas costeras, residuos, gestión de riesgos en accidentes. En su Comunicación, la Comisión señala ya, que el futuro de la política ambiental es su integración con los objetivos económicos y sociales de “forma coordinada y mutuamente compatible”. Tras recoger el objetivo del desarrollo sostenible en el Tratado de la UE, el VI Programa debe reconocerlo como orientación y ser un pilar de la estrategia europea para el desarrollo sostenible¹¹²⁴.

Haciendo balance de la experiencia, señala la incapacidad de la legislación ambiental, por sí sola, para solucionar los problemas creados por las actividades humanas, lo que hace necesario abordar los problemas junto con su dimensión económica y social¹¹²⁵. Es en el Consejo Europeo de Estocolmo de

¹¹²³ COM/99/0543 final.

¹¹²⁴ Como así analizamos en el Capítulo VI.IV.3. de este trabajo.

¹¹²⁵ 8. Avances hacia un desarrollo sostenible. Así, en sus Conclusiones, párrafo 10. “Del medio ambiente hacia el desarrollo sostenible. Medidas para el futuro, la Comisión se propone la meta de alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible y “*Para ello es preciso, fundamentalmente, establecer de otro modo los objetivos económicos, sociales y medioambientales de manera que resulten complementarios y*

marzo de 2001 cuando cala entre los representantes de los gobiernos, la necesidad de integrar el objetivo del desarrollo sostenible en los Objetivos Generales de Política Económica trazados en Lisboa, reiterando a la Comisión la necesidad de un informe previo al Consejo Europeo en junio de ese año¹¹²⁶. A falta de una, la Comisión emite dos Comunicaciones sobre el desarrollo sostenible, una para preparar el Consejo Europeo en el que se iba a aprobar una Estrategia específica, y otra para preparar a la UE ante el reto de la Cumbre Mundial de Johannesburgo de 2002, resoluciones que analizaremos en sus correspondientes apartados¹¹²⁷.

Por su parte, el Consejo de Medio Ambiente en sus Conclusiones de 8 de marzo de 2001¹¹²⁸ también se pronuncia sobre los dos acontecimientos más inminentes: la aprobación de la Estrategia Europea sobre Desarrollo Sostenible en junio de ese año y la celebración de la Cumbre Mundial de Johannesburgo. Respecto de la Estrategia, encuentra su fundamento en la necesidad de integrar la protección del medio ambiente en las políticas sectoriales, como exige el Tratado, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible, recordando que, a partir del Consejo Europeo de *Cardiff* de 1998, el medio elegido es la elaboración de estrategias globales, acompañadas de calendarios e indicadores. Según el Consejo, uno de los pilares de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible será la “política de integración” con objeto de reconciliar ecología, el progreso social y el desarrollo económico. En lo que respecta a la Cumbre de Río+10, considera que, por una parte, debe revitalizar el compromiso político y, por otra, tener un programa de futuro concreto y para ello propone, incluso, cinco objetivos estratégicos concretos:

1. Mayor igualdad en el mundo y una asociación efectiva en pro del desarrollo sostenible.
2. Mejor integración de las políticas y una mayor coherencia de la cooperación internacional en pro del desarrollo sostenible.

contribuyan juntos a la sostenibilidad. Los resultados dependerán no sólo de la actuación a nivel comunitario sino también, en gran medida, de la voluntad de los Estados miembros de asumir sus responsabilidades”.

¹¹²⁶ FERNÁNDEZ DE GATTA, *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental Europa, año 2008, nº 13, pp. 15-47.

¹¹²⁷ Capítulo V.II.1 y Capítulo IV.III.3 respectivamente.

¹¹²⁸ (6752/01).

3. Ratificación y aplicación efectiva de los convenios y protocolos relativos al desarrollo sostenible adoptados desde la CNUMAD.
4. Respaldo y adopción de objetivos de defensa del medio ambiente y el desarrollo para revitalizar e instigar el compromiso político.
5. Y una actuación más eficaz y supervisión en los planos nacional, regional e internacional.

En una valoración de este proceso, la Comisión en su documento de trabajo denominado “Integración de las consideraciones ambientales en otras políticas: balance del proceso de *Cardiff*”¹¹²⁹ de 2004, entre otras consideraciones, realiza una autocrítica durante este periodo en lo que respecta a la integración ambiental, concluyendo en una necesidad de reactivación de este proceso. Como resume FERNÁNDEZ DE GATTA¹¹³⁰, los principales defectos que señala la Comisión se centran en, la falta de coherencia de las formaciones del Consejo, la necesidad de un mayor compromiso respecto a la integración ambiental, de concebir el proceso de integración como algo dinámico con revisiones periódicas, de establecer prioridades y orientaciones más claras y a la conveniencia de adoptar un planteamiento estratégico más amplio en esta materia. Cerrando esta valoración, la Comisión, con una serie de recomendaciones dirigidas a la necesidad de realizar un balance anual propone, para corregir estos defectos, señalar unas metas operativas claras a los Consejos sectoriales, aplicar las decisiones adoptadas en la Cumbre de Johannesburgo 2002, ampliando la integración a más sectores y a través de nuevos mecanismos, con una mayor implicación de los Estados miembros.

Como señalábamos al principio, desde un punto de vista positivo, podríamos sintetizar las principales aportaciones del denominado proceso de *Cardiff* en la introducción de la necesidad integración de la protección ambiental y el objetivo del desarrollo sostenible, interrelacionando con las demás políticas comunitarias, así como que esa integración se lleve a cabo a través de la aprobación de estrategias sometidas a evaluación y control

¹¹²⁹ COM (2004) 394 final, Bruselas, 1-6-2004.

¹¹³⁰ *Op. cit.*, p. 21.

periódicos, lo que constituye el antecedente inmediato y razón de ser de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible¹¹³¹.

Pese a nuestra visión positiva no podemos ser ajenos al hecho de que, como señala KRÄMER¹¹³², en lo que respecta al principio de integración de las consideraciones ambientales, el proceso de *Cardiff* tras su revisión en 2004 ha quedado estancado, según considera este autor, debido a la pérdida de interés político en avanzar en ese proceso y, como consecuencia, en que haga efectivo el art. 6 del Tratado de la CE, que tiene como máximo exponente de su ineficacia, que el TJCE no haya anulado ni una sola disposición por vulnerarlo¹¹³³. En esta valoración crítica, LOZANO CUTANDA, aunque coincide en cuestionar la eficacia de este proceso, señala que el Tribunal de Justicia, ha tenido en cuenta en varias ocasiones el principio de integración para interpretar, de forma favorable a la protección ambiental, disposiciones del Tratado o de Derecho derivado¹¹³⁴.

3. Influencia de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible 2002

En el apartado anterior hemos vislumbrado ya, cómo en sus momentos previos, la Cumbre de Johannesburgo fue objeto de atención por parte del Consejo Europeo y del Consejo. En éste intentaremos reflejar la auténtica repercusión que ha tenido en las resoluciones de las principales instituciones europeas la CMDS. En este sentido, se pronuncia en primer lugar, la Comisión

¹¹³¹ En esta misma línea FERNÁNDEZ DE GATTA, cuando señala que el resultado más importante del proceso de *Cardiff* y del principio de integración ambiental (aunque no se agotan en ella) ha sido la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008 1ª parte, página 21).

¹¹³² *Derecho Ambiental Comunitario*, cit., párrafo 11-05.

¹¹³³ En palabras del autor: “No sabemos, por supuesto, si algún día el Tribunal emitirá una sentencia así. Sin embargo, hasta entonces, el Art. 6 seguirá siendo un bello principio que no se lo toman en serio ni las instituciones, ni las administraciones comunitarias.” (*Op. cit.*, párrafo 11-06).

¹¹³⁴ En concreto, LOZANO CUTANDA señala como ejemplos, la Sentencia de 13 de marzo de 2001 en el C-379/1998 *Preussen Elektra* y la Sentencia de 17 de diciembre de 2002 en el asunto C-513/99 *Concordia Bus Finland* (*Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 266).

que, casi un año y medio antes, emite su Comunicación de 6 de febrero de 2001, denominada “Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002”¹¹³⁵. En este texto hace un resumen de la situación a nivel mundial, tomando como indicadores básicos la pérdida de biodiversidad y el aumento de la pobreza y la conclusión es que no se ha hecho lo suficiente. No se cuestionan los principios de la Declaración de Medio Ambiente y Desarrollo, las propuestas de la Agenda 21, ni el concepto establecido desde el Informe *Brundtland*, sino lo que se ha hecho al respecto¹¹³⁶ partiendo del reconocimiento de la complejidad de los temas que afectan al desarrollo sostenible. En esta línea, el propósito de la Comisión es que la participación de la UE vaya precedida de un proceso de preparación que haga efectivas las propuestas de acción. Ante esta situación, propone medidas concretas para su efectividad y señala, en concreto, cuatro objetivos estratégicos, a saber: mayor equidad a escala mundial y una asociación eficaz para el desarrollo sostenible, mejor integración y coherencia a nivel internacional, la adopción de objetivos medioambientales y de desarrollo que revitalicen y refuercen el compromiso político, y por último una actuación más eficaz a nivel nacional, y un control internacional¹¹³⁷.

Hace depender el éxito del evento de una serie de factores, entre los cuales destacamos al señalar que los países desarrollados manifiesten un compromiso real de cambio de los modelos de producción y consumo no sostenibles, solucionar el bloqueo de las expectativas de los países en desarrollo y la falta de ayuda de los países de la OCDE al desarrollo. La Comisión es consciente de que Europa debe continuar asumiendo su papel internacional para mantener el Programa 21 dentro de las prioridades políticas y que es necesaria una fase

¹¹³⁵ COM/2001/0053 final.

¹¹³⁶ El párrafo 2.1, al referirse al proceso de Río dice así: “Consolidó el concepto de desarrollo sostenible lanzado por la Comisión *Brundtland*, a saber, la satisfacción de las necesidades del presente sin poner en peligro la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. Este concepto se definió con más precisión en la Cumbre social de Copenhague, de modo que actualmente el desarrollo sostenible se considera como un concepto con tres pilares, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente”.

¹¹³⁷ De hecho, la Comisión propone incluso un orden del día con cuatro temas a tratar: 1º.- La protección de recursos naturales que constituyen la base del desarrollo económico: la eco-eficiencia. 2º.- La integración entre el medio ambiente y la erradicación de la pobreza: la Cumbre debería mejorar las relaciones entre la pobreza y el deterioro ambiental. 3º.- La mundialización (globalización) sostenible: de la mundialización económica surgen tanto oportunidades como dificultades. 4º.- Promover el buen gobierno y la participación tanto a nivel nacional como internacional, destacando la participación ciudadana y la responsabilidad de las empresas y los medios de comunicación.

preparatoria para la contribución eficaz de la UE a la cumbre. Todo ello teniendo en cuenta que en la elaboración de ese orden del día se debe contar con el apoyo de los países en desarrollo. Internamente, en esta Comunicación la Comisión considera necesario que Europa cuente con una estrategia específica antes de 2002, así como estrategias sectoriales coordinadas que se deriven del Consejo de *Cardiff*, y en el nuevo plan de acción en materia de medio ambiente.

En esa búsqueda de la eficacia, para planificar la acción exterior de la UE en esta materia, la Comisión emite el 13 de febrero de 2002 la Comunicación “Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible”¹¹³⁸ en la que propone buscar en la Cumbre de Johannesburgo esa “asociación global” con el fin de acabar con la pobreza, como problema en sí y como excusa para crear o agravar conflictos, mejorar la eficacia y funcionamiento de los sistemas de gobierno y usar los efectos positivos de la globalización¹¹³⁹. Para la Comisión, es necesario un refuerzo de las normas nacionales y multilaterales para la liberalización económica y la aplicación de las necesarias políticas macroeconómicas. En cuanto a los diferentes niveles de desarrollo y su influencia en este proceso a nivel internacional, asume la aplicación de principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas establecido en Río¹¹⁴⁰. En un sentido práctico de la situación mundial, en cuanto a la política a favor del desarrollo, la Comisión prioriza la necesidad de dotar de estabilidad a los sistemas financieros para prevenirlos contra los efectos negativos de la globalización, el cumplimiento de los compromisos de ayuda al desarrollo, en el seno de la OMC, asumidos en *Doha*, así como la mejora de la gobernanza¹¹⁴¹, promoviendo la responsabilidad social de las empresas¹¹⁴². Propone fomentar el aumento de capacidad de los países en desarrollo con observancia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Cómo hacemos todo esto, es decir, de qué manera se financia la integración de este objetivo a nivel mundial. Según la Comisión, se debe canalizar a través de la Conferencia Mundial para el

¹¹³⁸ COM (2002)82 final.

¹¹³⁹ Definida como la rápida expansión de la circulación de mercancías, servicios, capitales, tecnologías, ideas y personas a través del mundo, párrafo 2.

¹¹⁴⁰ Principio 7 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

¹¹⁴¹ Libro Blanco sobre la gobernanza europea. La gobernanza europea - un Libro Blanco COM (2001) 428).

<http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/pdf/comm2001-428es.pdf>

¹¹⁴² Libro Verde de la Comisión “Fomentar un marco Europeo para la responsabilidad social de las empresas COM (2001) 366 final.

Desarrollo a celebrar en Monterrey en marzo de 2002 con medidas puramente financieras¹¹⁴³ y de carácter político. La Comisión, de cara a la Cumbre de Johannesburgo, pide un esfuerzo al Parlamento y al Consejo para que se lleguen a acuerdos (multilateralismo) e integren la dimensión interna sobre el desarrollo sostenible creada en el Consejo Europeo de Gotemburgo con la dimensión internacional que se plantea en la cumbre.

Ya el Consejo Europeo, en su sesión de Barcelona¹¹⁴⁴ de marzo de 2002, también tiene claro que en la Cumbre de Johannesburgo no se va discutir el contenido de los textos aprobados en 1992, sino lo que se ha hecho al respecto y en su mochila la UE lleva unas propuestas de acción concretas¹¹⁴⁵. En pleno proceso de ampliación, con un repunte en la preocupación sobre la seguridad y defensa y en un contexto de crisis económica, las líneas internas de actuación en relación con el objetivo del desarrollo sostenible a nivel comunitario son: la integración en políticas sectoriales como agricultura y pesca, la planificación ambiental en el seno del 6º Programa de Acción, y el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de *Kioto*, empezando por su ratificación. Se deja prevista la inclusión de los objetivos del desarrollo sostenible dentro de los criterios de evaluación previa de impacto y la mejora en la eficiencia energética, proponiendo la creación de unas estrategias nacionales¹¹⁴⁶.

En los momentos previos a la Cumbre de Río+10, la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002”¹¹⁴⁷,

¹¹⁴³ Aportación del 0,7%, endeudamiento de los países en desarrollo, protección de los bienes públicos mundiales o estimular la inversión extranjera.

¹¹⁴⁴ Barcelona, Conclusiones de la Presidencia de 15 y 16 de marzo de 2002, SN/100/2/02 REV ES.

¹¹⁴⁵ Párrafo 45 de las Conclusiones.

¹¹⁴⁶ En estos momentos previos a la Cumbre de Johannesburgo y posteriores a las resoluciones preparatorias de la Comisión y el Consejo Europeo, encontramos la Resolución de 16 de mayo de 2002 del Comité de las Regiones sobre el "Desarrollo sostenible Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible — Johannesburgo, 2002", Diario Oficial nº C 278 de 14/11/2002 pp. 0048 – 0052. El CR reivindica un mayor protagonismo de las entidades a nivel regional y local en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 21 y la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, sobre la base del principio de subsidiariedad. A estos niveles, propone el asociacionismo como fórmula idónea para coordinar la protección ambiental y la lucha contra la pobreza. Considera la educación y la formación como políticas fundamentales para protagonizar el cambio a través de una participación ciudadana más activa.

¹¹⁴⁷ C-180 E/517, DOUE de 31/07/2003.

parte de la base del sistema creado en la Cumbre de Río para empezar reconociendo que no se ha hecho lo suficiente y para ello, en Johannesburgo, hay que poner en marcha acciones concretas. En este momento, se muestra escéptico con el resultado del evento, habida cuenta las dificultades con que se encuentran las reuniones preparatorias para conseguir una amplia participación de jefes de Estado y una agenda ambiciosa. Declara la necesidad de ampliar los principios de desarrollo sostenible que tienen como objetivo conciliar una estabilidad y un desarrollo económico permanentes con los requisitos relacionados con la mejora del nivel social y de las condiciones de vida para todos, así como con la protección del medio ambiente a escala mundial¹¹⁴⁸ (esta afirmación podría acercarse a una definición). A nivel político, vincula desarrollo sostenible con la paz¹¹⁴⁹, la seguridad y el sistema democrático¹¹⁵⁰, condiciones básicas para la estabilidad que necesita el sistema y que, a nuestro juicio viene a situar en el lugar adecuado al desarrollo sostenible como objetivo global, por lo que es imprescindible la mejora de la gobernanza y controlar los efectos de la globalización (o mundialización como también la llama indistintamente). Sus propuestas de cara a la Cumbre se concretan en la lucha contra la pobreza y el fomento del desarrollo social¹¹⁵¹. Ante la situación de pobreza y la necesidad de cambio de los modelos de producción y consumo, aboga por sustituir el PIB como indicador de referencia del progreso social y por crear estrategias de erradicación de la pobreza que tengan en cuenta la función vital de los recursos naturales que mejoren el progreso en el mundo rural. La UE debe modificar sus políticas, especialmente las relativas a la liberalización del comercio, medio ambiente, salud pública, agraria y pesquera en esta línea. El aprovechamiento de la globalización, “comercio para el desarrollo sostenible”¹¹⁵², necesita que exista estabilidad y orden en el flujo de inversiones a nivel internacional, creando un entorno predecible. Las iniciativas políticas importantes deben ser sometidas previamente a la evaluación de su sostenibilidad, bajo unas adecuadas gestión y conservación sostenibles de los recursos naturales¹¹⁵³. En este sentido, lamenta que no haya propuestas

¹¹⁴⁸ Párrafo A.

¹¹⁴⁹ Párrafo 45.

¹¹⁵⁰ Párrafo E.

¹¹⁵¹ Párrafos 13 y ss.

¹¹⁵² Párrafos 28 y ss.

¹¹⁵³ Párrafos 37 y ss.

específicas de cara a la Cumbre, considerando necesario hacerlo en sectores como los océanos y mares (incluidos los arrecifes de coral), las zonas costeras, las montañas, los bosques tropicales y de otro tipo en los países en desarrollo, la utilización del suelo, la desertización, la biodiversidad, los residuos, las sustancias químicas, la contaminación atmosférica, la seguridad biológica, los minerales y los metales. La UE debe realizar una continua adaptación de sus políticas agraria y pesquera, reconociendo la necesidad de desarrollar indicadores que evalúen el impacto exterior de sus políticas. La evolución de las estructuras de consumo y de producción¹¹⁵⁴. En este sentido propone una revolución en materia de eficiencia, para lo cual es imprescindible la formación, la aportación de la ciencia y la tecnología, así como del marco jurídico adecuado. Mejor gobernanza a todos los niveles¹¹⁵⁵: considera que la buena gobernanza, incluido el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, la democracia, la transparencia y la lucha contra la corrupción forman parte de las bases necesarias para el desarrollo sostenible en todos los países. En este sentido, critica la poca atención de la Comisión al papel de los gobiernos regionales y locales y propone que, para 2004, se cree en la UE un marco jurídico que regule la responsabilidad económica, social y ambiental de las empresas.

Pero la realidad es que el escenario político internacional previo se vio marcado por los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EE.UU. y tras la Cumbre de Johannesburgo por la guerra en Iraq y el conflicto de Los Balcanes fundamentalmente, lo que provoca un mayor peso de los objetivos de paz y seguridad, como ya vaticinó la anterior resolución del Parlamento. De ahí se deriva, no solo el carácter limitado de los resultados de la Cumbre, a la que algunos autores calificaron como la “oportunidad perdida”¹¹⁵⁶ que ya hemos analizado, sino también, a nivel europeo la resignación que se plasma en la Resolución del Parlamento sobre los resultados de la CMDS (WSSD) de 26 de septiembre de 2002¹¹⁵⁷, que asume los resultados limitados en forma de

¹¹⁵⁴ Párrafos 51 y ss.

¹¹⁵⁵ Párrafos 60 y ss.

¹¹⁵⁶ Por todos, LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., 9ª ed., 2008, pp. 83 y ss.

¹¹⁵⁷ DOUE de 14 de noviembre de 2003, C-273 E-286.

Declaración y Acuerdos Tipo II¹¹⁵⁸, a pesar de la propuesta ambiciosa con la que acudió la UE a la cita en el sentido de crear una agenda y un programa de trabajo. El Parlamento Europeo, además, es muy crítico con el escaso papel que ha desempeñado en esta Cumbre y propone un programa de seguimiento de los compromisos, a nivel comunitario e internacional, en forma de debates sobre los futuros logros en materia de desarrollo sostenible. Sin embargo, la aportación del Parlamento a nivel comunitario tras Río+10 va a ser mucho más relevante, ya que, dentro del ámbito de sus competencias, le va a permitir en aquel momento plasmar sus propuestas sobre el desarrollo sostenible en el texto del proyecto de Constitución Europea.¹¹⁵⁹, incluyendo los principales elementos y líneas de trabajo del sistema, abiertos tras la CMDS¹¹⁶⁰, si bien con el resultado de un texto carente de fuerza vinculante, que nos obliga a quedarnos con su ambicioso contenido y propuesta a nivel jurídico.

Para completar una semblanza sobre esta situación a nivel internacional, a la preocupación sobre la seguridad, a nivel europeo se añade una creciente preocupación por la recuperación del crecimiento económico y la competitividad del mercado común. Así se percibe en el Consejo Europeo de marzo de 2003¹¹⁶¹, en el que se crea un Consejo de Competitividad y se insiste en la necesidad de crear empresas. No obstante, la UE no da la espalda a los compromisos adquiridos en Johannesburgo y le dedica un apartado específico a las medidas e instrumentos a adoptar¹¹⁶² en los que predominan los instrumentos de evaluación periódica.

¹¹⁵⁸ Fruto de esta figura debemos recordar que nació la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible que durante una década ha llevado a cabo una serie de conferencias bianuales en las que se resume su investigación jurídica de manera monográfica sobre este objetivo.

¹¹⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la contribución de la UE al Plan de Ejecución de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) de 25 de septiembre de 2003, P5_TA (2003)0414, DOUE de 26/03/2004.

¹¹⁶⁰ La resolución cita las siguientes iniciativas: Iniciativa de la UE sobre el agua, Iniciativa de la UE sobre la energía y Coalición de Johannesburgo para la Energía Renovable, Gobernanza mundial y relación entre comercio y medio ambiente, Producción y consumo sostenibles, Integración de los compromisos de la CMDS.

¹¹⁶¹ Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2003, DOC 8410/03 de 5 de mayo.

¹¹⁶² Párrafo 57.

4. Una nueva asociación mundial para el desarrollo sostenible tras Río+20. Cambio de modelo hacia la “economía verde”

A. Primeros efectos de Río+20 en Europa: el debate sobre la recuperación del sistema europeo

Tras la Cumbre Río+20¹¹⁶³, la primera reacción de la UE, al nivel que estamos analizando en este capítulo, se produce en la Comunicación de la Comisión de 12 de septiembre de 2012, “Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”¹¹⁶⁴, en la que reivindica el papel de un nuevo protagonista en la búsqueda del desarrollo sostenible: las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), como actores fundamentales a los que hay que crear un entorno favorable, fomentando su participación y el aumento de sus capacidades¹¹⁶⁵. Para llevar a cabo su cometido, según la Comisión, las OSCs necesitan un sistema judicial y legal democrático que funcione y que les proporcione *de iure* y *de facto* el derecho a asociarse y a una financiación segura, junto con la libertad de expresión, el acceso a la información y la participación en la vida pública. La responsabilidad primordial de garantizar estas condiciones básicas recae en el Estado, considerando a las OSCs son un factor clave para la mejora de la gobernanza. Pueden contribuir a fomentar el respeto al Estado de Derecho mediante el seguimiento de la aplicación efectiva de las leyes y las políticas, así como iniciar y apoyar los esfuerzos de lucha contra la corrupción. De igual forma, las considera agentes esenciales para el “crecimiento integrador y sostenible” mediante iniciativas que tienen un

¹¹⁶³ Cuyos efectos se analizan en nuestra doctrina, con interesantes aportaciones, en la obra de JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

¹¹⁶⁴ Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 12 de septiembre de 2012, Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores, COM (2012) 492 final.

¹¹⁶⁵ La Cumbre de Río+20 se caracteriza, de hecho, por la puesta en marcha de una gran cantidad de iniciativas protagonizadas por plataformas no gubernamentales.

impacto en la economía local o a través del seguimiento de las repercusiones de las políticas económicas nacionales e internacionales. También expone que se debe prestar atención al trabajo de las OSCs para promover y supervisar la responsabilidad social de las empresas, los modelos de negocios éticos y sostenibles y el programa por un trabajo digno, las asociaciones entre los sectores público y privado, el comercio justo y las acciones destinadas a un acceso equitativo a los recursos naturales y a la tierra.

Este papel relevante de la sociedad civil es destacado también por el ECOSOC en sus Dictámenes de 13 de diciembre de 2012 “sobre Río+20”¹¹⁶⁶ y de 23 de mayo de 2013 sobre la “economía verde”¹¹⁶⁷. En el primero de ellos lo hace bajo el punto de vista de la participación decisiva en el evento de este actor, así como *a posteriori* en el proceso de elaboración de unos Objetivos Mundiales de Desarrollo Sostenible, proceso que se pone en marcha en el seno de Naciones Unidas desde 2012 a través del Foro Político de Alto Nivel¹¹⁶⁸. Respecto de la necesidad de coordinación entre los compromisos adquiridos y las estrategias europeas, este organismo denuncia la necesidad de una revisión de la adecuación de la política europea, tanto desde la Estrategia Europa 2020 como la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, respecto de la planificación propuesta a partir de Río+20¹¹⁶⁹.

En el segundo Dictamen citado dedicado a la “economía verde”, asigna un papel fundamental a la participación ciudadana en lo que denomina “tercera revolución industrial” al referirse al cambio de modelo económico cuyo objetivo es la “desmaterialización de la producción”¹¹⁷⁰ desvinculando el crecimiento económico del uso de los recursos naturales. El Comité sigue recordando, sobre todo a la Comisión, que la UE debe integrar los Objetivos del Desarrollo Sostenible definidos por Naciones Unidas en todas sus políticas, especialmente

¹¹⁶⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 13 de diciembre de 2012 sobre «Río+20: balance y perspectivas» (Dictamen adicional), (2013/C 44/11), ponente Hans-Joachim WILMS.

¹¹⁶⁷ «La economía verde — Fomentar el desarrollo sostenible en Europa» (Dictamen de iniciativa), 2013/C 271/03, ponente Joana AGUDO I BATALLER y coponente Pedro NARRO.

¹¹⁶⁸ Cuyo papel es destacado en nuestra doctrina por autores como RODRIGO que le atribuye la condición de órgano fundamental para el seguimiento y examen de los progresos realizados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, cit., pp. 139 y ss.).

¹¹⁶⁹ Párrafo 4.4. *in fine*.

¹¹⁷⁰ Párrafo 3.1.

en la Estrategia Europa 2020, que el nuevo modelo económico debe integrarse en la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y que todas las estrategias europeas deben ser coordinadas¹¹⁷¹. Para medir los avances en esta dirección, será necesario crear y definir indicadores que puedan medir la calidad del crecimiento hacia el desarrollo sostenible. El Comité Económico y Social, en lo que se ha venido a denominar, por autores como PRIEUR¹¹⁷², su “nuevo papel” tras Río+20, mantiene que la “economía verde” debe ser considerada como una parte del objetivo global del desarrollo sostenible, pero sobre todo y en lo que nos interesa, reitera la necesidad de mantener una referencia conceptual de los objetivos, el orden en su relación y la necesidad de coordinación diferentes estrategias puestas en marcha para su consecución.

Podemos decir, pues, que la primera reacción institucional de la UE a la Cumbre Mundial de 2012 es una llamada a la responsabilidad de la sociedad civil al resaltar el derecho-deber de asociación, a todos los niveles, de la sociedad como parte del derecho-deber de participación ciudadana¹¹⁷³ y su importante contribución en el proceso a través de la agrupación en plataformas no gubernamentales o asociacionismo¹¹⁷⁴. El individuo tiene reconocido desde la Declaración de Río¹¹⁷⁵ el derecho a participar individualmente, pero en esta nueva fase, como ya se señaló en la Declaración de Johannesburgo en 2002¹¹⁷⁶,

¹¹⁷¹ Párrafo 1.6 y 2.3.

¹¹⁷² *L'Emergence des dispositifs stratégiques et programmatiques: l'exemple des Stratégies Nationales de développement durable (SNDD)* en PRIEUR, Michel y TIEZZMAN, José Antônio, *et al.*, *Instrumentos jurídicos para a implementação do desenvolvimento sustentável*, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.

¹¹⁷³ Lo que en la Declaración final de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible se denomina en su apartado C, “Participación de los grupos principales y otros interesados”, párrafos 42 a 55, ambos inclusive.

¹¹⁷⁴ Término utilizado a principios del siglo XIX por seguidores de teorías utópicas de pensadores tales como Robert OWEN, Claude Henri de SAINT SIMON, y Charles FOURIER para describir sus creencias. Esta teoría postula que toda conciencia es el resultado de la combinación, en conformidad con la ley de asociación, de determinados elementos simples y últimos derivados de la experiencia de los sentidos. Fue desarrollada por David HARTLEY y preconizada por James MILL. Partiendo de la base de que, la transformación de la realidad se puede llevar a cabo a través de la participación social, considera como cauce más eficiente para lograr mejorar el espacio público el asociacionismo. Éste consiste en organizar y planificar las acciones reflexionadas previamente por un colectivo de personas, que se constituyen como entidad (Asociación), para mejorar la calidad de vida de las personas de su barrio y/o ciudad y/o pueblo.

¹¹⁷⁵ Principio 10 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

¹¹⁷⁶ Párrafo 26 de la Declaración de Johannesburgo: “Reconocemos que el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles. Como parte de nuestra colaboración en la esfera social, seguiremos bregando por la formación de asociaciones estables con todos los grandes grupos, respetando su independencia, ya que cada uno de ellos tiene un importante papel que desempeñar.”

se promueve su acción a través de organizaciones de diversa naturaleza que buscan la consecución de objetivos concretos acordes con el desarrollo sostenible y sus principios. A partir de Río+20, estas instituciones ven potenciada, expresamente, su legitimación como actores en el proceso de desarrollo y los Estados tienen la obligación de crear los medios que les permitan llevar a cabo su función social a favor del bien común, entre otros, a través de marcos legislativos e institucionales adecuados, considerando indispensable para la promoción de un desarrollo sostenible, siguiendo a LEME MACHADO¹¹⁷⁷, una amplia participación del público, el acceso a la información y a los procesos judiciales.

Dicho esto, no podemos olvidar la crítica del ECOSOC ante un debate candente en este momento entre las instituciones europeas: Río+20 también exige una revisión de las estrategias europeas para reconducirlas conforme a esa propuesta mundial de Objetivos de Desarrollo Sostenible, proceso que conlleva la necesidad de tomar la decisión sobre cómo coordinarlas entre sí, de manera que según el ECOSOC, la denominada “economía verde”, forme parte de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y no al revés, así como con la propia Agenda 2030. A continuación, analizaremos los planteamientos de las distintas instituciones europeas, el debate, así como el resultado.

B. Cómo interpreta Europa el mensaje de Río+20

En el análisis de esta cuestión debemos diferenciar el enfoque de la Unión Europea respecto a los compromisos puestos en marcha tras la Cumbre Río+20, de la interpretación del sistema que debe adoptar para la implementación de la Agenda 2030.

a) Europa se suma a la asociación mundial

El documento en el que, realmente (o por fin), la Comisión comienza a realizar su propuesta de futuro de cara al objetivo del desarrollo sostenible tras la Cumbre de Río+20, es en la Comunicación al Parlamento Europeo, al

¹¹⁷⁷ Prefacio de la obra coordinada por PRIEUR, MICHEL Y TIEZZMAN, *et al.*, *Instrumentos jurídicos para a implementação do desenvolvimento sustentável*, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiania, 2012, p. 12.

Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015”¹¹⁷⁸ de 5 de febrero de 2015. En este texto, la Comisión reconoce la necesidad de recuperar el equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible como dice textualmente, “para evitar que se trabaje en compartimentos estancos y se neutralicen los distintos objetivos”¹¹⁷⁹. Promueve una nueva asociación mundial con arreglo a los principios de responsabilidad mutua y compartida, así como la implicación conforme al nivel máximo de las capacidades nacionales. Se basará también en el sistema democrático, el respeto a los derechos humanos, la buena gobernanza, la integración, la no discriminación y la igualdad de género. A partir de este enfoque, señala de esta forma, el método de trabajo centrado en la consecución de resultados mensurables, concretos y sostenibles que contribuyan directamente a los objetivos y metas acordados, que se plasmen en reformas estructurales y, en definitiva, en resultados positivos y sostenibles¹¹⁸⁰.

Esta Comunicación recoge los elementos esenciales del sistema basado en objetivos, principios, indicadores y planificación con todos sus elementos. El elenco de actores se ha ampliado claramente a la sociedad civil, por supuesto, pero también incluye a todas las formas de asociación, incluyendo a las público-privadas. En cuanto a los instrumentos jurídicos que se van a utilizar, entre los medios de aplicación (Apartado III), se señala que el desarrollo jurídico a nivel legislativo y reglamentario se deja a escala nacional y regional¹¹⁸¹ y a nivel internacional se pondrá en práctica el sistema de evaluación, planificación, seguimiento y rendición de cuentas¹¹⁸², sin perjuicio de integrar el objetivo del desarrollo sostenible en los acuerdos con terceros países¹¹⁸³. Parece que la

¹¹⁷⁸ COM (2015) 044 final.

¹¹⁷⁹ II. Principios generales de la asociación mundial

Párrafo 4: “Debe procurar que estén presentes, de forma equilibrada, las tres dimensiones del desarrollo sostenible para evitar que se trabaje en compartimentos estancos y se neutralicen los distintos objetivos.”

¹¹⁸⁰ Párrafo 6 del apartado II.

¹¹⁸¹ Apartado III. “Para ello deberá disponerse de marcos jurídicos justos y previsibles que fomenten y protejan los derechos humanos, las normas fundamentales del trabajo y el medio ambiente, y que garanticen la gestión sostenible de los recursos naturales.”

¹¹⁸² Párrafo 16.

¹¹⁸³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 19 de marzo de 2015 sobre “El papel del desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil en los acuerdos individuales de inversión de la UE con terceros países”, (2015/C 268/04), ponente Jonathan PEEL.

Comisión tiene claro cómo debe actuarse a nivel jurídico en cada ámbito de competencias.

Nuestra pregunta es, ¿dentro del ámbito europeo, a quién atribuye la Comisión la competencia para definir el objetivo en sí y su sistema de principios?, ¿dónde está la estrategia europea, el conjunto de principios rectores y su sistema de indicadores? Y dicho esto ¿en qué orden sitúa la Comisión, realmente, en este momento el objetivo del desarrollo sostenible? En este sentido, se remite permanentemente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que deberá concretar Naciones Unidas a través del Foro de Alto Nivel, pero no encontramos ninguna alusión en este texto a qué entiende en este momento por desarrollo sostenible, ni se menciona en ningún momento la Declaración de Río u otro instrumento internacional que establezca un sistema de principios¹¹⁸⁴, como tampoco se toman en consideración los principios rectores europeos¹¹⁸⁵. Por el contrario, para la Comisión, la referencia europea para implementar esta “asociación mundial” es la Estrategia Europa 2020 propuesta por la Comisión en su Comunicación de 3 de marzo de 2010¹¹⁸⁶, que propone un crecimiento sostenible inteligente e integrador diferente al desarrollo sostenible¹¹⁸⁷, omitiendo cualquier mención a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible puesta en marcha en 2001, todo ello en contra de las permanentes recomendaciones del ECOSOC. El debate está servido.

Bajo nuestro punto de vista, la Comisión pretende poner en marcha sus compromisos internacionales tras Río+20 en materia de desarrollo sostenible sin asumir una adecuada concepción de este objetivo global¹¹⁸⁸, de su lugar en el orden de prioridades para la UE, ni del conjunto de principios que deben

¹¹⁸⁴ En este sentido, aunque se remite a la Conferencia Río+20, ya vimos que en esta cita internacional no se aprobó ninguna declaración de principios, a pesar del intenso trabajo doctrinal a nivel internacional que culminó en 2012 con la Declaración de Sofía.

¹¹⁸⁵ Aprobados por el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, REV 1 10255/1/05.

¹¹⁸⁶ COM (2010) 2020 final.

¹¹⁸⁷ Ver Capítulo V.III.

¹¹⁸⁸ Una necesidad que es objeto de interés en la actualidad como lo refleja la obra de JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, pero que ya avanzaban autores como DECLERIS como una premisa básica para el adecuado establecimiento de un sistema jurídico propio (*The law of sustainable development: General principles, cit.*, p. 44).

inspirar las decisiones, carencias que consideramos básicas siguiendo en este aspecto la opinión de DECLERIS¹¹⁸⁹.

Esta propuesta de trabajo es recogida, en parte, por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 26 de mayo de 2015, “Una nueva asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015”¹¹⁹⁰, en la que, no solo la comparte, sino que insiste, en la necesidad de que las políticas que se adopten en relación con el desarrollo sostenible se dirijan a resultados concretos con objetivos mensurables respecto de todos los actores implicados. Se confirma el método de planificación pero la línea de trabajo que se propone para después de 2015 consiste en que todas las agendas o estrategias¹¹⁹¹ converjan en una sola¹¹⁹². El Consejo Europeo, en este momento discrepa con el criterio de la Comisión y no olvida que la UE tiene ya en marcha una serie de instrumentos del sistema sobre el desarrollo sostenible que la Comisión ha venido ignorando. Propone, sin perjuicio de llevar adelante un seguimiento eficaz de los objetivos, que se tome como referencia el sistema creado en torno de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, y sobre la base de los principios económicos expuestos en las Conclusiones de diciembre de 2014¹¹⁹³, con un sistema de evaluación y seguimiento sobre la base de unos indicadores internacionales, calendario de cumplimiento y de rendición de cuentas¹¹⁹⁴.

A nivel institucional, se encomienda la elaboración de ese conjunto de indicadores a la Comisión de Estadística de Naciones Unidas, Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de desarrollo sostenible y del Grupo de Alto Nivel para estos asuntos. Al igual que propone la Comisión, el

¹¹⁸⁹ Para el autor, la metodología a seguir se puede resumir en las siguientes fases: tras la definición de la estructura de un problema legal, debe llevarse a cabo el diseño de un sistema jurídico, un sistema de control, de evaluación de la Ley y de comunicación (*The law of sustainable development: General principles, cit.*, pp. 38 y ss.).

¹¹⁹⁰ DOC 9241/2015.

¹¹⁹¹ Párrafo 16: “Dentro de la UE tenemos asimismo el empeño de crear las condiciones para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, por ejemplo a través de la Estrategia Europa 2020, la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible y el 7º programa de acción en materia de medio ambiente.”

¹¹⁹² Párrafo 64: “La UE y sus Estados miembros seguirán desempeñando un papel activo y constructivo en todos los procesos en curso y abogarán por que converjan en un único programa general para después de 2015.”

¹¹⁹³ Conclusiones del Consejo Europeo en Bruselas, de 18 de diciembre de 2014, EUCO 237/2014.

¹¹⁹⁴ Párrafo 63.

Consejo Europeo coincide en que el desarrollo legal y reglamentario debe producirse a nivel estatal¹¹⁹⁵. El modelo que los representantes políticos de la UE proponen a través de estas conclusiones, aunque no lo dicen así expresamente es, en definitiva, crear una Estrategia Mundial para el Desarrollo Sostenible que a su vez dará lugar a una serie de estrategias nacionales, sistema que debe ser coordinado con las estrategias europeas en marcha, evaluado sobre la base de un conjunto de indicadores internacionales.

En nuestra opinión, a pesar de su gran influencia, estas propuestas vienen viciadas por las carencias conceptuales y diferentes criterios de interpretación al respecto de las principales instituciones de la UE, además por el hecho contrastado de la inoperancia del sistema jurídico europeo sobre desarrollo sostenible tras la entrada en vigor de la Estrategia Europa 2020. En este momento es evidente la diferencia de criterio a la hora de asignar su papel al sistema europeo sobre desarrollo sostenible de tal forma que mientras el ECOSOC y el Consejo Europeo abogan por recuperar la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y coordinarla con los OSD, la Comisión propone asumir directamente el sistema creado tras la Cumbre de Río+20 ignorando el sistema europeo. Las cartas están sobre la mesa.

b) La UE ante la Agenda 2030

Buscamos la contestación de la Comisión frente a la postura divergente del ECOSOC y sobre todo del Consejo Europeo en la Comunicación dirigida al Consejo, al Parlamento, al ECOSOC y al Comité de las Regiones de fecha 22 de noviembre de 2016, en la denominada “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible - Acción europea para la sostenibilidad”¹¹⁹⁶, con la que se propone la respuesta europea a la Agenda 2030 en cuanto al cumplimiento de los Objetivos sobre Desarrollo Sostenible (OSD). Bajo nuestro punto de vista, en esta Comunicación, en la que se cita en pasado a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y se toma como referente la Estrategia Europa 2020 así

¹¹⁹⁵ Párrafo 9: “Todos los países deberán velar por instaurar políticas adecuadas, por ejemplo a través de marcos legislativos y reglamentarios eficaces para la aplicación de la Agenda para el desarrollo después de 2015 y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.”

¹¹⁹⁶ COM (2016) 739 final.

como las diez prioridades o retos clave recogidos en la “Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio” del Consejo Europeo de 27 de junio de 2014¹¹⁹⁷, se pretende hacer inventario de cómo la UE está dispuesta a cumplir estos 17 objetivos establecidos a nivel internacional en sus múltiples políticas sectoriales existentes, sin poner en valor a los que hemos denominado elementos europeos del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible. Así, al tratar el seguimiento y control de cumplimiento de los objetivos¹¹⁹⁸ se remite al sistema establecido por la Comisión Estadística de Naciones Unidas en 2016, que incluye 230 indicadores iniciales para la vigilancia a nivel mundial, anunciando un plan de trabajo para crear un sistema¹¹⁹⁹ europeo a través de la Comisión de las Naciones Unidas para Europa, en lo que entendemos supone una renuncia consumada al sistema de indicadores para el desarrollo sostenible europeo¹²⁰⁰ creado en 2005, en favor de la “homologación” del cumplimiento de los OSD con arreglo al sistema creado por Naciones Unidas y que tiene, no solo a la UE, sino a sus Estados miembros como destinatarios. Para la Comisión, el referente europeo pasa de ser la Estrategia de Gotemburgo de 2001, a los OSD establecidos a partir de Río+20 a través del marco que crea la Comisión a partir de esta Comunicación, un papel que asume claramente en sus conclusiones al manifestar que: “La UE, como proyecto basado en los valores fundamentales y la equidad, adopta la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible como una oportunidad única para un futuro mejor.”

Desde un punto de vista conceptual, partiendo del reconocimiento de la inclusión en el Tratado del desarrollo sostenible como objetivo¹²⁰¹, al tratar la cuestión de la gobernanza¹²⁰² se reconoce que “el desarrollo sostenible requiere un enfoque político global e intersectorial para asegurarse de que los retos económicos, sociales y medioambientales se abordan conjuntamente”,

¹¹⁹⁷ Una Agenda que se marca un corto plazo de acción de cinco años y sus diez objetivos son: 1º Crecimiento, competitividad y empleo; 2º Capacitar y proteger a los ciudadanos; 3º Política energética y de cambio climático; 4º Libertad, seguridad y justicia; 5º Fortalecimiento del papel internacional; (EUCO 79/14).

¹¹⁹⁸ Apartado 3.3.

¹¹⁹⁹ Que analizamos con detalle en el Capítulo V.II.4.

¹²⁰⁰ Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible, Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹²⁰¹ En su artículo 3 del texto consolidado, se recoge la definición en el apartado 3 y en el 5 su dimensión internacional.

¹²⁰² Apartado 3.1 del texto.

destacando la competencia horizontal del cargo de Vicepresidente primero de la Comisión en esta materia. En cuanto la integración legal del desarrollo sostenible, señala los instrumentos para la mejora de la legislación, poniendo como ejemplo a todas las evaluaciones de impacto que tenga que llevar a cabo la Comisión, que deberán tomar en consideración las repercusiones económicas, sociales y medioambientales sobre la base del Programa “Legislar Mejor” adoptado en 2015.

Podemos concluir que la posición de la Comisión ante la Agenda 2030 y la implementación de los OSD en el ámbito europeo pasa por dejar de lado el sistema jurídico propio sobre desarrollo sostenible, para desde el modelo europeo de crecimiento que le proporciona la Estrategia Europa 2020, asumir el sistema de objetivos, estrategias y principios que le proporciona Naciones Unidas y que va a traducir en su propuesta de nuevo consenso europeo sobre el desarrollo¹²⁰³.

C. Influencia de *Nuestro futuro común* en el sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible

Tras el examen de las anteriores resoluciones podemos concluir que ni en las Conclusiones del Consejo Europeo, ni en los textos relacionados que hemos citado en este apartado, se plantea la revisión del concepto de desarrollo sostenible, con lo que entendemos que se da por válido el formulado en la Estrategia Revisada¹²⁰⁴ de 2006, así como en el Tratado¹²⁰⁵ y tampoco se cuestiona la vigencia de su sistema de principios rectores¹²⁰⁶ de 2005, remitiéndose únicamente a los expuestos en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2014¹²⁰⁷. Dicho texto, en su Capítulo I “Fomentar la inversión en Europa”, se ocupa básicamente de la situación económica en la UE, y transmite la preocupación por el funcionamiento de los mercados y el fomento de la inversión y sus dos objetivos son el crecimiento del empleo y la inversión

¹²⁰³ Capítulo V.IV.

¹²⁰⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 9 de junio de 2006, Estrategia Revisada para el Desarrollo Sostenible en la UE, DOC 10117/06.

¹²⁰⁵ Art. 3.3 del texto consolidado del TUE, 2016/C 202/01.

¹²⁰⁶ Aprobados por el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, REV 1 10255/1/05.

¹²⁰⁷ Conclusiones del Consejo Europeo en Bruselas, de 18 de diciembre de 2014, EUCO 237/2014.

externa a través de la liberalización del mercado interior. Ésta es una perspectiva de la situación interna limitada al desarrollo económico y con una única referencia al empleo como principal objetivo relativo al desarrollo social.

En las Conclusiones del Consejo Europeo, se señalan las que considera herramientas esenciales para la erradicación de la pobreza, uno de los principales indicadores del desarrollo sostenible, pero no el único. Se buscan resultados concretos, específicos y mensurables y para ello la Comisión reivindica el papel del sistema de evaluación y planificación y el Consejo Europeo pone mayor énfasis en la necesidad de contar con unos indicadores fiables. La principal aportación es que se asume el reto del desarrollo sostenible a nivel mundial y su responsabilidad al respecto, incorporando principios relativos a esta dimensión como son los de solidaridad o responsabilidad diferenciada. Entre las políticas transversales, encontramos referencias al papel fundamental de la educación, el papel de la ciencia y la tecnología en el aumento de capacidades de los que ahora se denominan países menos avanzados (PMA), a través de un concepto novedoso como es la denominada “experiencia de transición”¹²⁰⁸. En tercer lugar, la financiación, a nivel nacional e internacional, precisa que los PMA realicen una gestión eficaz, sobre la base de los principios de buena gobernanza. La ampliación de la participación de la sociedad en sus distintas formas de asociación y su responsabilidad en este proceso es otro de los grandes avances.

5. Análisis crítico

A. En relación con la influencia de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible

Centrándonos en el objeto de este epígrafe, podemos concluir que ya en 2002, la inminencia de la CMDS provocó en las principales instituciones

¹²⁰⁸ Párrafo 22: “La UE debería intensificar, en sus actividades de mejora de capacidades, el recurso a la experiencia de transición de sus miembros. En este contexto, el Consejo celebra que ciertos Estados miembros de la UE se hayan ofrecido a dar a conocer ampliamente su experiencia y sus conocimientos específicos, por ejemplo a través del Compendio Europeo de Experiencia de Transición”.

políticas europeas, cuyas resoluciones hemos analizado, una revisión y autocrítica en cuanto a la efectividad de la integración de este objetivo global en el ordenamiento de la UE¹²⁰⁹, efecto común con el planteamiento a nivel de Naciones Unidas en este momento. Básicamente, tanto el Parlamento, el Consejo Europeo, como la Comisión, coinciden en la vigencia del concepto expresado en el Informe *Brundtland*, así como de los principios expresados en la Declaración de Río una década antes. Las bases conceptuales, por tanto, no han cambiado y ninguna institución de las citadas cuestiona que sea soporte suficiente para el desarrollo de un sistema jurídico en busca de su cumplimiento. Por el contrario, el efecto inmediato de la inminencia de la Cumbre de Johannesburgo es el reconocimiento de que la UE no ha cumplido los deberes impuestos en la Agenda 21, aplicando con efectividad el concepto y sistema de principios. Esta falta de eficacia o implementación, como se le empieza a llamar¹²¹⁰ es el denominador común en todas las resoluciones previas a la Cumbre de 2002, que tienen como indicador básico del subdesarrollo global, el nivel de pobreza a escala mundial. Como no puede ser de otra forma, las propuestas que se derivan directamente de la inminencia de este evento internacional y que resumimos a continuación, van a ir en ese sentido.

Por nuestra parte, nos vamos a permitir identificarlas con el ideario jurídico de referencia, la Declaración de Río, para demostrar que la situación previa a la CMDS es de una “confesión generalizada” de incumplimiento del “compromiso moral” (al menos) derivado de sus principios y que se concreta en la necesidad de mejorar en los siguientes aspectos: el fortalecimiento de las instituciones internacionales que controlen esa efectividad, lo que viene a decir que no se ha actuado de buena fe y solidariamente en el cumplimiento de estos principios con un insuficiente desarrollo del Derecho Internacional (incumplimiento del principio 27 de la Declaración de Río). Mejorar la gobernanza a todos los

¹²⁰⁹ Revisión llevada a cabo en nuestra doctrina, entre otros, por GARCÍA LUPIOLA que destaca la necesidad de hacer compatibles la Estrategia Europa 2020 y la Estrategia Europea para el Desarrollo sostenible (*Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la estrategia Europa 2020*, Revista Aranzadi Unión Europea num.6/2011 parte Crónica).

¹²¹⁰ Por todos, CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit., pp. 228 y ss.

niveles. En definitiva, con esta expresión se quiere reconocer que existen errores e incumplimientos por parte de los responsables políticos, visibles a la sociedad, que dificultan la puesta en práctica de las medidas. Esta propuesta no es sino un reconocimiento de la responsabilidad de los Estados en el fracaso de esta política, consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones derivadas del principio de soberanía (incumplimiento del principio 2 de la Declaración de Río). Usar la globalización en sentido positivo, de tal manera que los flujos de inversión sirvan para el fomento del desarrollo sostenible¹²¹¹, y no para otros fines más oscuros, en aquellas economías menos adelantadas, lo que viene a decir que hasta la fecha la economía mundial no ha sido realmente solidaria (incumplimiento del principio 7 de la Declaración de Río). Mejorar la integración¹²¹²: existe una relación directa entre protección de medio ambiente y pobreza, y este binomio debe estar presente en todas las políticas (incumplimiento del principio 4 de la Declaración de Río). Se plantea el reconocimiento de la necesidad de un cambio de modelo económico, sustituyendo el PIB por otros indicadores que reflejen más fielmente el progreso social (incumplimiento del principio 12 de la Declaración de Río), unido a la necesidad de un cambio en los modelos de producción y consumo no sostenibles (incumplimiento del principio 8). El mecanismo jurídico, a nivel comunitario y nacional, para llevar a cabo estas propuestas (implementación) es la planificación y sus elementos fundamentales son: la evaluación previa (principio 17), sobre la base de un conjunto de indicadores¹²¹³, la creación de estrategias que fijen los objetivos y plazos de cumplimiento, sometidas a revisión y control periódicos (se trataría de la falta de desarrollo del Derecho Internacional en aras del desarrollo sostenible recogida en el principio 27 de la Declaración de Río). Para ello es necesario ampliar el elenco de actores a los gobiernos regionales y locales, así como a las empresas. Se quiere con ello

¹²¹¹ En nuestra doctrina LOPERENA ROTA señala la necesidad de administrar la economía de mercado (*Desarrollo Sostenible y Globalización, cit.*, p. 108).

¹²¹² Para RODRIGO HERNÁNDEZ el principio de integración es el más específico y adecuado para contribuir al desarrollo sostenible en la esfera del Derecho Internacional (*El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible*, p. 134).

¹²¹³ Un aspecto que va a ir adquiriendo una relevancia creciente en la implementación del sistema y que despertará el interés científico destacando en nuestra doctrina, por todos, la obra de AGUADO MORALEJA (*La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Bilbao, 2.005).

compartir la legitimación activa, la responsabilidad tradicional de los Estados en el cumplimiento de los compromisos.

No podemos concluir nuestro análisis sobre los efectos en Europa de la Cumbre de Johannesburgo sin dejar constancia de las omisiones en estos momentos previos. Dicho de otra forma, qué no se reconoce en las resoluciones comunitarias en relación con los principios de Río. Básicamente, a nuestro juicio se omite una valoración de la integración en el Derecho europeo de gran parte de los principios de Río de naturaleza estrictamente ambiental en las demás políticas, como pueden ser la responsabilidad por los daños ambientales, precaución, prevención del daño transfronterizo, quien contamina paga, información, notificación y consultas previas, intervención internacional o vigencia del Derecho Ambiental en situaciones de excepción. Elementos básicos, como la equidad intra e intergeneracional que propone el principio 4 de Río, que tiene una función esencial en la articulación del sistema o políticas transversales, como son la educación-formación y la ciencia-tecnología, no son objeto de esta autocrítica, a pesar de su papel esencial.

B. Europa frente a Río+20

Al analizar la reacción europea tras Río+20, de nuevo advertimos que en el diseño de esta política, aunque no se cuestionan las definiciones existentes, se omite una referencia clara a qué debe entenderse en este momento por desarrollo sostenible¹²¹⁴ y a su posición jerárquica dentro de los objetivos globales¹²¹⁵ en un momento de declive de su propio sistema. La reacción de las instituciones europeas ante la cumbre nos demuestra la influencia positiva que han tenido todos los eventos internacionales analizados en aras de reconducir el rumbo europeo hacia el objetivo del desarrollo sostenible.

Vemos como la Unión Europea ante la Agenda 2030 y los OSD sufre inicialmente un debate interno entre sus instituciones enfrentando dos posturas

¹²¹⁴ Una necesidad reinindicada, entre otros por MAYOR OREJA (AA.VV. (Director José Luis Piñar Mañas), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, cit., p.15).

¹²¹⁵ Un propósito al que dedica monográficamente su obra DECLERIS partiendo de la base de que para la consecución del desarrollo sostenible, previamente los sistemas legales han de cumplir este requisito (*The law of sustainable development: General principles*, cit., p. 15).

claras: la del ECOSOC apoyado inicialmente por el Consejo Europeo que va a reivindicar la recuperación del sistema jurídico europeo sobre la base de la coordinación de la Estrategia Europea sobre Desarrollo Sostenible con las estrategias que se pongan en marcha con arreglo a la Agenda 2030 y la Comisión que, directamente, propone que sobre la base de la Estrategia Europa 2020, se implemente el sistema establecido de los OSD con arreglo al sistema internacional de principios e indicadores en el que la UE asumirá un papel de coordinación, en lo que parece una renuncia a su protagonismo.

A nuestro juicio este debate viene provocado por una concepción dual y limitada por parte de la Comisión, del desarrollo sostenible como objetivo global, en el sentido de mantener a nivel interno el modelo de desarrollo propuesto en la Estrategia Europa 2020 y de cara al exterior asumir la coordinación en la implementación entre sus socios de los OSD. Un ejemplo preocupante de pérdida de base conceptual lo tenemos en el enfoque de esta nueva asociación mundial según el cual el objetivo de la erradicación de la pobreza se une al del desarrollo sostenible, cuando, en realidad, es uno de sus indicadores. De la manera en que los dirigentes de los Estados miembros se plantean las directrices del futuro de la UE en este texto, es posible que se avance en el primero, pero entendemos que los progresos en aras del desarrollo sostenible probablemente no serán equilibrados.

De la misma forma opinamos que este modelo dual lleva a una evidente pérdida de peso o regresión de los principios relativos a la protección ambiental¹²¹⁶ a nivel interno que pasan a un papel adjetivo respecto de las medidas y principios a favor del desarrollo económico y la creación de empleo, lo que nos lleva a vaticinar un necesario, y esperamos que pronto, cambio de rumbo en el Consejo Europeo y la Comisión, recuperando una visión más global y completa del objetivo del equilibrio que representa el desarrollo sostenible que se propuso en Río 92 y que, a día de hoy, no ha sido cuestionado. Dada la trascendencia del texto, a nuestro juicio hubiera sido deseable, como propone el

¹²¹⁶ Entendemos que la presencia de los principios relativos a la protección ambiental tienen en este texto un papel adjetivo, como ocurre cuando en el párrafo 48 se habla de la política comercial a nivel internacional: 48. “La política comercial, incluidos los acuerdos sobre comercio e inversión, deberá integrar adecuadamente el desarrollo sostenible, comprendidas sus dimensiones social y medioambiental”.

ECOSOC, partir de la base de la formulación inicial de qué se entiende por desarrollo sostenible a 2015 y reseñar a continuación, cuáles son sus principios orientadores. No en vano, en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo se insistió en la necesidad de codificar el Derecho sobre el desarrollo sostenible¹²¹⁷. En este sentido, debemos recordar que, el desarrollo del marco legal y reglamentario que se encomienda a nivel estatal e inferiores, igualmente debe partir de la base de un objetivo definido y un sistema de principios uniforme para evitar su fragmentación, situación denunciada, entre otros por CORDONIER y KAHLFAN¹²¹⁸.

En nuestra opinión, compartiendo la postura del ECOSOC, Europa necesita una planificación interna propia, coordinada con los OSD, objetivo perfectamente asumible sobre la base del respeto a un concepto común, el sistema de principios establecidos en Río y que tanto el sistema europeo como la Agenda 2020, son respetuosos con la Agenda 21. Quizás debemos encontrar la razón de la dificultad a esta coordinación en que para Europa, tras asumir la Estrategia Europa 2020, se le hace muy cuesta arriba situar el objetivo del crecimiento económico dentro de y supeditado al más global del desarrollo sostenible como viene reivindicando el Comité Económico y Social.

¹²¹⁷ Principio 27.

¹²¹⁸ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, p. 228.

CAPÍTULO V.- Origen y elementos del sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible

I. Introducción General

Como consecuencia de la evolución que hemos descrito en el epígrafe anterior, en los momentos previos y posteriores a la Cumbre de Johannesburgo, Europa inicia ya un proceso que le va a llevar a la creación de lo que hemos considerado como un sistema jurídico propio en torno al objetivo del desarrollo sostenible. Partimos de esta premisa sobre la base indiscutible de que, tras su reconocimiento como tal en los textos básicos, a partir del Tratado de Ámsterdam, en 2001 se crea la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, a la cual se dotará de unos principios rectores, un sistema de revisión y evaluación en base a un conjunto de indicadores. Como veremos, a pesar de la idoneidad teórica del sistema creado, su evolución no ha sido la deseada a causa de factores internos y externos, incluida la propia naturaleza de la Unión Europea, como ya hemos apuntado en el capítulo anterior. En este epígrafe analizaremos esos factores internos, considerando como tales los que hemos denominado elementos del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible y los factores externos en cuyo origen encontramos acontecimientos internacionales, sobre todo a nivel económico, que van a provocar un cambio de objetivo y, por tanto, del modelo a seguir, lo que va a llevar a la pérdida de interés político sobre este sistema y un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo europeo, a nuestro juicio equivocado a pesar de las señales de la ciencia, entre cuyas ramas situamos el Derecho.

II. Elementos básicos del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en Europa

1. La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible

A. Antecedentes

En la Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible” (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)¹²¹⁹, realmente es donde contesta al requerimiento efectuado por el Consejo Europeo de Helsinki dos años antes¹²²⁰. Como indica SÁNCHEZ RAMOS¹²²¹, en la misma línea de la Comunicación preparatoria a la Cumbre de Johannesburgo, toma como referencia el concepto del Informe *Brundtland*, reconoce la vigencia de la declaración de principios formulada en Río y sitúa el desarrollo sostenible como eje central de todos los sectores y de todas las políticas. Partiendo de estas premisas, la Comisión propone cómo la UE debe integrar este objetivo también en las Orientaciones Generales de Política Económica (Cumbre de Lisboa). Lo que se pide a la Comisión es que plantee al Consejo Europeo cómo llevarlo a cabo. En su respuesta, la Comisión podemos decir que parte de un enfoque coherente con el de Naciones Unidas ya que contempla el desarrollo sostenible como un objetivo a largo plazo en el que deben existir un equilibrio e interrelación entre sus tres pilares básicos.

Considera que la Estrategia para el Desarrollo Sostenible debe actuar como orientadora a nivel político, impulsando reformas institucionales y de la opinión pública. De hecho, señala que debe convertirse en el objetivo central de

¹²¹⁹ COM/2001/0264 final.

¹²²⁰ Las líneas principales de esta propuesta fueron incluidas en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado el Gotemburgo en junio de 2001 y sirvieron para preparar la intervención de la Unión Europea en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo celebrada en 2002.

¹²²¹ *Desarrollo sostenible y Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aspectos Generales*, SÁNCHEZ RAMOS en *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, AA.VV. (dirigidos por BUSTILLO y GÓMEZ), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 85.

todos los sectores y de todas las políticas. Para centrar las iniciativas a recoger en su contenido, señala una serie de problemas concretos: calentamiento global, salud pública, pobreza, situación demográfica, pérdida de biodiversidad, y transporte. Como remedio a estas tendencias insostenibles, la Comisión identifica una serie de medidas concretas: actuación urgente, liderazgo político a la hora de tomar decisiones, nuevo enfoque en la coordinación de las políticas económica, social y ambiental, la participación de la sociedad a todos los niveles y por último, asumir su responsabilidad a escala internacional. Señala la necesidad de evaluación previa de las políticas que se vayan a llevar a cabo teniendo en cuenta su impacto en el desarrollo social, económico y en la afección ambiental y atribuye a la ciencia y a la tecnología la función de aportar datos fiables. Propone sectorizar la actuación e integrar estas consideraciones en las revisiones de las políticas agrícola, pesquera, transporte, cohesión, evaluación de las propuestas legislativas, en la fijación de los precios de mercado, fomentar la incorporación de los avances técnicos y científicos, la mejora de la comunicación y la participación ciudadana, incluyendo a las empresas, teniendo en cuenta la dimensión mundial del objetivo.

A nivel jurídico, según la Comisión, los medios para llevar a cabo estas reformas, se plantean en tres órdenes básicamente, en primer lugar, a través de la orientación de las políticas públicas; en segundo lugar, las propuestas legislativas o regulación y por último, la planificación, a través de los planes y programas, integrando el objetivo en los existentes y creando planes específicos, con especial hincapié en la responsabilidad a nivel internacional. A nivel institucional, acuerda la creación de un órgano asesor interno, denominado Mesa Redonda sobre Desarrollo Sostenible. Para que la Estrategia, que incorpora como Anexo I, sea eficaz, deja previsto un sistema de seguimiento a través de la inclusión de indicadores específicos en materia de desarrollo sostenible, compatibles con los adoptados en la Estrategia de Lisboa para las Orientaciones Generales de Política Económica y que serán objeto de su propuesta previa al Consejo de Barcelona en 2002.

Días más tarde, se pronuncia el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre el tema "Preparación de una Estrategia de la Unión Europea para el

Desarrollo Sostenible"¹²²², en el que también parte de la primera definición del Informe *Brundtland*¹²²³. El ECOSOC, en la línea de la Comisión, señala que se ha hecho poco al respecto y que, básicamente, a estas alturas caben dos opciones, planificar los objetivos o ir actuando por la vía de urgencia¹²²⁴. Este razonamiento es la mejor justificación de una estrategia europea que enlaza con “las decisiones” adoptadas en Río y se prepara ante el reto de la próxima Cumbre Mundial de 2002¹²²⁵. El ECOSOC justifica la falta de adopción de medidas hasta la fecha, en la amplitud misma del concepto¹²²⁶ y define la Estrategia Europea para el Desarrollo sostenible como sigue:

"Una propuesta a largo plazo que integre las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico. Por lo tanto, se trata de un concepto dirigido a reconciliar la estabilidad económica y el crecimiento constante con la asistencia social duradera y las exigencias en materia de protección medioambiental, incluidas cuestiones como la seguridad alimentaria y la salud pública. Dicho con otras palabras, la estrategia para el desarrollo sostenible trata de resolver problemas no sostenibles a largo plazo de índole económica, social y medioambiental."¹²²⁷

En todo caso nos quedamos con una serie de mensajes que nos transmite este dictamen como son la plena validez del concepto del Informe *Brundtland* y de las “decisiones” adoptadas en Río 92 como base de la Estrategia Europea, entre las cuales entendemos incluida la Declaración de Principios sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21. En nuestra opinión, la decisión misma de adoptar una Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible es uno de los pasos más importantes adoptados en el seno de la UE para reconciliar el derecho al desarrollo y la protección de nuestro entorno. Para el ECOSOC el

¹²²² Diario Oficial n° C 221 de 07/08/2001 p. 0169 – 0177. El Subcomité de Desarrollo Sostenible, encargado de preparar los trabajos en esta materia, aprobó su proyecto de dictamen el 17 de mayo de 2001 (ponente: Sr. EHNMARK, coponente: Sr. RIBBE). En su 382o Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2001 (sesión del 31 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

¹²²³ 1.3. El concepto de desarrollo sostenible.

1.3.1. El informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión *Brundtland*) contenía la definición de desarrollo sostenible más aceptada universalmente, al que definía como "un desarrollo que permite cubrir las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de cubrir las suyas propias".

¹²²⁴ Párrafo 1.3.7.

¹²²⁵ 1.1.4. “La estrategia para el desarrollo sostenible recogerá, asimismo, la respuesta a la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 y las decisiones adoptadas en la conferencia "Río: cinco años después", y servirá a la UE de contribución en la Cumbre de la Tierra que se celebrará en Sudáfrica en 2002 (Río: diez años después).”

¹²²⁶ Párrafo 1.3.3.2.

¹²²⁷ Párrafo 1.3.2.

cambio es necesario¹²²⁸: o se planifica o se resuelven los problemas por la vía de urgencia. La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible es plenamente compatible con la Estrategia de Lisboa con la que se compara añadiendo el pilar medioambiental¹²²⁹. La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible debe aplicarse contando con la participación ciudadana en el entorno de una sociedad del conocimiento y bien informada¹²³⁰, aplicando las cuestiones sobre el desarrollo sostenible “de abajo a arriba y no de arriba a abajo”. Hay que integrar el desarrollo sostenible en las demás políticas teniendo en cuenta el proceso de ampliación de la UE y la capacidad de cumplimiento de los candidatos¹²³¹. A las cuestiones, señaladas ya por la Comisión en su Comunicación previa sobre la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, añade la importancia del empleo y de una política demográfica que tenga en cuenta el envejecimiento de la población. En el pilar social hay que incluir la necesaria solidaridad entre personas y entre generaciones. En esta línea, “una política de desarrollo sostenible tiene que tomar en consideración la necesidad de una mayor concienciación sobre los valores culturales europeos heredados en materia de costumbres y modelos de comportamiento”¹²³².

El Parlamento, en su Resolución de 31 de mayo de 2001 sobre la política de medio ambiente y el desarrollo sostenible: preparación del Consejo Europeo de Gotemburgo¹²³³, también parte de la base de la necesidad de integrar las consideraciones medioambientales en la Estrategia de Lisboa y plantea el desarrollo sostenible como una cuestión de solidaridad entre los pueblos. Considera positiva para el crecimiento, desarrollo económico y bienestar, una estrategia basada en el desarrollo sostenible que recoja este enfoque¹²³⁴. Según el Parlamento, debe ser una estrategia a largo plazo, en concreto propone que se aplique por espacio de una generación, es decir, 25 años y que sea revisada quinquenalmente. Debe partir de unos objetivos medibles y un calendario claro y ambicioso, así como someterse a un sistema de seguimiento eficaz. Pide que

¹²²⁸ Apartado 6. Marco de trabajo de una decisión sobre la estrategia para el desarrollo sostenible:

¹²²⁹ Párrafo 6.1.1. “El concepto de desarrollo sostenible puede describirse como la estrategia de Lisboa (sostenibilidad económica y social) con la adición de un tercer pilar, la sostenibilidad medioambiental.”

¹²³⁰ Párrafo 5.1.2.

¹²³¹ Apartado 8. La ampliación y la estrategia para el desarrollo sostenible.

¹²³² Párrafo 6.1.3.

¹²³³ 2000/2322(INI).

¹²³⁴ Párrafo A a D.

en el Consejo Europeo de Barcelona se revise la Estrategia de *Cardiff* de integración medioambiental con el fin de reforzar su aplicación y proporcionar una aportación de importancia a la estrategia de desarrollo sostenible, acordando calendarios de acción, objetivos a medio plazo y unas metas claras, con las acciones de seguimiento adecuadas para determinar los recursos extraordinarios necesarios para aplicar estas estrategias.

B. El Consejo Europeo de Gotemburgo y reacciones iniciales

Y es en esta línea, en la que el Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo en junio de 2001, aprueba mediante Resolución la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible¹²³⁵, añadiendo la dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa como indica FERNANDEZ DE GATTA¹²³⁶. Además de aceptar la propuesta de la Comisión, en este Consejo Europeo se cambia la estrategia de la política comunitaria asumiendo que, en lo sucesivo, a la hora de diseñar cualquier política se deberán tener en cuenta, de forma coordinada, las consideraciones económicas, sociales y ambientales, es decir, el objetivo del desarrollo sostenible¹²³⁷. Para prepararse ante el reto de Johannesburgo 2002, solicita a la Comisión la elaboración de un texto en el que plasme el modo y manera en el que la UE debe asumir su compromiso a nivel mundial. Basándose en la Comunicación de la Comisión sobre desarrollo sostenible, en el 6.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y en las estrategias sectoriales para la integración medioambiental, el Consejo Europeo ha señalado, como primer paso, varios objetivos y medidas como guía general para la futura política de desarrollo, divididos en cuatro áreas prioritarias, como señala SMITH¹²³⁸: *cambio climático, transportes, salud pública y recursos naturales*, completando así las decisiones sobre cuestiones sociales y económicas adoptadas por el Consejo Europeo de Estocolmo¹²³⁹. En sus

¹²³⁵ SN 2001/01 REV 1.

¹²³⁶

¹²³⁷ Cámara de Comercio e Industria de Madrid, *Debate sobre la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, Unión Europea Aranzadí, año 2004, nº 12, pp. 29-32.

¹²³⁸ *The European Union's Commitment to Sustainable Development: Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy?*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, nº 13, 2002, pp. 261 y ss.

¹²³⁹ Párrafo 27.

Conclusiones, se señala la competencia del Consejo para la puesta en práctica de las estrategias sectoriales¹²⁴⁰ sobre la base de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y el 6º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente.

El Parlamento, emite su Resolución de 28 de febrero de 2002 sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible para el Consejo Europeo de Barcelona¹²⁴¹. Parte de la base de la necesidad de cumplir y trasponer adecuadamente la legislación comunitaria como elemento esencial de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y que se conceda al pilar ambiental del desarrollo sostenible la misma importancia que al económico y al social¹²⁴². Reivindica un mayor peso del Parlamento en esta estrategia y sus revisiones y apuesta por la coordinación entre las diferentes estrategias, especialmente con el Sexto Plan de Acción en materia de medio ambiente. Las medidas que se adopten en relación con esta política deben favorecer la participación ciudadana. Respecto del sistema de indicadores para verificar el cumplimiento de los objetivos, propone también la necesidad de equilibrio entre los económicos, sociales y medioambientales, siendo necesario un mayor desarrollo de estos últimos, un campo abierto a la contribución de la ciencia que, a nuestro juicio debe estar guiado por el sistema de principios sobre desarrollo sostenible. Destaca especialmente la necesidad de medir la relación entre crecimiento económico y consumo de recursos. Pero, como hemos señalado en el capítulo correspondiente, los sucesos que comprometieron la paz y la seguridad internacionales antes y después de la Cumbre de Johannesburgo 2002, vinieron también a condicionar seriamente la puesta en práctica de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, un método de implementación, por otra parte cuestionado por algunos autores como REHBINDER¹²⁴³.

¹²⁴⁰ Párrafo 32.

¹²⁴¹ Diario Oficial de 28/11/2002, C293 E-84, p. 84.

¹²⁴² En estos momentos para autores como REHBINDER el desarrollo sostenible es el nuevo modelo de una política ambiental, económica y social (*El debate sobre la trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho ambiental y de la planificación* (traducción de Germán Valencia), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 1, Año 2002, p. 23).

¹²⁴³ El autor expresa su escepticismo respecto de un modelo general de estrategia sobre la base de los límites que presenta la planificación en cuanto a su capacidad de tratamiento de los problemas, puestos de manifiesto por los modernos estudios en torno a la misma. Por el contrario, el autor propone es una planificación estratégica general de la sostenibilidad, centrada en puntos esenciales de la actuación pública, abierta a la evolución y orientada a una coordinación flexible y a un desarrollo sectorial, que no hay que confundir con la exigencia de una planificación global integradora (*El debate sobre la*

En estas circunstancias, la Comisión manifiesta su preocupación por una posible pérdida de peso del pilar medioambiental del desarrollo sostenible y así lo manifiesta en su Comunicación de 3 de diciembre de 2003¹²⁴⁴, en la que plantea que se debe desvincular crecimiento económico de la presión sobre el medio ambiente con arreglo a los objetivos del 6º Plan de Acción y la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible. Para la Comisión, los esfuerzos deben centrarse en la aplicación “oportuna” de la legislación ambiental, la coherencia e integración política, promover el objetivo del desarrollo sostenible a escala interna y a nivel mundial, así como ampliar y establecer bases sólidas para futuras políticas medioambientales. Cuando habla de legislación ambiental, la Comisión no solo se refiere a la trasposición de Directivas sino también al desarrollo de planes y estrategias nacionales¹²⁴⁵. Por otra parte, propone el desarrollo de indicadores específicos, incluyendo sus mecanismos de revisión y actualización, la revisión de la estrategia, el uso de instrumentos de mercado para proteger la dimensión ambiental y la adopción de la directiva sobre responsabilidad ambiental. A continuación, la Comisión propone la creación del Plan de Actuación a favor de las Tecnologías Ambientales de la Unión Europea (PATA)¹²⁴⁶, resaltando la importancia estratégica de la inversión en I+D, que ya se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Barcelona en el que se planteó el objetivo de inversión en este campo del 3 % del PIB¹²⁴⁷. En definitiva, tras la

trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho Ambiental y de la planificación, cit., p. 28).

¹²⁴⁴ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 3 de diciembre de 2003, “Revisión de la Política Medioambiental 2003, Consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible”, COM (2003) 745 final.

¹²⁴⁵ La aplicación de la legislación ambiental se refiere a que los Estados miembros deben completar los planes nacionales de asignación de los derechos de emisión que requiere la Directiva sobre el comercio, que traspongan el Marco regulador completo de la UE sobre biotecnología, la legislación sobre residuos y la directiva Marco relativa al Agua.

¹²⁴⁶ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 24 de enero de 2004, Fomento de las tecnologías en pro del desarrollo sostenible, Plan de Actuación a favor de las Tecnologías Ambientales de la Unión Europea (PATA), COM (2004) 38 final.

¹²⁴⁷ El Plan tiene como objeto desvincular el crecimiento económico de la presión ambiental y para ello propone el paso de la investigación al mercado, la mejora de las condiciones del mercado y la actuación internacional. En su desarrollo plantea una evaluación de los avances bianual, la creación de un Grupo Europeo de Tecnologías Ambientales, mejorando la coordinación a través del método abierto entre los Estados miembros y las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Sobre este Plan de Actuación es interesante la perspectiva crítica que plasma el ECOSOC en su Dictamen de 2 de junio de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Fomento de las tecnologías en pro del desarrollo sostenible — Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales en la Unión Europea” [COM (2004) 38 final], Diario Oficial nº 241 de 28/09/2004, p.0044, ponente BUFFETAUT.

Cumbre de Johannesburgo, la apuesta del Consejo Europeo y de la Comisión, es la consecución de objetivos y el cumplimiento de compromisos y para ello utiliza varias vías de actuación tras la adopción de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible: la revisión-evaluación de la estrategia aprobada en Gotemburgo 2001, el reconocimiento de unos principios rectores del desarrollo sostenible, la adopción de un sistema de indicadores que permitan la evaluación con un sistema de seguimiento, y sobre la base de los mecanismos anteriores, una Estrategia renovada, planteamiento en el que apreciamos una firme convicción, en este momento, sobre la importancia en Europa del desarrollo sostenible como objetivo global.

Pero más allá del establecimiento de estas líneas de actuación a nivel político, en este momento, el ECOSOC hace una llamada a la reflexión sobre una premisa fundamental para adoptar decisiones relativas a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en la dirección adecuada. En su Dictamen sobre el tema «La Estrategia de Lisboa y el Desarrollo Sostenible»¹²⁴⁸, de 27 de febrero de 2003 denuncia el problema que supone para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, la generalidad del concepto del desarrollo sostenible, en vez de ser una herramienta de trabajo¹²⁴⁹, lo que lleva con demasiada frecuencia a relacionarlo con la preocupación medioambiental en vez de reconocerle su auténtica dimensión global. En esta situación de falta de liderazgo político y falta de claridad, señala como responsables al Consejo Europeo y a la Comisión, respectivamente. El efecto inmediato, según el Comité, es el retraso en la aplicación de la estrategia y reivindica la necesidad de un diálogo continuo entre la sociedad y los líderes políticos para llegar a un consenso sobre esta cuestión que identifique qué es el desarrollo sostenible y lo sitúe en el centro de la política sobre el futuro de Europa. Para el ECOSOC, “ha llegado el momento de resaltar el papel del desarrollo sostenible como objetivo principal de la Unión Europea”¹²⁵⁰.

A continuación, en su Dictamen sobre el tema “Integración regional y desarrollo sostenible” de 2 de junio de 2004¹²⁵¹, en materia de cooperación

¹²⁴⁸ (2003/C 95/14), ponente EHNMARK, coponente, RIBBE.

¹²⁴⁹ Párrafo 1.1.

¹²⁵⁰ Párrafo 1.6.

¹²⁵¹ Diario Oficial n° 241 de 28/09/2004 p. 0034 – 0041, ponente DIMITRIADIS.

internacional, el Comité reproduce la importancia y necesidad de un concepto claro y funcional de desarrollo sostenible¹²⁵² con una referencia expresa al Informe *Brundtland*, en este caso para poder transmitirlo a los países en desarrollo, pero sin perder la oportunidad de denunciar los errores y deficiencias del sistema europeo, como por ejemplo la falta de un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos para su seguimiento¹²⁵³, y señalar la necesidad de evitar que los países menos desarrollados cometan los errores al no tener presente en su proceso los tres pilares en los que se basa el desarrollo sostenible¹²⁵⁴, proceso en el que señala directamente la importancia especial de una gobernanza participativa, la formación de la sociedad, la evaluación del impacto de la sostenibilidad (*Sustainability Impact Assessment*), la financiación, sobre la base del Acuerdo de Monterrey¹²⁵⁵ y la responsabilidad social corporativa de las empresas inversoras, pero sobre todo lo anterior, una dimensión integradora y no complementaria, de la integración regional. En cuanto a su postura frente a la puesta en práctica de esta política nos transmite una opinión realista al manifestar que: “No es algo sencillo, pero tampoco debe considerarse como algo imposible”¹²⁵⁶.

En definitiva, el ECOSOC viene a anticipar una de las principales causas por las que la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible no va a cumplir su función y es la falta de una definición adecuada de su objeto, a pesar de que, en nuestra opinión, teníamos en el Informe *Brundtland* esa segunda definición “dinámica” que se ajusta como anillo al dedo a la Estrategia de Gotemburgo.

C. Una primera valoración

¹²⁵² Párrafo 1.3. Asimismo, adopta la definición de desarrollo sostenible que se recoge en anteriores dictámenes del CESE, que a su vez se basa en el Informe *Brundtland* y en la Cumbre de Gotemburgo. De importancia esencial es la definición de desarrollo sostenible en tres pilares, a saber, el crecimiento económico, la conservación del medio ambiente y la justicia social.

¹²⁵³ Párrafo 1.11: “El desarrollo sostenible constituye una prioridad primordial para la UE. No obstante, aunque se considere que es el principal objetivo estratégico de la UE (2), no puede decirse que sea plenamente operativo, básicamente por el reducido número de índices cuantitativos y cualitativos propuestos para su seguimiento.”

¹²⁵⁴ Párrafo 3.1.

¹²⁵⁵ Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, 18-22 de marzo A/CONF.1981/11.

¹²⁵⁶ Párrafo 8.1.

Tras el análisis de las anteriores resoluciones, podemos concluir que las principales instituciones europeas, al sentar las bases de este nuevo objetivo, coinciden en cuanto a situar los fundamentos conceptuales de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en la definición del Informe *Brundtland* y los principios de la Declaración de Río, línea en la que coincidimos. Todos ellos, además, tomando como referencia la Agenda 21, coinciden en la idoneidad de la estrategia general como medio para implementar este objetivo global en todas las políticas y que, además es compatible con la Estrategia de Lisboa, con independencia de lo cual, debe integrarse este objetivo global en una serie de políticas sectoriales básicas. Sin embargo, a través de los dictámenes del ECOSOC descubrimos los principales defectos del sistema ya desde su origen.

Para empezar, se nos recuerda el retraso en la puesta en marcha de estas medidas ya que, en Río, además ya se aprobó un plan de trabajo, la Agenda 21. El Comité denuncia, además, la necesidad de un concepto de desarrollo sostenible útil y preciso que identifique la dirección adecuada y evite así relacionarlo exclusivamente con el aspecto medioambiental, como está ocurriendo y avisa de que el futuro de esta política va a estar condicionado por la necesidad de crear un sistema de indicadores fiable. De cara a la Cumbre de Johannesburgo de 2002, Europa tiene que ser consciente de su responsabilidad a nivel internacional, especialmente con los países en desarrollo, prestando asistencia no solo desde un punto de vista económico, que también, sino en sus dimensiones política, social y cultural.

El método empleado es coherente en cuanto que, la planificación es acorde con el que ya propuso Naciones Unidas con la Agenda 21 y con el utilizado por la Unión Europea en el desarrollo de otras políticas, como es el caso de los planes de acción en materia de medio ambiente¹²⁵⁷. Aun así, no podemos ignorar que las resoluciones del Consejo Europeo en forma de conclusiones son resoluciones políticas y no obligatorias como nos recuerda KRÄMER¹²⁵⁸, que no están en el elenco de actos jurídicos de la Unión previstos en el art. 288 del TFUE.

¹²⁵⁷ Ver Capítulo VI.IV.

¹²⁵⁸ *Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, p.11.

Esta naturaleza política no obsta para recordar las propuestas del Parlamento para mejorar la eficacia de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, consistentes en la necesidad de una trasposición adecuada de la legislación comunitaria en los Estados miembros y un sistema de indicadores equilibrado. Llegados a este punto, siguiendo a FERNÁNDEZ DE GATTA¹²⁵⁹, la necesaria revisión de la estrategia se articulará a través de los siguientes ejes:

- Efectuar el cambio centrándose en ámbitos prioritarios de actuación¹²⁶⁰ y para afrontar estos cambios se deben tomar en consideración varios aspectos concretos¹²⁶¹.
- Obtener resultados, mediante un seguimiento más eficaz de la estrategia y de sus medidas.
- Establecer, con claridad y de una forma muy útil, en el Anexo 2, los objetivos y acciones necesarios para seguir avanzando en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, sobre la base de los ámbitos prioritarios fijados.

¹²⁵⁹ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008 1ª parte, p. 28.

¹²⁶⁰ Para el autor, los ámbitos prioritarios previstos son: cambio climático y energía limpia (asumir más reducciones de gases de efecto invernadero después de 2012; continuar con la política europea sobre el cambio climático; elaborar una política energética comunitaria; proponer un plan de acción de eficiencia energética); salud pública (mejorar los planes frente a amenazas sanitarias; establecer y aplicar una estrategia europea de lucha efectiva contra el SIDA; coordinar las investigaciones relativas a las relaciones entre los contaminantes ambientales y la salud); exclusión social, demografía y flujos migratorios (elaborar una estrategia sobre los retos demográficos; establecer medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social; elaborar una política comunitaria en materia de inmigración legal, consolidación de los inmigrantes y de lucha contra la inmigración clandestina); gestión de los recursos naturales (establecer medidas a favor del empleo y la protección medioambiental; fomento de la innovación tecnológica y ampliación del mercado de las ecotecnologías; elaborar un plan europeo de fomento de la producción y el consumo sostenibles; garantizar la red Natura 2000); transportes sostenibles (aumentar las alternativas al transporte por carretera de mercancías y personas; decidir gravar fiscalmente el uso de infraestructuras del transporte; medidas eficaces para mejorar el rendimiento medioambiental de los automóviles); y luchar contra la pobreza y otros retos en materia de desarrollo (aumento de las ayudas al desarrollo; mayor coordinación de las políticas de ayuda; apoyo a la Gobernanza medioambiental mundial, preconizando la creación de una organización ambiental en el seno de Naciones Unidas y reforzando los acuerdos internacionales en la materia) (*Op. cit. p. 28*).

¹²⁶¹ Al destacar el hecho de que ciertas tendencias son interdependientes (por lo que las políticas se deben analizar en un marco global e integrado), la necesidad de una mayor cooperación y solidaridad internacionales, la necesidad de seguir invirtiendo en investigación y tecnología, y asumir que la educación desempeña un papel fundamental en el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible (*Op. cit. p. 28*).

2. Proceso de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible

En 2005, transcurridos cuatro años desde la establecida en Gotemburgo, se procede a una primera revisión. En su análisis, la Comisión¹²⁶² parte de la importancia del desarrollo sostenible como objetivo, plasmada tanto en el Tratado como en el texto de la Constitución, de tal manera que insta a la Unión a obrar «*en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*»¹²⁶³. Esta visión a 2005, puede interpretarse como la antesala del cambio de rumbo que se producirá en la UE por su obsesión por la recuperación económica y que hemos definido como “periodo negro” del desarrollo sostenible. A continuación, la Comisión, realiza un nuevo intento más en la línea de la definición tradicional de Informe *Brundtland* de lo que debe entenderse como desarrollo sostenible al manifestar en la Introducción del texto que

“El desarrollo sostenible, que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias, constituye un objetivo fundamental recogido en el Tratado de la Unión Europea y en la Constitución. Se trata de un concepto global que subyace en todas las políticas, actuaciones, y estrategias de la Unión, y exige que las políticas sociales, económicas y medioambientales se diseñen y pongan en práctica de manera que se refuercen mutuamente”.

De lo expuesto se deduce que, es innegable que en este momento, a pesar de sus crecientes dudas, la Comisión sigue otorgando un papel central al objetivo del desarrollo sostenible, destacando su función integradora y equitativa, rescatando el modelo conceptual de la primera definición del Informe *Brundtland*. Partiendo de esta premisa, señala las funciones futuras de la estrategia revisada que deberá recoger una visión más amplia del desarrollo sostenible, mejorando la elaboración de las políticas, haciéndolas más coherentes y con un nivel de participación ciudadana mayor, para identificar una serie de tendencias a todas luces insostenibles, como las relacionadas con el

¹²⁶² Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de febrero de 2005, Revisión en 2005 de la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible: primer balance y orientaciones futuras, COM (2005) 37 final.

¹²⁶³ Prólogo.

cambio climático y la utilización de la energía, los riesgos para la salud pública, la pobreza y la exclusión social, el envejecimiento de la sociedad, la gestión de los recursos naturales, la utilización del suelo y los transportes. Por último, la dimensión mundial abarca algunos de los objetivos internacionales y se centra en los objetivos prioritarios recogidos en la contribución de la UE a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS): el control de la globalización, el comercio al servicio del desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, el fomento del desarrollo social, la gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales, el incremento de la coherencia de las políticas de la Unión Europea, la mejora de la gobernanza a todos los niveles y la financiación del desarrollo sostenible.

La Comisión, en este momento de revisión, se esfuerza fundamentalmente en plantear la necesidad de identificar unos objetivos concretos para encauzar las tendencias a largo plazo e implantar los mecanismos apropiados que en establecer un concepto actualizado del desarrollo sostenible, como pide el ECOSOC¹²⁶⁴, recurriendo a su definición tradicional. Los objetivos estratégicos fundamentales son la prosperidad, la solidaridad y la seguridad en aras del desarrollo sostenible. Propone que la nueva Estrategia promueva los cambios estructurales necesarios en la economía para fomentar patrones de producción y consumo más sostenibles e identifique los que no lo son, abordando medidas al respecto. Los motivos por los que considera necesaria una revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible son el agravamiento de las tendencias insostenibles, la crisis económica en Europa, los nuevos compromisos internacionales, la sensación de vulnerabilidad que han generado atentados terroristas, catástrofes naturales y alertas sanitarias así como la ampliación de la UE a 25 miembros¹²⁶⁵. Define la

¹²⁶⁴ Dictamen sobre la Estrategia de Lisboa y el Desarrollo Sostenible, de 27 de febrero de 2003.

¹²⁶⁵ En una valoración general, desde Gotemburgo 2001 considera que se ha avanzado en la formulación de políticas más coherentes, la creación en 2003 de un nuevo mecanismo de evaluación de impacto, el desarrollo del método abierto de coordinación, el uso de instrumentos de mercado, la inversión en I+D, la mejora de las condiciones de la participación ciudadana y en particular la responsabilidad empresarial. Considera insostenible la evolución del cambio climático, asociada al consumo de energía, las amenazas contra la salud pública, el aumento de la pobreza y la exclusión social, el envejecimiento de la población, la gestión de los recursos naturales, así como el uso del suelo y el transporte.

globalización como el nuevo contexto en el que se ha de conseguir el desarrollo sostenible¹²⁶⁶.

En resumen, la Comisión, en el proceso de revisión de esta estrategia, persigue la corrección de los errores padecidos desde su puesta en práctica en 2001 y el establecimiento de unos objetivos, medios y plazos concretos para su consecución pero, a pesar de otorgarle la categoría de objetivo principal de la Unión Europea, sin embargo no realiza en este momento un esfuerzo relevante de revisión de cuál es el objeto de esa Estrategia: el concepto de desarrollo sostenible, del que dice necesita una visión más amplia, cuando quizás, como ya denunció el ECOSOC y mantienen autores como KRÄMER¹²⁶⁷, el problema sea precisamente ese: una excesiva generalidad del concepto que limita su eficacia.

En la misma línea respecto del concepto del desarrollo sostenible se pronuncia el Consejo Europeo¹²⁶⁸ de marzo de 2005 que se centra en la necesidad de una nueva Estrategia con unos objetivos más claros, unos indicadores específicos y mecanismos de seguimiento periódicos. No obstante, como herramienta de trabajo, a nivel jurídico, más que profundizar o actualizar la primera definición del Informe *Brundtland*¹²⁶⁹, como propone el ECOSOC, entiende oportuno plasmar los principios rectores de este sistema para “renovar” la actuación política tras la revisión.

Bajo nuestro punto de vista, esta decisión de desarrollar un elenco de principios rectores es acertada, y además complementaria respecto de propuesta del Comité Económico y Social, sin perjuicio de la necesidad de una definición útil y práctica del objetivo perseguido.

3. La Estrategia revisada

¹²⁶⁶ Si bien puede ser un importante estímulo para el mismo, sus ventajas se distribuyen muchas veces de forma desigual entre los países y en el interior de los mismos y una integración no regulada puede influir negativamente en el medio ambiente y en el conjunto de la sociedad. Considera esencial la mejora de la gobernanza y la democracia para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como la financiación al desarrollo.

¹²⁶⁷ *Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, p.11.

¹²⁶⁸ DOC 7619/1/05.

¹²⁶⁹ Capítulo III. Desarrollo Sostenible, párrafo 42.

Esta Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible ha sido actualizada por primera vez y única vez en 2006 por el Consejo Europeo¹²⁷⁰ bajo la premisa que plantea la Comisión de no sustituir a la anterior, sino desarrollarla¹²⁷¹ en cuanto que debe ser más específica, precisar más las responsabilidades, integrar mejor la dimensión internacional y prever una aplicación y seguimiento más eficaces con una revisión bianual por parte de la Comisión. Para fomentar su eficacia, propone herramientas reguladoras, fiscales, de mercado, ayudas, gasto público y de información incluyendo la formación y educación¹²⁷², recogiendo en gran medida las recomendaciones del Comité de las Regiones¹²⁷³. Es necesaria la coordinación entre las Estrategias Nacionales (ENDS), pero en lo que refiere al objeto central de este estudio, en esta revisión, el Consejo Europeo parte, desde el principio, de un concepto descriptivo, suficientemente global, pero sobre todo dinámico del desarrollo sostenible¹²⁷⁴. Lo identifica como un objetivo general¹²⁷⁵ que figura en el Tratado y, por tanto, base del ordenamiento jurídico de la UE, al nivel de la paz y la seguridad, con las que está íntimamente relacionado, vital para la humanidad y se hace eco de la necesidad de mejorar su función como herramienta jurídica¹²⁷⁶, así como de la necesidad de integración de este objetivo en la elaboración de todas las políticas y actividades de la Unión, con una evaluación previa de las decisiones y un seguimiento posterior de su

¹²⁷⁰ Consejo Europeo de Bruselas de 9 de junio de 2006, Estrategia Revisada para el Desarrollo Sostenible en la UE, DOC 10117/06.

¹²⁷¹ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 13 de diciembre de 2005, relativa a la Revisión de la Estrategia Europea para un desarrollo sostenible, Plataforma de Acción, COM (2005) 658, final.

¹²⁷² LORENTE PÉREZ, *Educación y formación claves del crecimiento económico y social europeo*, Unión Europea Aranzadi, año 2008, vol. n° 35, n° 5, pp. 21-24.

¹²⁷³ Dictamen de 12 de octubre de 2005 del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras» 2006/C 81/08.

¹²⁷⁴ Párrafo 1: “Un desarrollo sostenible significa que las necesidades de la actual generación deberían satisfacerse sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. Constituye un objetivo general de la Unión Europea que figura en el Tratado, y que rige todas las políticas y actividades de la Unión. Se trata de preservar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas. Se basa en los principios de democracia, igualdad de género, solidaridad, Estado de Derecho y respeto de los derechos fundamentales, incluidas la libertad y la igualdad de oportunidades para todos. Su objetivo es la mejora continua de la calidad de vida y el bienestar de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones. Para ello, fomenta una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de la salud, de cohesión social y territorial y de protección del medio ambiente en un mundo seguro y en paz, respetando la diversidad cultural”.

Párrafo 1 de las Conclusiones.

¹²⁷⁵ Naturaleza que nos recuerda FERNÁNDEZ DE GATTA (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, cit., p. 28).

¹²⁷⁶ Como ya señaló el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre el tema «La Estrategia de Lisboa y el Desarrollo Sostenible», (2003/C 95/14) de 27 de febrero de 2003.

ejecución. Describe el objetivo del desarrollo sostenible como *“la mejora continua de la calidad de vida y el bienestar de los habitantes del Planeta y de las futuras generaciones”* en una clara alusión a la equidad y al sentido de proceso que le imprimió ya la segunda definición que encontramos en el Informe *Brundtland*¹²⁷⁷. En lo que entonces se definió como la finalidad de este objetivo, *“acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”*, en la Estrategia Revisada se materializa así en un proceso dinámico y a largo plazo: *“Para ello, fomenta una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de la salud, de cohesión social y territorial y de protección del medio ambiente en un mundo seguro y en paz, respetando la diversidad cultural”*.

Una perspectiva más crítica con la situación, la apreciamos en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la revisión de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible de 15 de junio de 2006¹²⁷⁸, posterior a la resolución del Consejo Europeo, en la que denuncia la persistencia de las pautas de producción y consumo insostenibles, así como de la necesidad de asegurar la integración de los tres pilares que componen el desarrollo sostenible. El Parlamento reivindica un cambio cultural, así como políticas a largo plazo, en una Europa que ya presenta problemas económicos y sociales y con un envejecimiento demográfico preocupante. Señala a la falta de ambición política como causa de la falta de desarrollo y seguimiento de la Estrategia de Gotemburgo. A su vez, denuncia la falta de coordinación con la Estrategia de Lisboa y la necesidad de medidas concretas a este fin, como el establecimiento de procedimientos compatibles de supervisión y revisión. De cara a la nueva Estrategia, considera necesario que el concepto de desarrollo sostenible sea precisado *“en la mayor medida posible, a la vista de las diversas interpretaciones del mismo”*¹²⁷⁹. Deben fijarse los nuevos objetivos con mayor nivel de ambición, asegurarse de que son medibles y específicos, de manera que permitan una evaluación precisa y detallada de los progresos realizados. En esta línea, y en relación con los indicadores, propone

¹²⁷⁷ “En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”.

Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *cit.*, p. 64.

¹²⁷⁸ P6_TA (2006)0272, DOUE 09/12/2006.

¹²⁷⁹ Párrafo 10.

que se llegue a un acuerdo sobre un conjunto de indicadores de la sostenibilidad que recojan aspectos clave de la calidad de vida para incluirlos en la evaluación de impacto sostenible. Para el Parlamento, el desarrollo sostenible no debe ser considerado como un freno, sino como una oportunidad económica y opina que debe promoverse una sociedad, basada en el conocimiento, la concienciación y la participación, así como en la inclusión y las relaciones interpersonales, que vaya más allá de la Agenda de Lisboa. Decide celebrar un debate periódico sobre los objetivos de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible, debate basado en las contribuciones de todas sus comisiones pertinentes¹²⁸⁰ y que debería ser tenido en cuenta por el Consejo Europeo, referencia que nos recuerda la reivindicación de competencias como máximo representante, a nivel democrático de la UE. La Estrategia revisada debe ir acompañada del desarrollo de estrategias a niveles nacional, regional y local, así como a nivel individual de los ciudadanos a través de la educación, la concienciación pública y la participación. A su vez, las acciones de la UE deben coordinarse con las que se lleven a cabo a nivel internacional. A nivel interno, la Estrategia debe complementarse con medidas en los ámbitos de la fiscalidad y ayudas, el desarrollo rural y la agricultura¹²⁸¹ y destaca el papel fundamental de la ciencia y la tecnología, de tal manera que los aspectos positivos de estas medidas no deben evaluarse a corto, sino a largo plazo, considerando los costes de la inacción.

Podemos afirmar así que, en la Estrategia Revisada, se evoluciona desde el concepto tradicional y abstracto de desarrollo sostenible contenido en la primera definición del Informe *Brundtland*, hacia el concepto dinámico y suficientemente descriptivo formulado, a continuación, en la misma obra, de tal manera que mejora su condición como herramienta jurídica. En especial, a nivel de su eficacia contempla la necesaria conexión con las iniciativas existentes a nivel internacional y su implementación a través de estrategias nacionales y regionales. En esta línea, también se refiere como aspecto a tener en cuenta, su conexión con el sistema europeo de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona que debe fomentar este objetivo, con una

¹²⁸⁰ Párrafo 23.

¹²⁸¹ El párrafo 30 subraya la importancia de los programas de desarrollo rural y de la agricultura (tanto convencional como biológica) para un desarrollo sostenible, dado que sólo unas zonas rurales viables económica y ecológicamente pueden contrarrestar la tendencia al despoblamiento rural y, de este modo, salvaguardar las infraestructuras esenciales.

protección de los derechos a la libertad, la seguridad, la prohibición de discriminación o la educación, vigentes desde el Convenio Europeo de Derechos Humanos¹²⁸² y ampliado en el futuro a otros derechos como el derecho a un trabajo digno, a la libertad de empresa, la propiedad y aspectos de derechos fundamentales como la integridad, la libertad o la solidaridad, ciudadanía o justicia, recogidos, primero en la Carta de Derechos Fundamentales de 2000¹²⁸³ y modificada después en 2010¹²⁸⁴. No obstante, la definición de lo que debe entenderse como desarrollo sostenible sigue recibiendo una opinión crítica por parte del Parlamento.

La Estrategia Revisada se inspira en los Principios Rectores¹²⁸⁵ y como señala FERNANDEZ DE GATTA¹²⁸⁶ señala siete ámbitos de actuación principales¹²⁸⁷: 1º cambio climático y energía limpia, 2º transporte sostenible, 3º consumo y producción sostenibles, 4º conservación y gestión de los recursos naturales, 5º salud pública, 6º inclusión social, demografía y flujos migratorios y 7º pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible. Estas propuestas, que van dirigidas a invertir unos modelos de producción y consumo que se reconocen como insostenibles¹²⁸⁸, deben realizarse en el entorno de la sociedad del conocimiento con la puesta en práctica de una serie de políticas transversales que son la educación y formación, fomento de la ciencia y la tecnología y la financiación e instrumentos económicos¹²⁸⁹.

Deja previsto que las revisiones sucesivas deberán llevarse a cabo sobre la base de un informe previo de la Comisión, a partir de la información que aporten los Indicadores sobre el Desarrollo Sostenible¹²⁹⁰ que, a su vez, deben

¹²⁸² Suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950.

¹²⁸³ 2000/C 364/01.

¹²⁸⁴ 2010/C 83/02.

¹²⁸⁵ Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible, Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹²⁸⁶ Destaca el autor la importancia en este momento de la Comunicación de la Comisión de 13 de diciembre de 2005 que sirve de base a esta revisión ya que incluye una serie de elementos esenciales de este sistema como son la propia revisión sobre la base de la evaluación e indicadores, así como una revisión posterior en 2009 (que no se produjo), el esfuerzo por precisar conceptualmente el objetivo o la referencia a los principios orientadores, para pasar a delimitar los ámbitos de actuación (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit.*, p. 28).

¹²⁸⁷ Párrafos 13 y siguientes de la Estrategia Revisada.

¹²⁸⁸ Párrafo 2 de la Estrategia Revisada.

¹²⁸⁹ Estrategia Revisada, párrafos 14 y siguientes.

¹²⁹⁰ Párrafos 34 y 35.

ser objeto de estudio y actualización permanentes¹²⁹¹. Plantea la necesidad de una revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible antes de 2011¹²⁹² y de las estrategias nacionales antes de 2007. En cuanto a estas últimas propone fomentar el papel y coordinación de los Consejos Consultivos Nacionales integrados en la Red de Consejos Consultivos Europeos sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la aportación de la Red Europea para el Desarrollo Sostenible¹²⁹³ como foro que permita compartir experiencias y facilite el intercambio de buenas prácticas¹²⁹⁴. En esta línea, se expresa la Comisión en informes posteriores de 2007¹²⁹⁵, en los que destaca la creación de un coordinador de estrategias para el desarrollo sostenible y del Observatorio Europeo para el Desarrollo Sostenible y por segunda vez en 2009 mediante su informe “Incorporación del Desarrollo Sostenible en las Políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible.”¹²⁹⁶, en el que se analizan los avances en el contexto de la crisis económica por la que atraviesa Europa en ese momento. A través de la Agenda “Legislar mejor” propone la simplificación de las normas y la reducción de la carga administrativa y reseña la integración del objetivo del desarrollo sostenible en los siete ámbitos de actuación definidos en la Estrategia Revisada de 2006¹²⁹⁷ en los que en este periodo se han aprobado normas de diverso rango

¹²⁹¹ El Dictamen prospectivo del Comité de las Regiones de 6 de junio de 2007 «Contribución de los entes regionales y locales a la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible», (2007/C 197/05), plantea la necesidad de que esa actualización permanente opere no solo sobre los indicadores, sino también sobre los principios rectores, de forma que se vayan ampliando y precisando.

¹²⁹² Por el contrario la Comisión, en su propuesta de Estrategia Revisada, propone la revisión a 2009.

¹²⁹³ “La historia de la REDS (*European Sustainable Development Network, ESDN*) se remonta a 2002, cuando los administradores públicos encargados de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (DS) de varios Estados miembros (EM) se reunieron por primera vez para un intercambio-taller como de experiencias en los Países Bajos. Desde entonces, las conferencias anuales han tenido lugar en toda Europa. En la actualidad forman parte de la REDS 37 países y cuenta con 137 miembros entre los que se encuentran, además de los representantes de los Estados y de las instituciones comunitarias, organizaciones internacionales, miembros de Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, miembros de otras plataformas similares, expertos y representantes del mundo empresarial”.

Fuente ESDN, <http://www.sd-network.eu> [Visita 5 septiembre 2017]

¹²⁹⁴ Párrafo 42 de la Estrategia Revisada.

¹²⁹⁵ Comunicación de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, titulada «Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007» [COM (2007) 642 final - no publicada en el Diario Oficial].

¹²⁹⁶ COM (2009) 400 final de 24 de junio de 2009.

¹²⁹⁷ - Cambio climático y energías no contaminantes. Entre otras medidas, en diciembre de 2008 se aprobó un paquete legislativo en esta materia.

- Transporte sostenible: en esta materia destaca la adopción de numerosas normas de las cuales, a continuación, se reseñan las más relevantes: Directiva sobre energías renovables 2009/28/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16), la Directiva sobre calidad del combustible 2009/30/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 88), la ecologización del transporte a través de COM (2008) 433 de 8.7.2008, la internalización de los costes

y nivel de eficacia, con el objeto de integrar el objetivo del desarrollo sostenible en las políticas sectoriales, lo que nos marca la evolución del sistema jurídico

externos COM (2008) 435 de 8.7.2008, la disminución del ruido de los ferrocarriles COM(2008) 432 de 8.7.2008, la internalización de los costes en el transporte por carretera COM(2008) 436 de 8.7.2008, el Reglamento (CE) n° 443/2009 (DO L 140 de 5.6.2009, p. 1) que regula los límites de emisiones de CO2 para vehículos nuevos, la Directiva 2009/33/CE (DO L 120 de 15.5.2009, p. 5) relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, el Plan de Acción para el despliegue de sistemas de transporte inteligentes (STI), [COM(2008) 886 de 16.12.2008, la Estrategia para el transporte marítimo hasta 2018, COM(2009) 8 de 21.1.2009, la Directiva sobre etiquetado de neumáticos, COM (2008) 779 de 13.11.2008, el Reglamento relativo a la fijación de límites de emisión de ruido de rodadura para los neumáticos, normas de resistencia y el uso de sistemas de advertencia de la presión de los neumáticos, COM (2008) 316 de 23.5.2008 o Comunicación «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso», COM(2009) 279 de 17.6.2009. Los objetivos se centran en la disminución de emisiones, el aumento de uso de energías renovables y una política eficaz en materia de movilidad.

- Producción y consumo sostenible: el Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible (COM (2008) 397 de 16.7.2008) es el medio empleado para corregir las tendencias negativas. Otra herramienta clave será la Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación y la Directiva sobre Emisiones Industriales (COM (2007) 844 de 21.12.2007).

- Conservación y gestión de los recursos naturales: señala el declive de la biodiversidad y señala la importancia de los servicios del ecosistema. La protección de la biodiversidad se basa en la aplicación de la Directiva Aves y la Directiva Hábitats y en completar la Red Natura. La gestión del agua se basa en la Directiva Marco. La política marítima integrada fue puesta en marcha en octubre de 2007.

- Salud pública: se apoya en la Estrategia en materia de salud de la UE (COM (2007) 630 de 23.10.2007), renovando materias como el uso de pesticidas, el régimen fitosanitario, y de los aditivos destinados a la alimentación animal, así como el Plan de Acción en materia de sanidad animal <http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/actionplan_en.htm> [Visita 5 septiembre 2017]

- Inclusión social, demografía e inmigración: sobre la base del Plan de Acción para un envejecimiento en buenas condiciones de salud en la sociedad de la información, Decisión n° 742/2008/CE, DO L 201 de 30.7.2008), se pretende adaptar el mercado laboral a la evolución demográfica en la UE y el envejecimiento de la población. En materia de migración e inmigración: se lucha contra la inmigración clandestina a través de directivas (Directiva 2009/52/CE (DO L 168 de 30.6.2009, p. 24) y Comunicación sobre una Política Común de Emigración para Europa COM (2008) 359 de 17.6.2008 y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo pusieron las bases para un planteamiento coherente en el futuro.

- Pobreza a nivel mundial y desarrollo sostenible, que se materializan en la aprobación de la Comunicación «Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo» COM (2009) 84 de 23.2.2009, un Marco Estratégico Europeo para la cooperación internacional en ciencia y tecnología COM(2008) 588 de 24.9.2008 y un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la mejora de la integración del componente medioambiental en la cooperación al desarrollo, SEC (2009) 555 de 21.4.2009.

En las denominadas políticas transversales, también se desarrollan normas como en materia de educación y formación con el Marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (COM (2008) 865 de 16.12.2008, aprobado por la Conclusiones del Consejo Europeo de 12.5.2009). En cuanto a la investigación y desarrollo. Uno de los objetivos clave del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico durante el período de 2007-2013 (7° PM) es contribuir al desarrollo sostenible. Respecto de la financiación e instrumentos económicos, en las políticas de cohesión a través de las estrategias nacionales y regionales se usan los instrumentos de ayudas y subvenciones públicas para promover el desarrollo sostenible adoptando nuevas Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente DO n° C 82 de 1.4.2008, p. 1. o la consulta pública puesta en marcha a raíz del Libro Verde de 2007 sobre el uso de instrumentos basados en el mercado con fines medioambientales y SEC(2009) 53, de 16.1.2009.

http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/analyse_doc.pdf [Visita 5 septiembre 2017]

desde la planificación sobre la base de la Estrategia Revisada 2006¹²⁹⁸ hacia la regulación a través de las normas jurídicas que podemos denominar tradicionales.

En nuestra opinión, este documento supone una reflexión sobre la aplicación práctica de esta estrategia ejerciendo la autocrítica, sin duda en un afán de mejora en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible, pero deja en el aire la decisión sobre la revisión de la Estrategia Revisada de 2006 con lo que la Comisión viene a cuestionar el sistema de seguimiento de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible utilizado hasta la fecha, trasladando al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un informe exploratorio en este sentido.

En respuesta a esta petición, el Comité Económico y Social, en su Dictamen de 5 de noviembre de 2009 sobre el tema «Nuevas perspectivas de la Estrategia para un desarrollo sostenible»¹²⁹⁹, abre un verdadero debate sobre cómo se ha desarrollado la Estrategia Revisada y su coordinación con la Estrategia de Lisboa en la práctica, a la vista de la renovación de ésta en la próxima Estrategia Europa 2020. En una valoración crítica de la labor de la Comisión, el ECOSOC achaca esta disfunción a la amplitud de plazos establecidos en la Estrategia Revisada, la generalidad del concepto de desarrollo sostenible y la dificultad de ponerlo en práctica, así como la poca precisión de su sistema de seguimiento en comparación con otros programas. Señala que no se ha hecho lo suficiente en las políticas transversales de educación-formación, que necesitan una perspectiva democrática más amplia, y en cuanto a la ciencia y la tecnología, propone un estudio de las necesidades actuales en investigación en cuestiones relacionadas con el clima, la energía y el desarrollo sostenible. Plantea la necesaria revitalización de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible, insistiendo en los objetivos claros e identificables y para lograrlo propone argumentos para revitalizar la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible como la mejora de la estructura de la cooperación dentro de la Comisión, por

¹²⁹⁸ En el apartado 4 “Hacer del desarrollo sostenible parte del futuro” propone como mecanismos de ejecución de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible: objetivos concretos, instrumentos de medida (indicadores, directrices), evaluación comparativa (comparación con los resultados de los Estados miembros), reproducción y extrapolación de las buenas prácticas (La Red Europea de Desarrollo Sostenible (REDS) facilita el intercambio de buenas prácticas y experiencias con los Estados miembros.

¹²⁹⁹ Dictamen exploratorio, (2010/C 128/04), ponente Ernst Erik EHNMARK.

ejemplo, con la creación de un comisario específico y un comité independiente de alto nivel. Sin perder de vista el carácter global del desarrollo sostenible propone la necesidad de tomar decisiones “difíciles”, de establecer prioridades y para ello es necesario que el sector público asuma su función de liderazgo¹³⁰⁰, contando con el papel activo de las ONGs. Los mecanismos que propone el ECOSOC para llevar a cabo estas reformas, pasan desde el reparto de tareas, hasta la fusión con la próxima Estrategia Europa 2020. Ante todo, considera imprescindible que Europa tenga en marcha una estrategia renovada ante el reto de Rio+20.

Pero quizás lo que más nos llama la atención de este Dictamen, y por eso dejamos su análisis como epílogo de este apartado es que, en su crítica, comienza a cuestionar incluso uno de los pilares del modelo económico europeo como ha venido siendo el indicador por excelencia, el PIB, al cual, el Comité propone que deje de ser determinante para la adopción de políticas y que se mida de manera diferente el progreso y el bienestar humano¹³⁰¹, abriendo un debate sobre el sistema de valores que la UE desea transmitir. Según este Dictamen, el PIB “nos induce a error, no mostrándonos los verdaderos problemas y, por tanto, aplazándolos”¹³⁰² en clara alusión a las conclusiones del Informe *Stiglitz*. El ECOSOC ya había analizado esta cuestión previamente en su Dictamen de 8 de octubre de 2008 “Más allá del PIB-Indicadores para un desarrollo sostenible”¹³⁰³ reivindicando una reforma del sistema de medición

¹³⁰⁰ 10.1. “En distintos contextos, el CESE ha subrayado la necesidad de liderazgo político a la hora de preparar las medidas relativas al desarrollo sostenible o a la política climática y energética. En varias ocasiones, el CESE ha citado al ex Primer Ministro francés Michel ROCARD, que en un congreso organizado por el CESE declaró que el desarrollo sostenible sin duda pondrá sobre el tapete decisiones que no siempre serán fáciles o populares. El Primer Ministro de Luxemburgo incidió en este tema cuando hace uno o dos años declaró que «en el Consejo de Ministros sabemos exactamente cuáles son las medidas necesarias. El problema es que no sabemos cómo, tras su aplicación, podremos volver a ser elegidos a nuestros parlamentos respectivos».

¹³⁰¹ Párrafo 1.8.

¹³⁰² Párrafo 6.6: “El CESE expresa su decidido apoyo al perfeccionamiento y aplicación de indicadores de progreso que vayan más allá del PIB. El informe publicado recientemente por la Comisión *Stiglitz* ha vuelto a poner claramente de manifiesto que el PIB no es adecuado para formular directrices con vistas a las decisiones trascendentes que hemos de tomar en la actualidad. Por el contrario: nos induce a error no mostrándonos los verdaderos problemas y, por consiguiente, aplazándolos. Recientemente, el CESE aprobó un dictamen que examinaba las consecuencias de la aplicación de una nueva perspectiva a las cuestiones relativas al PIB. El debate, no obstante, debe trascender el relativo a los indicadores de medida. El objetivo principal debe ser cómo lograr de modo sostenible el bienestar y la prosperidad en nuestra sociedad y pasar a una economía de baja utilización de recursos y alta producción de insumos.”

¹³⁰³ 2009/C 100/09, ponente Martin SIECKER y la conclusión de la conferencia de la Comisión Europea celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2007, en Bruselas, sobre el tema «Más allá del PIB», así como de la

del desarrollo sostenible en base a tres indicadores: el PIB para el desarrollo económico, la huella ecológica para determinar la afección ambiental y un nuevo índice de desarrollo social que mida con eficacia los distintos aspectos de la calidad de vida. Lo que, en definitiva, nos interesa destacar de esta visión del ECOSOC es que, a través de la crítica a la importancia de uno de los indicadores intocables del sistema económico europeo, el PIB, a las puertas de la revisión de la Estrategia de Lisboa, que formuló el objetivo de Europa como una economía competitiva a nivel mundial y con un alto nivel de empleo, plantea una revisión del propio modelo económico, denunciando que este indicador proporciona una visión limitada de los problemas e impide tomar las decisiones adecuadas y a la vez, la necesidad de reforma del modelo económico europeo, que ya fue recogida en el principio 12 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 y con mayor nivel de detalle en la Agenda 21¹³⁰⁴, hacia una economía más solidaria y que aborde con el enfoque adecuado los desafíos de la degradación ambiental.

4. Los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible

Dentro del contexto de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹³⁰⁵, en el Consejo Europeo de junio de 2005, se aprueba la Declaración de Principios Rectores del Desarrollo Sostenible¹³⁰⁶, previa propuesta de la Comisión¹³⁰⁷, partiendo de unos objetivos clave que son la protección ambiental, la cohesión e igualdad social, en lo que podemos considerar el ideal de desarrollo social y la

conferencia celebrada el 10 de enero de 2008, en Tilburgo, bajo el título «*Een comfortable waarheid*» (Una verdad cómoda).

¹³⁰⁴ Capítulo II, Sección I.

¹³⁰⁵ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008 1ª parte, p. 27.

¹³⁰⁶ Aprobados en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹³⁰⁷ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 25 de mayo de 2005, Proyecto de Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible, COM (2005) 218 final.

Debemos reseñar que el contenido finalmente aprobado por el Consejo Europeo es muy parecido al propuesto por la Comisión, si bien se le añaden algunas menciones puntuales como es el caso de la eliminación de la exclusión social en el planeta en el principio rector relativo a la protección y promoción de los derechos fundamentales, y en cuanto al principio relativo al uso de los mejores conocimientos disponibles el añadido de “Garantizar que dichas políticas sean sanas, desde el punto de vista económico, social y medioambiental y guarden una buena relación coste-beneficio”.

prosperidad económica, pilares básicos de esta política, a los que se añade el cumplimiento de la responsabilidad internacional, dimensión adquirida a raíz de la CMDS. Para el Consejo Europeo, los principios rectores para la consecución del DESARROLLO SOSTENIBLE son los siguientes:

- **PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES:** hacer del ser humano el centro de las políticas de la Unión Europea promocionando los derechos fundamentales, luchando contra todas las formas de discriminación y contribuyendo a la reducción de la pobreza y a la eliminación de la exclusión social en el planeta¹³⁰⁸.

- **SOLIDARIDAD INTRA E INTERGENERACIONAL:** hacer frente a las necesidades de los habitantes de la UE y del resto del planeta sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para cubrir las suyas¹³⁰⁹.

- **UNA SOCIEDAD ABIERTA Y DEMOCRÁTICA:** garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información y a la justicia. Desarrollar canales adecuados de consulta y de participación de todas las asociaciones y partes interesadas¹³¹⁰.

- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** impulsar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Aumentar la educación y la sensibilización de la opinión pública en materia de desarrollo sostenible. Informar a los ciudadanos del impacto de su modo de vida en el medio ambiente y de las alternativas más sostenibles a su disposición¹³¹¹.

- **PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS Y DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES:** mejorar el diálogo social, aumentar la responsabilidad social de las empresas y fomentar las asociaciones entre el sector público y el privado para lograr una mayor cooperación y el establecimiento de responsabilidades comunes para conseguir una producción y consumo sostenibles¹³¹².

- **COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS Y GOBERNANZA:** fomentar la coherencia entre todas las políticas de la Unión Europea y entre las acciones a nivel local, regional y nacional con el fin de aumentar su contribución al desarrollo sostenible¹³¹³.

- **INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS:** fomentar la integración de las consideraciones económicas, sociales y medioambientales de forma que sean compatibles y se refuercen mutuamente a través del pleno aprovechamiento de los instrumentos de mejora de la reglamentación, como la evaluación equilibrada del impacto y la consulta de las partes interesadas¹³¹⁴.

¹³⁰⁸ Que se correspondería con los siguientes principios de la Declaración de Río: principio antropocéntrico 1; principio 20, prohibición de discriminación hombre-mujer, protección de las comunidades locales; principio 22, principio 5, lucha contra la pobreza.

¹³⁰⁹ Principio 3 de equidad; principio 6 de asistencia.

¹³¹⁰ Principio 10 de participación ciudadana en cuanto a información y acceso a la justicia ampliando la legitimación a las asociaciones.

¹³¹¹ Principio 10 de participación en la toma de decisiones e información, la formación y educación; principio 21, necesidad de que la sociedad alcance modos de producción y consumo más sostenibles, principio 8.

¹³¹² Principio 10 ampliado a la empresa, con la que el sector público comparte la responsabilidad de alcanzar modelos de producción y consumo sostenibles, principio 8.

¹³¹³ Coherencia como buena fe y solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones, principio 27; la gobernanza debe interpretarse como una obligación derivada de la soberanía, principio 2.

¹³¹⁴ Integración, principio 4, eficacia jurídica de las normas ambientales, principio 11, evaluación de impacto, principio 17, y deber de información, notificación y consultas previas, principio 19.

- UTILIZAR LOS MEJORES CONOCIMIENTOS DISPONIBLES: garantizar el desarrollo, evaluación y ejecución de las políticas de acuerdo con los mejores conocimientos disponibles. Garantizar que dichas políticas sean sanas desde los puntos de vista económico, social y medioambiental y guarden una buena relación coste-beneficio¹³¹⁵.
- PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN: en caso de que existan dudas científicas razonables, recurrir a los procedimientos de evaluación y medidas preventivas pertinentes para evitar los daños a la salud humana y al medio ambiente¹³¹⁶.
- HACER QUE EL CONTAMINADOR PAGUE: garantizar que los precios reflejan los costes reales para la sociedad de las actividades de producción y consumo y que los contaminadores pagan los daños que causan a la salud pública y al medio ambiente¹³¹⁷.

Inevitablemente, como hemos reseñado en nuestras notas al pie, comparamos esta Declaración, con la aprobada en la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 92 y fruto de esa labor, podemos observar, cómo se ha ido indicando, que la mayoría de los principios de Río están recogidos en estos principios rectores, si bien, en la mayoría de los casos, de forma resumida. Al igual que la Declaración de Río, nos encontramos con una resolución política de tipo declarativo y, como su propio nombre indica, con finalidad orientadora. Dicho esto debemos destacar que, a pesar de que, al analizar la Estrategia Europea ya los textos se remiten a la Declaración de Río, la UE en 2005, en pleno proceso de revisión de la Estrategia de Gotemburgo, considera necesario, y coincidimos en ese planteamiento, formular una serie de principios rectores del sistema¹³¹⁸. Se trata de principios rectores de la política comunitaria, plasmados en un acuerdo de los líderes europeos, que implica el compromiso, aunque no sea vinculante, de implementar fielmente este objetivo en todas las decisiones, bajo el concepto del desarrollo sostenible del Informe *Brundtland*¹³¹⁹.

En nuestra opinión, el mero hecho de su existencia, junto con la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, en proceso de revisión en este

¹³¹⁵ Criterio BAT que recoge la aportación de la ciencia y la tecnología, principio 9 de Río.

¹³¹⁶ Principio 15.

¹³¹⁷ Principio 16.

¹³¹⁸ Una línea ya sugerida a nivel internacional por la Asociación de Derecho Internacional con la Declaración de Nueva Dehli en 2002 (doc. A/57/329) o en el ámbito europeo por DECLERIS para quien la adopción de los principios generales del desarrollo sostenible es la forma correcta de establecer la nueva Ley de Desarrollo Sostenible (*The law of sustainable development: General principles, cit.*, p. 7).

¹³¹⁹ II. Cuestiones económicas, sociales y medioambientales. Desarrollo sostenible.7: “Con motivo de la reactivación de la Estrategia de Lisboa en marzo de 2005, el Consejo Europeo indicó que esta estrategia se inscribe en el contexto más amplio de la exigencia de desarrollo sostenible, según la cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.”

momento, contribuye a la consolidación de un sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible. En su contenido, podemos observar innovaciones en paralelo con la evolución internacional del Derecho sobre el desarrollo sostenible, como la inclusión de la gobernanza¹³²⁰, que siempre hemos defendido como el lado pasivo del principio de soberanía¹³²¹, al poner de manifiesto la responsabilidad de los gobernantes en la gestión de los asuntos públicos o ampliaciones, como ocurre en el supuesto del principio de participación ciudadana, que se recoge en tres de los principios para ampliar la responsabilidad en el proceso a las asociaciones y empresas, en la línea marcada en la Cumbre de Johannesburgo, como medio para la necesaria formación y cambio de pautas de producción y consumo insostenibles. Tal es el caso del principio de integración¹³²², que ve ampliada su dimensión que pasa a comprender los aspectos no solo ambientales, sino económicos y sociales en el desarrollo de todas las políticas que debe plasmarse en la planificación, la evaluación y reglamentación de manera que no solo se complementen sino que se refuercen.

Ello no obsta a que, realizado el análisis comparativo con la Declaración de Río, encontremos también carencias, advirtiendo el riesgo de que lo sean también del sistema europeo, con la ausencia de principios relativos a la responsabilidad internacional¹³²³, del derecho al desarrollo¹³²⁴ o la protección al medio ambiente¹³²⁵. Recordemos que nos tenemos que remitir a Río 92 ya que en Johannesburgo 2002 no hubo una declaración oficial de principios como tal,

¹³²⁰ Analizada monográficamente en el contexto internacional por autores como GUPTA (*Actores no gubernamentales en la gobernanza y Derecho Internacional: un desafío o una bendición, cit.*, pp. 665 y ss.).

¹³²¹ Inexorablemente unida a la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales como puso de manifiesto CARRILLO SALCEDO (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo, cit.*, p. 17).

¹³²² La consideración del principio de integración como el más operativo en la línea del desarrollo sostenible es defendida en nuestra doctrina por RODRIGO HERNÁNDEZ para quien se trata del más adecuado y específico (*El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible, cit.*, p. 134).

¹³²³ Relativos a la paz, tales como la relación paz-desarrollo sostenible, principio 25 de Río, arreglo pacífico de controversias, principio 26, intervención internacional, principio 23, o de la vigencia del Derecho Ambiental en situaciones de excepción, principio 24.

¹³²⁴ Como el deber de asistencia y responsabilidad diferenciada, principio 7; el control demográfico, principio 8 y la necesidad de cambio del modelo económico, principio 12.

¹³²⁵ Respecto de los daños al medio ambiente no encontramos mención alguna a principios de Río como, el deber de notificación inmediata, principio 18, la prevención del daño transfronterizo, principio 14, y el deber de regulación en materia de responsabilidad por los daños ambientales, principio 13.

a pesar de las propuestas de instituciones como la *International Law Association* con la denominada Declaración de Nueva Delhi¹³²⁶ de 6 de abril de 2002. Sin embargo, tras este análisis, aunque no se asume la recomendación de profundizar y actualizar en un concepto útil y práctico de qué debe entenderse como desarrollo sostenible, nos quedamos con una valoración global positiva, dado que el propio Consejo Europeo reconoce la importancia de contar con un conjunto de principios orientadores, de evidente naturaleza jurídica, como herramientas tan necesarias como la Estrategia Europea, los Indicadores o un mecanismo eficaz de seguimiento de los objetivos propuestos.

Esta importancia es compartida por autores como DECLERIS, que avanza más allá en cuanto a su eficacia jurídica al considerar que “la adopción de los principios generales del desarrollo sostenible es la forma correcta de establecer la nueva Ley de Desarrollo Sostenible”¹³²⁷. De hecho, el autor se postula en contra del desarrollo de este nuevo ordenamiento en base al método tradicional de regulación y a favor de programas y decisiones, basados en esos principios¹³²⁸. Coincidimos con este autor en cuanto reivindica la importancia

¹³²⁶ *Desarrollo sostenible. Declaración de Nueva Delhi sobre los Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible*, Nueva Delhi, 2002.

¹³²⁷ Y continúa el autor destacando que: “Lo que necesitamos ahora, sin embargo, son principios sustantivos, es decir los que ofrecerán orientación sobre cómo el hombre debe intervenir en el medio natural o, con la aprobación científica, los principios que definen el marco general de las relaciones entre los sistemas y los ecosistemas artificiales. Es en ese sentido que son generales, porque se refieren a todos los sectores del medio ambiente y de todas las políticas. Pero también son sustantivos, porque definen lo que el hombre debe o no debe hacer en cada una de sus intervenciones. Lo que necesitamos, sin embargo, son auténticos principios del desarrollo sostenible firmemente basados en la Ciencia y la Ley”. El mensaje del libro, sin embargo, es de optimismo: el Estado y la Ley no van a abandonar su misión secular como guardianes de la sociedad, y la sociedad debe hacerse sostenible, mediante la renovación de sus fundamentos (*The law of sustainable development: General principles*, cit., p. 7).

¹³²⁸ “Pero la idea de amalgamar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente realmente produce un nuevo tipo de ley que no se agota en la formulación e interpretación de las normas legales, sino más bien, está interesado en tomar decisiones correctas y eficaces que realmente transforman el mundo objetivo.

¿Podría llegar a ser objeto de disposiciones y prohibiciones especiales y detalladas, como desearía el método legal clásico? La respuesta es negativa. Tal cosa no es científicamente posible. Así que tenemos una especie de Ley que envolverá una serie de programas y decisiones que parte de la declaración de valores (ley "blanda"), continúa con los programas integrales en el que esos valores se convierten en objetivos, se desglosa en los principios generales, que guían y dan forma a las decisiones deseables y actos, y se realiza en última instancia, como cambios objetivos que son provocados y evaluados por otras decisiones”. *Op. cit.*, p. 22, Capítulo 2: del crecimiento económico al desarrollo sostenible: una respuesta al cambio global. El autor, en su obra realiza una relación de los que considera principios generales del desarrollo sostenible, que fija en doce (en clara alusión a las Tablas de la Ley de Moisés):

1°.- Principio de orden público ambiental.

2°.- Principio de sostenibilidad.

3°.- Principio de capacidad de carga.

de la ciencia jurídica, no siempre reconocida, en el desarrollo de los fundamentos del nuevo sistema y el mejor ejemplo lo tenemos a continuación.

5. Los Indicadores del Desarrollo Sostenible. Más allá del PIB

Su formulación es el producto de un requerimiento previo sobre su necesidad de desarrollo por parte del Consejo Europeo al revisar la Estrategia Europea tras la Cumbre de Johannesburgo¹³²⁹. En esta línea, la Comisión Europea¹³³⁰ adopta un conjunto de 120 indicadores basados en los antecedentes de la Agenda 21¹³³¹ aprobada en Río y desarrollados en la Cumbre de Johannesburgo¹³³², divididos en los siguientes temas: desarrollo económico, pobreza y exclusión social, edad de la población, salud pública, cambio climático y energía, patrones de producción y consumo, recursos naturales, transporte, buena gobernanza y buena asociación¹³³³.

A. Los Indicadores como instrumento de evaluación

Según AGUADO MORALEJA¹³³⁴, los indicadores sobre el desarrollo sostenible tienen como antecedente internacional el Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el

4º.- Principio de la adecuada restauración de los sistemas afectados.

5º.- Principio de biodiversidad

6º.- Principio de herencia natural común.

7º.- Principio de débil desarrollo de los ecosistemas frágiles.

8º.- Principio de planeamiento espacial.

9º.- Principio de herencia cultural.

10º.- Principio de medio ambiente urbano sostenible.

11º.- Principio del valor estético de la Naturaleza.

12º.- Principio de la conciencia ambiental.

Op. cit. p. 67 y ss.

¹³²⁹ Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2003, DOC 8410/03 de 5 de mayo.

¹³³⁰ Comunicación de 9 de febrero, Indicadores de desarrollo sostenible para seguir la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE [SEC (2005) 161 – no publicados en el Diario Oficial].

¹³³¹ Capítulo 40, Información para la toma de decisiones.

¹³³² Eurostat, *EU sustainable development strategy, Sustainable development in figures, 120 indicators available on-line on the Eurostat website, News, Release, 40/2005* de 22 de marzo.

¹³³³ El conjunto de Indicadores oficiales europeo recoge la influencia del sistema internacional y fue elaborado por un grupo de expertos denominado *Task Force*.

¹³³⁴ *Métrica para el Desarrollo Sostenible*, XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao, marzo de 2008.

Desarrollo en 1990¹³³⁵, anterior al concepto de Desarrollo Humano Sostenible (DHS) respecto del cual supone su evolución al incluir la responsabilidad intrageneracional. Para la autora, los indicadores son esenciales en el proceso de verificación del cumplimiento de los objetivos y dicha necesidad se recoge ya en el Capítulo 40 de la Agenda 21. En el ámbito de Naciones Unidas a partir de su creación, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS) elaboró en 1996 una lista de indicadores¹³³⁶. A nivel europeo, la experiencia anterior la constituyen los indicadores ambientales propuestos por Eurostat en 1999¹³³⁷ sobre la base del estudio previo del sistema de la CDS¹³³⁸. En una primera aproximación a esta figura, podemos apreciar que su origen procede de criterios técnicos y científicos comúnmente aceptados y que su elaboración corresponde a agencias internacionales o institutos¹³³⁹ lo que, en definitiva, supone una clara aportación de la ciencia y la tecnología al objetivo del desarrollo sostenible.

Para GONZÁLEZ-LAXE¹³⁴⁰, deben contar con dos características esenciales: en primer lugar, destacar los niveles de cumplimiento y en segundo lugar, deben ser flexibles, para poder adaptarse a los eventuales cambios en las prioridades y los objetivos políticos. Señala el autor, como criterios idóneos de selección de estos indicadores, que tengan una interpretación clara y aceptable universalmente: que sean sólidos y estadísticamente válidos, así como

¹³³⁵ Concepto planteado y definido por Amartya SEN y Gustav RANIS, según el cual el DH es un concepto amplio e integral que conlleva “un proceso por el cual se amplían las oportunidades del ser humano”.

¹³³⁶ 134 inicialmente, de los cuales sobrevivieron a un primer proceso de aplicación práctica voluntaria 58 de ellos. Según Itziar AGUADO, la CDS ordena estos indicadores en tres grupos: 1) Indicadores de Presión, que son aquellos que cuantifican los impactos ejercidos por los distintos sectores económicos sobre el medio ambiente, 2) Indicadores de Estado, que reflejan la situación real en la que se encuentra el medio ambiente y 3) Indicadores de Respuesta, que muestran las actividades emprendidas por los individuos para paliar los efectos negativos de su actividad sobre el medio.

¹³³⁷ Para esta autora, la mayoría de estos indicadores tienen una aplicación a nivel global, con la excepción de seis de ellos que miden las presiones ejercidas en el medio urbano, como son: 1) Población afectada por ruidos procedentes del tráfico, 2) Uso compartido de turismos para transporte urbano, 3) Agua residual no tratada, 4) Residuos no reciclables de origen urbano, 5) Consumo urbano de energía y 6) Urbanización de áreas naturales. En 2003, EUROSTAT actualizó y amplió esos indicadores en varias áreas (contaminación atmosférica, cambio climático, agotamiento de recursos y residuos), dejando sin actualizar la de los problemas de origen urbano (EUROSTAT, 2003).

¹³³⁸ EUROSTAT, también ha definido indicadores que intentan contemplar todos los ámbitos que cubre el Desarrollo Sostenible: económico, social, ambiental e institucional, basándose en la metodología seguida por la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (EUROSTAT, 1998).

¹³³⁹ PNUMA, *World Resources Institute, Environment Center, Yale Center for Environmental Law and Policy, International Earth Science Information Network* de la Universidad de Columbia, y en territorio nacional el elaborado por la Universidad de La Coruña, por citar algunos ejemplos.

¹³⁴⁰ *Los Indicadores de sostenibilidad como herramientas de evaluación*, *Ekonomiaz*, nº 64, 1 cuatrimestre 2007, p. 9.

cuantificables y comparables con otros estados y con normativas internacionales y por último y no menos importante, ser susceptibles de ser revisables en tanto que el conjunto de los indicadores debería ser equilibrado entre las diferentes dimensiones, coherente en el seno de cada tema, y transparentes y accesibles a los ciudadanos.

Existen varios criterios de clasificación que enumeramos resumidamente. Básicamente, según su objeto, se puede distinguir entre indicadores cualitativos o cuantitativos. Según su función los indicadores pueden ser clasificados como de estado, de fuerza motriz o de respuesta¹³⁴¹ en lo que se denomina el sistema FER¹³⁴² que algunos autores recomiendan superar¹³⁴³. Según su enfoque, pueden clasificarse en indicadores de primera, segunda o tercera generación¹³⁴⁴. Estructuralmente están divididos en temas (12), subtemas y ámbitos de intervención. Internamente, dentro de cada tema, los indicadores están debidamente jerarquizados.

¹³⁴¹ Como señala Itziar AGUADO, en definitiva, tres son las finalidades que, principalmente, se asocian con la elaboración de indicadores: primero, como instrumentos que suministran información sintética para poder conocer y evaluar las dimensiones de los problemas, segundo, para identificar los objetivos a alcanzar, una vez realizado el diagnóstico de los problemas reales en base al análisis de la situación inicial y, por último, para controlar el cumplimiento de los objetivos. Pueden utilizarse además para incrementar el grado de concienciación ciudadana (*Métrica para el Desarrollo Sostenible*, XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao, marzo de 2008).

¹³⁴² Fuerza motriz-estado-respuesta.

GONZÁLEZ-LAXE, *Los Indicadores de sostenibilidad como herramientas de evaluación*, *Ekonomiaz*, nº 64, 1 cuatrimestre 2007.

¹³⁴³ Con la reorganización de los indicadores atendiendo al siguiente esquema:

- a) Indicadores de tendencia: incluyen las tendencias sociales (justicia, igualdad, democracia, nivel de conocimiento, etc...) tendencias económicas (desarrollo y eficacia del sistema económico), y tendencias medioambientales (capacidad de carga, noción de espacios medioambientales, etc...).
- b) Los indicadores de condición: son aquellos que influyen positiva o negativamente sobre las grandes tendencias.
- c) Proyecciones: definen escenarios probables de futuro a partir de los indicadores de tendencias y de condición. Son, por tanto, proyecciones.
- d) Alternativas: son las respuestas ante el futuro e incluyen las políticas sociales, económicas y medioambientales.

Op. cit. p. 325.

¹³⁴⁴ Como señala GONZÁLEZ-LAXE en la citada obra, indicadores de primera generación son aquellos que reciben el nombre de indicadores ambientales o de sostenibilidad ambiental.

Indicadores de segunda generación son aquellos que se inscriben en el enfoque multidimensional del desarrollo sostenible. Conjuntan y complementan las dimensiones ambientales, sociales, económicas e institucionales. Son los más utilizados por los países desarrollados.

Los indicadores de tercera generación, son los que tratan de incorporar la dimensión ambiental, social y económica de forma transversal y sistemática. No se trata de proponer un sistema, ni una agregación por medio de índices o de buscar una unidad común de referencia, sino de establecer un número limitado de indicadores que sean vinculantes y que su incorporación suponga la actualización, de manera inmediata, de señales de alerta y de seguimiento en todas las dimensiones y las actividades desde su origen hasta su destino. Este es, por tanto, el campo en el que se trabaja en la actualidad y en el que los investigadores tratan de encauzar sus esfuerzos (*Op. cit.*, p. 309).

B. Un elemento esencial del sistema

El Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 23 de marzo de 2005, declara expresamente, que estos indicadores formarán parte de la nueva estrategia¹³⁴⁵. Se convierten así en una herramienta básica del sistema político-jurídico del desarrollo sostenible, destinados a cumplir una supervisión del cumplimiento de los objetivos programados y una extraordinaria herramienta de evaluación de la realidad a la que nos enfrentamos. De hecho, en el seno de las instituciones europeas se abre el debate interno sobre la idoneidad del sistema de indicadores al cuestionar la fiabilidad del mayor indicador económico, el PIB, para medir los progresos en la senda del desarrollo sostenible¹³⁴⁶. En esta línea, el ECOSOC, en su Dictamen de 8 de octubre de 2008 sobre el tema «Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible»¹³⁴⁷, pone de manifiesto sus limitaciones¹³⁴⁸ y propone un sistema de medición basado en tres grandes indicadores: el PIB para el desarrollo económico, la huella ecológica en materia medioambiental y un gran indicador del desarrollo social que está por desarrollar, si bien cita los antecedentes de esfuerzos en este sentido¹³⁴⁹. Esta postura crítica con el indicador económico por excelencia, tal y como el propio dictamen reconoce, cuenta con antecedentes como las obras de

¹³⁴⁵ Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo, DOC 7619/1/05, párrafo 42.

¹³⁴⁶ Tal fue la conclusión de la conferencia de la Comisión Europea celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2007, en Bruselas, sobre el tema «Más allá del PIB», así como de la conferencia celebrada el 10 de enero de 2008, en Tilburgo, bajo el título «*Een comfortable waarheid*» (Una verdad cómoda).

¹³⁴⁷ (2009/C 100/09), ponente: Martin SIECKER.

¹³⁴⁸ Párrafo 1.1: “El PIB es un indicador importante del crecimiento económico, pero es insuficiente cuando se trata de definir la línea política que hay que seguir para hacer frente a los retos del siglo XXI. Es necesario completarlo con otros indicadores. Tal fue la conclusión de la conferencia de la Comisión Europea celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2007, en Bruselas, sobre el tema «Más allá del PIB», así como de la conferencia celebrada el 10 de enero de 2008, en Tilburgo, bajo el título «*Een comfortable waarheid*» (Una verdad cómoda).”

¹³⁴⁹ Párrafo 4.1. Además del PIB, existen diferentes iniciativas encaminadas a medir otros elementos importantes para comprender la situación en que se encuentra una sociedad. A título informativo y sin carácter exhaustivo, se ofrece a continuación una visión general y una breve descripción de cuatro de los indicadores que se utilizan a tal fin. Existen otros, como la iniciativa del Consejo Federal de Desarrollo Sostenible de Bélgica (www.duurzameontwikkeling.be), el índice canadiense del bienestar (ICME) (www.statcan.ca), la felicidad nacional bruta en Bután (www.bhutanstudies.org.bt), la iniciativa *Quars* en Italia (www.sbilanciamoci.org), la Comisión *Stiglitz* en Francia (<http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/en/index.htm>), el proyecto mundial de la OCDE (<http://www.oecd.org/statsportal>) dirigido a medir los progresos o los datos disponibles en *Eurofound* (www.eurofound.europa.eu).

SAMUELSON¹³⁵⁰, LAYARD¹³⁵¹, SEN¹³⁵² o NUSSBAUM¹³⁵³ y señala indicadores alternativos que miden la situación de una sociedad desde otros puntos de vista, como son el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la huella ecológica, el índice de la situación de vida (*Leefsituatie Index*), *The World Database of Happiness* (Base de datos mundial sobre la felicidad). En su propuesta, el ECOSOC plantea que este indicador de la calidad de vida, por elaborar, esencial para medir el desarrollo social, debe ser una labor a asumir por la Comisión en su revisión de la Estrategia Europea en junio de 2009¹³⁵⁴ y debe ser “utilizable en el plano práctico y fiable en el plano científico”¹³⁵⁵, abarcando los aspectos cruciales para la calidad de vida, pero sobre todo, en lo que más nos interesa, basado en factores objetivos.

C. La necesaria relación principios-indicadores. La aportación de la ciencia jurídica

Es en este punto, siguiendo a DECLERIS¹³⁵⁶, donde encontramos el entronque entre dos elementos esenciales de este sistema jurídico, el conjunto de indicadores y los principios orientadores sobre el desarrollo sostenible. El sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible se trata de una institución estadística al servicio del análisis objetivo del estado actual y de supervisión del cumplimiento de unos objetivos. Desde un punto de vista activo, la determinación que hacen de la realidad tiene, y debe tener, consecuencias

¹³⁵⁰ *Evaluation of real national income*, Oxford Economic Papers, 1950; 2: 1-29. - *mic Papers*, 1950; 2: 1-29.

¹³⁵¹ *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

¹³⁵² *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

¹³⁵³ *Frontiers of Justice*, Harvard University Press, 2005.

¹³⁵⁴ Se refiere a la que será la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2009, titulada «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible» [COM (2009) 400 final – no publicada en el Diario Oficial], y que no va a desarrollar, como pedía el ECOSOC, este indicador de la calidad de vida.

¹³⁵⁵ Párrafo 6.1.

¹³⁵⁶ El autor al desarrollar el que denomina “principio de orden público ambiental”, considera una obligación de los Estados controlar el cumplimiento de los objetivos a través de indicadores fiables (*The law of sustainable development: General principles, cit.*, p. 67).

jurídicas al determinar la orientación de las políticas en las que se integra y, por tanto, consideramos que estos indicadores sobre desarrollo sostenible son parte del nuevo ordenamiento sobre el desarrollo sostenible junto con los principios orientadores y los planes de actuación o estrategias, entre otros elementos.

Pero además de esta condición de elemento del sistema, asumiendo la función de evaluación, desde el punto de vista pasivo, bajo nuestro punto de vista, debemos tener en cuenta la necesaria interrelación con el conjunto de principios. Sobre esta premisa, al desarrollar este sistema de indicadores, siendo su función básica medir, en su conjunto, el estado y grado de cumplimiento del objetivo del desarrollo sostenible, es fundamental que su formulación esté íntimamente relacionada con el sistema de principios, en el caso europeo denominados principios rectores, vínculo que va a determinar la objetividad y fiabilidad de un indicador o varios de ellos.

Para ello, se nos antoja que en el establecimiento, revisión o renovación del sistema debe existir un papel relevante de la ciencia jurídica (que puede y debe ayudar a identificar indicadores sobre la base de actuación que plantean los principios) en colaboración con la estadística (que establece la existencia de datos y métodos para su medición), que permita un cierto control jurídico y metodológico respecto del sistema de principios, que sirvan de referencia, para evitar carencias o abusos que desvirtúen o deformen su finalidad última, de manera que permita que los indicadores generen la información suficiente y completa de todos los aspectos que componen el desarrollo sostenible de una manera equilibrada. Llevado a la práctica este criterio, si un principio señala una regla de conducta esencial, cuyo cumplimiento nos conduce al objetivo deseado, es útil y pertinente contar con un indicador que nos informe sobre el grado de cumplimiento de ese principio. En definitiva, entendemos que esa pertinencia y fiabilidad de un indicador está relacionada directamente con su correspondencia en la medición del objetivo propuesto por uno o varios principios, respetando el concepto de desarrollo sostenible en su conjunto, pero a su vez, adaptado a la realidad que se pretende medir.

El siguiente paso es, una vez determinado, fijar los criterios de ponderación y el objetivo a cumplir. Ésta es una dificultad real que viene generando no pocos

debates institucionales¹³⁵⁷ en el desarrollo de un sistema de medición de una realidad compleja y dinámica en constante evolución, en cuya determinación y perfeccionamiento será indispensable, además, la participación ciudadana¹³⁵⁸ como fuente de información, como señalan el denominado Informe *Stiglitz, Sen y Fitoussi*¹³⁵⁹ o el ECOSOC en su Dictamen de 29 de marzo de 2012¹³⁶⁰, para determinar el nuevo valor de referencia: el progreso de una sociedad frente al valor tradicional del crecimiento económico. Para el Comité, la lista de indicadores no está ni mucho menos cerrada y, de hecho, es necesario que se incorporen aquellos que ayuden a medir los avances en materia de desarrollo y cohesión social, así como la sostenibilidad medioambiental¹³⁶¹, para unir la distancia que separa las distintas estrategias y políticas económicas respecto de aquellas que promueven el bienestar y el progreso social¹³⁶².

En nuestra opinión, reiteramos la necesidad de que, antes de elaborar los indicadores estadísticos, a la hora de determinar las cuestiones relevantes a medir, es esencial que, entre otros aspectos, exista conexión con el sistema de principios jurídicos sobre el desarrollo sostenible, para que el conjunto de indicadores sea el fiel reflejo del objetivo. Esta necesidad está íntimamente ligada con la existencia de un concepto de aquello que se quiere medir: en este caso el desarrollo sostenible y la carencia de un concepto normativo es señalada

¹³⁵⁷ Coincide con esta opinión GONZÁLEZ-LAXE (*Los Indicadores de sostenibilidad como herramientas de evaluación*, *Economiaz*, nº 64, 1 cuatrimestre 2007, p. 315).

¹³⁵⁸ AGUADO, Itziar *et al.*, *Métrica para el Desarrollo Sostenible*, XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao, marzo de 2008.

¹³⁵⁹ Informe de la Comisión para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social.

<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

Este informe fue encargado por el Presidente de república francesa Nicolás SARKOZY en febrero de 2008 con el fin de determinar los límites del PIB como indicador del desarrollo económico y el progreso social, entre otros motivos, para prevenir crisis complejas como la padecida por Europa en ese momento. Sin embargo, el informe está redactado por economistas y sociólogos por lo que echamos en falta la necesaria perspectiva jurídica. El Informe dedica su Capítulo 3 al “Desarrollo sostenible y Medio Ambiente” (párrafos 124 y ss.) sobre la base de la responsabilidad intergeneracional respecto del bienestar de las futuras generaciones en función de los recursos que hereden, lo que supone la obligación de la generación actual de mantener la calidad y cantidad de aquellos. Cómo medir todo este capital en términos económicos es uno de los principales objetivos del informe. Sin embargo, no hay ninguna conexión entre este Informe y el sistema de principios heredado de la Declaración de Río o el concepto de desarrollo sostenible heredado del Informe *Brundtland*.

¹³⁶⁰ “Más allá del PIB- Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB” (Dictamen de iniciativa), DOC 181 de 21/06/2012, ponente Stefano PALMIERI.

¹³⁶¹ Párrafo 1.2.

¹³⁶² Párrafo 1.5.

por el propio Informe *Stiglitz* como una dificultad¹³⁶³, ya que provoca la existencia de diferentes concepciones, situación que viene a justificar en mayor medida el objeto de este trabajo.

III. La Estrategia Europa 2020 o el declive del sistema

1. Una Europa en crisis

Pero la crisis económica, unida a la constatación del incumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, como señala GARCÍA LUPIOLA¹³⁶⁴, sigue siendo un lastre insoportable en el contexto de la UE que condiciona los resultados y obliga a las instituciones de gobierno, en particular a la Comisión y el Consejo, a centrarse en recuperar la senda del crecimiento económico y el empleo. Preocupa sobre todo el desarrollo económico y social y, en esta línea la Comisión se centra en salir de la crisis que la afecta desde 2008 diseñando un programa decenal con la Estrategia 2020 sobre Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador en la Comunicación de 3 de marzo de 2010¹³⁶⁵. Con este nuevo enfoque, queda claro que el principal objetivo de la Estrategia de Lisboa, que fue el crecimiento económico y la competitividad, se imponen como una necesidad prioritaria. Como muestra de la nueva orientación, la Comisión propone para la UE cinco objetivos cuantificables para 2020 que marcarán la pauta del proceso y se traducirán en objetivos nacionales: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático¹³⁶⁶ y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza¹³⁶⁷. En esta Comunicación, la Comisión reflexiona

¹³⁶³ *Chapter 3.4 Uncertainty is also normative*, p. 184: *In addition to raising technological issues, measuring sustainability with a single index number would confront us with severe normative questions. The point is that there can be as many indices of sustainability as there are normative definitions of what we want to sustain.*

¹³⁶⁴ *Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la Estrategia Europa 2020*, Revista Aranzadi Unión Europea 6/2011, parte Crónica, 2011.

¹³⁶⁵ COM (2010) 2020 final.

¹³⁶⁶ *Op.cit.*, p. 7. Para el autor, en este sentido, son significativas las conclusiones emitidas por el *World Economic Forum* en el documento *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF, Ginebra, 2010, que reconoce que los objetivos específicos de la Estrategia de Lisboa eran demasiado ambiciosos.

¹³⁶⁷ Para el Presidente de la Comisión en ese momento, José Manuel BARROSO, estos objetivos representan la dirección que debemos tomar e indican que podemos medir nuestro éxito (*Op. cit.*, Introducción).

sobre la causa por la que se ha llegado a esta situación y concluye que el ritmo de reformas ha sido lento y descoordinado. Sin embargo, no se nos dice por qué en la nueva estrategia se ha producido una pérdida de peso de los principios de naturaleza ambiental (protección de la biodiversidad, prevención, internalización de los costos ambientales) quedando reducidos al cumplimiento de los compromisos en relación con el cambio climático y la eficiencia energética (o “economía verde” denominación que luego adoptará la Declaración de Río+20). Basta revisar cuales son las siete iniciativas¹³⁶⁸ en las que se basa esta nueva orientación para comprobar este cambio. Aunque no encontramos ninguna mención expresa al respecto en el texto analizado, en nuestra opinión parece como si se quisiera soltar el lastre de las limitaciones que hayan podido producir la aplicación de los principios básicos de protección ambiental para reorientar la nueva política económica europea hacia el crecimiento y la competitividad lo que, según autores como KRÄMER¹³⁶⁹, convierte en prioritarias en este momento, a las medidas de fomento del desarrollo económico, opinión que compartimos.

Como señalamos antes, la Comisión achaca esta situación a causas estructurales, es decir, al modo en cómo se ha llevado a cabo su política de desarrollo, pero paradójicamente, en la Estrategia 2020 utiliza las mismas herramientas¹³⁷⁰ de las que se sirvió para poner en práctica la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y su revisión (estrategia europea que fija unos objetivos concretos, estrategias nacionales de desarrollo, un cuadro de indicadores e informes de seguimiento).

2. La Estrategia Europa 2020. El cambio en el modelo de desarrollo

¹³⁶⁸ «Unión por la innovación», «Juventud en movimiento», «Una agenda digital para Europa», «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Una política industrial para la era de la mundialización», «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» y «Plataforma europea contra la pobreza».

¹³⁶⁹ En el Prefacio de su obra, el autor señala una serie de causas de la pérdida de peso de la legislación ambiental europea, entre las que cita la superioridad de los criterios económicos, sobre los ambientales y la propia complejidad de la aplicación de la legislación de esta naturaleza (*Derecho medioambiental comunitario, Cit.*).

¹³⁷⁰ Un sistema propuesto por la propia Comisión a las puertas del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 en su Comunicación de 15 de mayo de 2001 al plantear su propuesta de Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (COM/2001/0264 final). Ver Capítulo V.II.1.

En esta línea, el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, adopta la Estrategia Europa 2020¹³⁷¹ como un cambio necesario ante una crisis económica y financiera que compara con la del 29¹³⁷². Se centra en adoptar decisiones de política macroeconómica, obviando en sus conclusiones, al igual que la Comisión, la expresión desarrollo sostenible y la Estrategia adoptada en Gotemburgo, sustituyéndolo por el término crecimiento sostenible y, como única referencia, la Estrategia de Lisboa para adoptar medidas de control presupuestario más estrictas y eficaces¹³⁷³. Hace suyos los cinco objetivos propuestos por la Comisión¹³⁷⁴ El objetivo ahora es el crecimiento económico y la referencia a la política ambiental se centra en el cumplimiento de los compromisos en relación con el cambio climático. En cuanto al desarrollo social, su exponente es el nivel de empleo, como vínculo entre el desarrollo económico y el social¹³⁷⁵.

En nuestra opinión en este momento la Unión Europea se comporta ante todo, como un mercado común y en una situación de excepción de naturaleza económica, sacrifica las medidas políticas a largo plazo, para centrar las prioridades en medidas inmediatas¹³⁷⁶ como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Así, en su reunión del 9 de diciembre de 2011, el Consejo Europeo sigue reconociendo la situación de crisis motivada, sobre todo, por la inestabilidad de los mercados financieros, y la necesidad de respuesta de la UE, entre otros mecanismos, a la creación de sistemas de control presupuestario y respuesta financiera como son el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para corregir las desviaciones de déficit y que van a pasar a formar parte del Tratado, así como el mecanismo de Facilidad Europea de Estabilización Financiera, que compete al Banco Central Europeo.

¹³⁷¹EUCO 13/1/10 REV 1 12.

¹³⁷² Párrafo 1: 1.

¹³⁷³ En contra de esta opinión, GARCIA LUPIOLA considera la Estrategia Europa 2020 evidencia la importancia de la protección medioambiental, así como la importancia del concepto de “crecimiento sostenible” en la política europea (*Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la Estrategia Europa 2020, cit., p.13*).

¹³⁷⁴ ANEXO I, Nueva Estrategia Europea para el Empleo y el Crecimiento, Principales Objetivos de la Unión Europea.

¹³⁷⁵ CAL BARREDO *et al.*, *La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el Siglo XXI*, Eurobask, 2011.

¹³⁷⁶ Párrafo 9.

En relación con la política exterior, la situación de la pobreza a nivel mundial y el deber de solidaridad, la Comisión lanza en 2010 el Libro Verde¹³⁷⁷ sobre Política de desarrollo de la UE, en el que su objeto es el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹³⁷⁸ en que se plantea su responsabilidad a nivel mundial con una vuelta a los principios básicos de deber de cooperación, arreglo pacífico de controversias, como presupuesto de la necesaria paz y seguridad y la solidaridad con los países en desarrollo en los que, como requisito previo a la ayuda, es necesario mejorar la gobernanza. Pero la propia UE, en este texto de la Comisión, sigue manifestando, por encima de otros objetivos, estar preocupada por su propia crisis económica y financiera y pérdida de competitividad en el mercado global y ya se plantea reorientar su política de desarrollo o usando su propia expresión “modernizarla”¹³⁷⁹. En la misma línea, se pronuncia el Comité de las Regiones en su Dictamen de 11 de mayo de 2011 sobre «Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible – Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE»¹³⁸⁰ en el que, sobre la base del incumplimiento de los ODM¹³⁸¹ de 2000 concede la prioridad del desarrollo económico y social, y reivindica un mayor protagonismo de los entes regionales y locales (ERL). En este Dictamen, el CDR evidencia, además de una pérdida de peso del desarrollo sostenible frente al desarrollo económico y social como objetivo global, una pérdida de referencia al concepto tradicional del Informe *Brundtland* cuando nos habla de “desarrollo solvente”¹³⁸² o “desarrollo ambientalmente sostenible”¹³⁸³. Esta tendencia se confirma en la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2011, en la que reconoce la prioridad en este momento de “el desarrollo de nuestros instrumentos de estabilización para hacer frente a los desafíos a corto plazo”¹³⁸⁴, pero sin hacer una sola mención, directa o indirecta, al desarrollo sostenible, a

¹³⁷⁷ Libro Verde de la Comisión sobre “Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE” de 10 de noviembre de 2010, COM (2010) 629 final.

¹³⁷⁸ Aprobada por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de en sesión plenaria de 8 de septiembre de 2000 y publicada el día 13 siguiente, A/RES/55/2.

¹³⁷⁹ Así se expresa en sus conclusiones en el Libro Verde sobre Política de desarrollo.

¹³⁸⁰ 2011/C 192/03, ponente: Jesús GAMALLO ALLER.

¹³⁸¹ Párrafo 1.

¹³⁸² Párrafo 34.

¹³⁸³ Párrafo 36.

¹³⁸⁴ Párrafo 2.

la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, ni a cualquiera de los elementos creados a partir de Gotemburgo.

Este enfoque genera la postura crítica del Parlamento que, días antes de la aprobación de la nueva Estrategia 2020 por el Consejo Europeo, en su Resolución de 16 de junio de 2010, sobre esta cuestión¹³⁸⁵, se hace eco de la Comunicación de la Comisión y del Consejo y les exige planes más detallados para hacer frente a los problemas derivados de la grave crisis económica. A su vez, exige que la Estrategia 2020 se conciba con una visión más amplia del futuro de la UE. En esta resolución, el Parlamento no olvida que los cinco objetivos señalados en la Estrategia deben ponerse al servicio del objetivo global del desarrollo sostenible y reivindica ante el Consejo Europeo y la Comisión su papel institucional, así como la necesidad de diálogo con la sociedad civil. Para el Parlamento, la Estrategia Europa 2020 y el objetivo global del desarrollo sostenible, deben ser compatibilizados. No obstante, a pesar de esta postura, se aprecia una pérdida de peso del desarrollo sostenible como eje de las políticas comunitarias y la reducción de la protección ambiental a las cuestiones sobre eficiencia energética y cambio climático. El desarrollo social, al igual que ocurriera con las resoluciones de la Comisión y el Consejo Europeo, se centra en la reducción de la pobreza y la lucha contra el desempleo, políticas que también cuestiona. En esta línea, en la Resolución del Parlamento de 17 de febrero de 2011 sobre la Estrategia Europa 2020¹³⁸⁶, sigue denunciando el carácter excesivamente genérico de los planes aprobados en su ejecución y en su texto observamos como ya no aparece siquiera la expresión desarrollo sostenible, hecho que confirma su declive.

3. El declive del objetivo del desarrollo sostenible

De esta forma, con la aparición de la Estrategia Europa 2020 y, a pesar de los posibles avances en otros campos, como reconoce MATIA GALLO¹³⁸⁷, en el

¹³⁸⁵ (2011/C 236 E/08), P7_TA (2010)0223, DOUE de 12/08/2012.

¹³⁸⁶ (2012/C 188 E/09), P7_TA (2011)0068.

¹³⁸⁷ El autor resume así los avances de la Estrategia Europa 2020:

ámbito de las principales instituciones de gobierno de la UE se eclipsa el objetivo global que representa el desarrollo sostenible y sus principios rectores, queda bloqueado su sistema de implementación y desaparece de entre las prioridades del Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión. Paralelamente, el mismo sistema de implementación creado alrededor de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en 2001 es reutilizado a partir de 2010, sentando en el banquillo al desarrollo sostenible como objetivo global, para sustituirlo por el de “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, que viene a reforzar el desarrollo económico y en parte social. De esta forma, podemos apreciar que se produce un cambio de objetivo, pero no se modifica el método de trabajo basado en la planificación ¿se produce este cambio de rumbo en detrimento de la necesaria protección ambiental? Sin predeterminedar la respuesta a esta cuestión, antes de un análisis más profundo, es evidente que la situación es diferente a la década de los sesenta, ya que en 2010 existe ya un Derecho Ambiental europeo en vigor que es el garante de esa protección. No obstante, a medida que se refuercen las políticas y normas a favor del crecimiento, hay que valorar si ha sido en detrimento del bien medio ambiente o ¿es que puede achacarse a la sobre protección del medio ambiente la pérdida de competitividad de la UE en el mercado global? La respuesta a esta cuestión excede de los límites de este trabajo pero no está exenta de interés, pero de lo que no cabe la menor duda, a nuestro juicio, es de que en la nueva Estrategia no se contempla la necesaria interrelación, de forma equilibrada, entre la protección ambiental y el desarrollo económico y social como se hiciera en la Estrategia de Gotemburgo o en la Estrategia revisada de 2006.

La planificación ambiental existe pero cambia el modelo de integración, lo que va a producir, en nuestra opinión, un modelo de desarrollo

-
1. Por primera vez, en la Estrategia 2020 se cuantifican los objetivos pretendidos (grado de compromiso éste que estuvo ausente en la Estrategia de Lisboa y que quizá es una de las causas que explican su fracaso).
 2. La Estrategia, es consciente de que el punto de partida de cada uno de los Estados es diferente y por ello, la Comisión, ha adaptado y traducido los objetivos a términos nacionales.
 3. No se centra exclusivamente en la consecución de objetivos económicos sino que, trata de combinarlos con el respeto al medio ambiente y con otros objetivos de carácter social.
 4. Ha sentado las bases para que la UE se plantee la consecución de los objetivos más a largo plazo, lo cual, será imprescindible para el desarrollo futuro de su economía y sociedad (*Estrategia Europa 2020, la estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Derecho y Cambio Social, Año 12, nº 41, 2015).

desequilibrado. A nivel internacional, la Unión Europea no realiza este cambio de orientación de manera aislada. Por el contrario, en el entorno de Naciones Unidas apreciamos, en el mismo momento, una especial preocupación por el desarrollo económico y social a nivel mundial que se materializa en una serie de resoluciones de la Asamblea General sobre el derecho al desarrollo¹³⁸⁸, expresado en los términos de la Declaración de Objetivos del Milenio de 2000, sobre la base del derecho al desarrollo como derecho humano inalienable en los términos expresados en la Declaración del derecho al desarrollo de 4 de diciembre de 1986¹³⁸⁹. Este enfoque nos descubre que, en el comienzo de la segunda década del siglo XXI preocupa la situación económica a nivel mundial, pero sobre todo, en lo que afecta al hombre como centro de las preocupaciones, lo que refuerza el principio antropocéntrico, eje tradicional del Derecho Internacional. Este nuevo orden de prioridades económicas y financieras, a corto plazo bajo nuestro punto de vista, sobre la política europea que se plasma en la Estrategia 2020, sin embargo, se apoya en aquellas mismas políticas consideradas como transversales en el contexto del desarrollo sostenible, como son la ciencia y la tecnología, la educación y la formación, así como los medios económicos y financieros puestos al servicio de este fin. En definitiva, tras la Estrategia Europa 2020, las mismas herramientas sirven a otro fin.

4. El Comité Económico y Social. El último bastión del desarrollo sostenible

No obstante, en este periodo 2009-2011 el eclipse sobre el concepto del desarrollo sostenible a nivel comunitario no ha sido total. Hay una institución que no pierde la referencia sobre qué es, su importancia como objetivo global, y tampoco se olvida del sistema creado alrededor de este concepto en el entorno europeo. Así, el Comité Económico y Social el 26 de mayo de 2010 aprueba su Dictamen de iniciativa sobre el tema «Iniciativas colectivas de la sociedad civil

¹³⁸⁸ 64/172 El derecho al desarrollo, A/RES/64/172 de 18 de diciembre de 2009.

65/219 El derecho al desarrollo, A/RES/65/219 de 21 de diciembre de 2010.

66/155 El derecho al desarrollo A/RES/66/155 de 19 de diciembre de 2011 y posteriores.

¹³⁸⁹ A/RES/41/128.

para un desarrollo sostenible»¹³⁹⁰, en el que, partiendo de la base de la consideración del desarrollo sostenible como objetivo prioritario de la política común, pide (obviamente a la Comisión y al Consejo Europeo) una revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible para 2011¹³⁹¹ que fomente la participación ciudadana a todos los niveles y la integración del desarrollo sostenible en la Estrategia Europa 2020¹³⁹². Ante las medidas de control presupuestario y financiero puestas en marcha en este periodo, el Comité recuerda (como también lo hizo el Parlamento en su Resolución de 16 de junio de 2010) que hay un objetivo superior y así se recoge con claridad meridiana en el epígrafe 2.1 de su Dictamen:

"No hemos heredado el mundo de nuestros padres, sino que lo tomamos prestado de nuestros hijos". Este aforismo, procedente de la cultura india canadiense "*Haida*" ilustra perfectamente el reto que afronta la generación actual: cambiar nuestro modo de vida y definir nuevas vías para un desarrollo económico eficaz, socialmente equitativo y ecológicamente sostenible que garantice una justa distribución de la riqueza y garantice a todo ciudadano un acceso a una vida digna."

De esta forma, el ECOSOC, ante el cambio de prioridades políticas a nivel comunitario, propone en este momento recuperar el equilibrio en el modelo de desarrollo, con una correcta interrelación entre los tres pilares, a través de la misma vía de actuación, reivindicando la importancia de las actuaciones que vienen, no de "arriba hacia abajo" como pueden ser las normas, planes, etc..., sino de "abajo hacia arriba", adoptadas por organismos institucionales, empresas, sindicatos, ONG y otras asociaciones o miembros de la sociedad civil, como fuerza motriz, con el fin de favorecer los avances en materia de desarrollo sostenible. Además de una ampliación en el elenco de actores, este organismo, a nuestro juicio de forma valiente y loable, para volver al modelo de equilibrio propuesto por el desarrollo sostenible, reivindica la necesidad de un cambio en el modelo de crecimiento en su epígrafe 3.2 que reproducimos a continuación:

"Para conseguir un modo de vida sostenible ecológica y socialmente, habrá que distanciarse de la actitud consistente en perseguir de continuo un mayor crecimiento no sostenible, pasando de la era del derroche y del consumo excesivo a la de un bienestar centrado en el desarrollo humano y social. Tal como ha escrito el Consejo Económico, Social y Medioambiental francés, es importante

¹³⁹⁰ Diario Oficial n° C 021 de 21/01/2011 p. 0009 – 0014, ponente, Raymond HENCKS.

¹³⁹¹ Párrafo 14.

¹³⁹² Párrafo 15: El CESE, por otro lado, considera que el desarrollo sostenible deberá ocupar una amplia parte en la Estrategia 2020 de la UE.

tener en cuenta "al ser humano como ser biológico y social, de naturaleza y cultura, es decir, como persona".

Parte como base de estas reflexiones, de una revisión propia del concepto de desarrollo sostenible y de su evolución, que de igual forma, reproducimos por ser del máximo interés al objeto de este trabajo, cuestión a la que Raymond HENCKS, su ponente, dedica sus epígrafes 3.5 y 3.6:

3.5 "En su origen, el concepto de desarrollo sostenible se refería esencialmente a los recursos naturales (agotamiento de las reservas de hidrocarburos fósiles) y a la contaminación (destrucción del ozono estratosférico), generando normas sobre las emisiones de los productos nocivos o sobre los límites máximos de explotación de los recursos. Posteriormente, pasó a ser más general al integrar dificultades inherentes al crecimiento económico y la cohesión social. El desarrollo sostenible asocia así la preocupación por un desarrollo equitativo de las sociedades, en particular la lucha contra la pobreza, y la transmisión a las generaciones futuras de un medio ambiente sano, rico y diversificado."

3.6 "Así, el concepto de desarrollo sostenible se ha ido generalizando con los años. Al principio eran sobre todo los movimientos ecologistas que florecían por todo el mundo occidental los que se preocupaban de los ecosistemas. Hoy en día, todos los partidos políticos se han apropiado el tema de la protección del medio ambiente, que se ha hecho extensivo al desarrollo sostenible."

Pero el ECOSOC como órgano consultivo, en este Dictamen emitido a iniciativa propia, no solo apela a la necesidad de partir de la base de un concepto claro de qué es el desarrollo sostenible, sino que, casi veinte años más tarde, busca sus fundamentos en los principios formulados en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en la Agenda 21 aprobadas en la Cumbre de Río 92¹³⁹³, para combatir la pérdida de interés por este objetivo por parte de las instituciones políticas, por lo que propone que sea la sociedad civil la que lidere este cambio de modelo económico, presionando en este sentido a las instituciones de la UE¹³⁹⁴ para que mejoren la información (con referencia expresa a los medios de comunicación) y la educación desde fecha temprana, ya que una formación adecuada sobre los principios del desarrollo sostenible, es indispensable para provocar el necesario cambio en los modelos de producción y consumo. A partir del sistema de principios de Río 92, y tal y como plantea la Agenda 21, la planificación y la evaluación, sobre la base de un sistema de indicadores fiables, son las herramientas esenciales para materializar y medir los progresos, previniendo errores.

¹³⁹³ 4. "El debate público sobre el desarrollo sostenible: antecedentes".

¹³⁹⁴ Párrafo 3.11.

El ECOSOC establece así, opinión que compartimos, la necesaria interconexión entre los elementos básicos del sistema jurídico partiendo de una definición de referencia, para cuya adecuación se sirve de un conjunto de principios rectores que inspiren las decisiones y los indicadores que deben medir la evolución y cumplimiento de los objetivos marcados a tal fin. Considera que la evaluación debe ser pluridimensional, pluralista, independiente, sometida a un proceso contradictorio, así como a diversos criterios que deben estar armonizados a nivel europeo y bajo la competencia de un comité directivo pluralista, sometiendo a debate los informes en una conferencia anual¹³⁹⁵.

En la misma línea, se pronuncia en su Dictamen de iniciativa de 15 de septiembre de 2010 sobre el tema «Hacia una Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2012»¹³⁹⁶, reivindicando la vuelta a los principios de Río 92 para impulsar la adopción de acuerdos en la inminente Cumbre de Río+20¹³⁹⁷ en los que debería asumir un papel de liderazgo la UE. El ECOSOC se convierte así, en este “periodo negro” para el concepto tradicional de desarrollo sostenible, en un apoyo permanente a nivel institucional, reivindicando la necesidad de un sistema jurídico propio de este objetivo global, basado en un concepto claro, el sistema de principios establecidos en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el programa diseñado en la Agenda 21 y la implementación en base a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, que debe contar con un conjunto de indicadores desarrollados a partir de aquellos principios, que permita una evaluación, seguimiento y control eficaces.

¹³⁹⁵ Párrafo 10. El método de evaluación.

¹³⁹⁶ 2011/C 48/12, ponente Frederic Adrian OSBORN.

¹³⁹⁷ Párrafo 1.3: “La Cumbre debería retomar el espíritu de Río y revitalizar los principios de Río y la Agenda 21 como instrumentos para generar el compromiso de las partes interesadas de muy diversos tipos y hacer avanzar el mundo sobre una base más sostenible. “

Párrafo 3.6: “La Cumbre de 1992 engendró una nueva e inspiradora visión de un futuro armónico para el planeta, expresada en un nuevo discurso sobre el desarrollo sostenible. Para impulsar la Conferencia de Río 2012 se necesita una nueva expresión de esta visión.”

5. La Economía Verde ¿Fin del periodo negro o consumación del cambio de modelo de desarrollo en Europa?

A partir de la segunda mitad de 2011, al menos aparentemente, el Consejo Europeo y la Comisión ponen fin también al eclipse del objetivo del desarrollo sostenible en la política comunitaria, como venía reclamando el ECOSOC. Al término de este destierro, a nuestro juicio, contribuyen poderosamente dos causas objetivas: la primera es que se considera finalizada la situación de excepción del mercado europeo provocada por la crisis económica y financiera y la inestabilidad de los mercados. La segunda es la inminencia de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible para el mes de junio de 2012, en la que se prepara una revisión de la situación desde 1992, el examen de los resultados y los compromisos a adquirir de cara al “futuro que queremos”. Este cambio de rumbo se pone de manifiesto la Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2011 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza»¹³⁹⁸ que, de forma significativa, recupera la expresión “desarrollo sostenible” en sus propuestas de cambio “hacia una economía ecológica y la mejora de la gobernanza”¹³⁹⁹ como objetivos fundamentales del cambio a nivel internacional tras la Cumbre. La Comisión define esa economía ecológica como “una economía que pueda garantizar el crecimiento y el desarrollo, y que, al mismo tiempo, mejore el bienestar humano, proporcione empleos dignos, reduzca las desigualdades, trate de resolver la pobreza y conserve el capital natural del que todos dependemos”¹⁴⁰⁰, modelo que pone al servicio de una serie de objetivos tales como el desarrollo sostenible, la erradicación la pobreza, afrontar desafíos emergentes y fallos pendientes en la aplicación. La Comisión propone así, de cara a Río+20, un modelo basado en el crecimiento económico sobre el que influyen las cuestiones ambientales y sociales cuyo objetivo es el desarrollo sostenible, lo que, en nuestra opinión, plasma una visión parcial del desarrollo sostenible, expresión

¹³⁹⁸ COM (2011) 363 final.

¹³⁹⁹ Capítulo 3. “Hacia la Economía Ecológica y la Mejora de la Gobernanza”.

¹⁴⁰⁰ Epígrafe 3.1. Hacer posible la transición.

que, en algunos momentos¹⁴⁰¹, tiene difícil encaje en esta propuesta junto con la “economía ecológica” que asume el papel de objetivo central del nuevo modelo que propone la Comisión¹⁴⁰².

Esta visión, que hemos calificado de parcial, de nuevo provoca la postura crítica del ECOSOC en su Dictamen de 22 de septiembre de 2011 sobre esta Comunicación¹⁴⁰³ en el que recomienda a la UE que reordene sus ideas y que sitúe su propuesta de crecimiento dentro del objetivo global del desarrollo sostenible y no al revés¹⁴⁰⁴. El Comité achaca esta pérdida de perspectiva global a la preocupación generada por la crisis económica y financiera, que califica como una preocupación “a corto plazo”¹⁴⁰⁵. Para el ECOSOC, la denominada “economía verde” debe, por tanto, integrarse, ser compatible y respetar el concepto y sistema de principios del desarrollo sostenible, sobre todo los de carácter social, que deben ser más y mejor considerados. Aclarado este orden básico, necesidad que compartimos, propone un compromiso político a todos los niveles (la gobernanza del desarrollo sostenible), la creación de una

¹⁴⁰¹ Como así se pone de manifiesto en sus conclusiones recogidas en el Capítulo 5. Próximos Pasos: “Aunque en algunos aspectos se ha progresado hacia el desarrollo sostenible desde la Cumbre de Río de Janeiro celebrada en 1992, el mundo todavía tiene por delante desafíos medioambientales, económicos y sociales de primera importancia. En la presente Comunicación se exponen las ideas preliminares de la Comisión como parte del proceso preparatorio que conducirá a Río+20.

Río+20 brinda una valiosa oportunidad para promover el desarrollo sostenible en todo el mundo. Ahora bien, su resultado no deben ser solo declaraciones de buenas intenciones:

- Hacen falta acciones tangibles para que Río+20 marque una etapa en la transición hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza.
- La UE está abierta al debate con todos los países y agentes para seguir dando forma a esta agenda en los meses previos a Río+20.
- Es preciso que todos los países y agentes trabajen juntos para lograr que los resultados de Río+20 respondan a nuestros desafíos mundiales. Juntos debemos asegurar una actuación tangible y eficaz que pueda tener verdadera repercusión en el mundo entero.”

¹⁴⁰² Partiendo de las iniciativas mencionadas, para realizar la transición a una economía ecológica es preciso tratar tres dimensiones políticas interrelacionadas:

- 1) Invertir en la gestión sostenible de los recursos y el capital natural vitales («qué»).
- 2) Establecer las condiciones de mercado y normativas adecuadas («cómo»).
- 3) Mejorar la gobernanza y la participación del sector privado («quién»).

¹⁴⁰³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 22 de septiembre de 2011 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza», COM (2011) 363 final, Contribución de la sociedad civil organizada europea (2011/C 376/19), ponente Hans-Joachim WILMS.

¹⁴⁰⁴ Párrafo 1.13: “El CESE está convencido de que la transición hacia una economía sostenible **debe integrarse en** una estrategia global de desarrollo sostenible y realizarse de manera adecuada. El CESE se congratula de que la Comisión tenga en cuenta actualmente la dimensión social del desarrollo sostenible, y desearía que se reforzara este enfoque.”

¹⁴⁰⁵ Párrafo 2.7.

institución internacional¹⁴⁰⁶ permanente compuesta de representantes políticos de los Estados que supervise la evolución de los planes y programas, y que en este proceso se cuente con la participación activa y efectiva de la sociedad civil¹⁴⁰⁷. Metodológicamente, considera imprescindible que en este proceso de cambio hacia la economía ecológica, se fijen los objetivos, se diseñen los planes y estrategias, y un sistema de seguimiento y control basado en indicadores fiables que deben ser adaptados a nuevos criterios con la participación ciudadana¹⁴⁰⁸, adoptando el sistema de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y así lo vuelve a proponer WILMS en su Dictamen Adicional sobre la «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)»¹⁴⁰⁹ en el que recuerda que fomentar una “economía verde” debe ser parte de una estrategia general del desarrollo sostenible y recomienda a los negociadores europeos que concedan una mayor importancia a la dimensión social del desarrollo.

En nuestra opinión, lo que en definitiva propone el ECOSOC, supone una tan firme, como necesaria, propuesta de modificar el modelo económico a escala internacional en el sentido exigido desde hace décadas por la comunidad científica y recogido en el principio 12 de la Declaración de Río veinte años antes, así como los modelos de producción y consumo, cambio propuesto en el principio 8 de aquella misma Declaración. Considera imprescindible la participación responsable de la sociedad civil a todos los niveles y en ese sentido, de cara a Río+20, pide a la UE y a sus Estados miembros, que revisen y recuperen los conceptos básicos, como el de desarrollo sostenible y el orden de

¹⁴⁰⁶ Adelantándose así a la creación del Foro Político de Alto Nivel a quien en la misma línea, autores como RODRIGO señalan su importancia para mejorar la gobernanza a nivel global (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible* en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, cit., pp. 139 y ss.).

¹⁴⁰⁷ Básicamente, el ECOSOC propone que esta participación se lleve a cabo creando las necesarias estructuras participativas y foros de diálogo con la sociedad civil, que se articule la responsabilidad social de las empresas e interlocutores sociales a través de la norma ISO 26000, y la creación de la figura de los defensores de las generaciones futuras a nivel nacional e internacional, propuesta por el *World Future Council*.

¹⁴⁰⁸ Párrafo 4.11: “En su dictamen sobre el tema «*Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible*», el CESE realiza una reflexión sobre los límites del PIB, las posibles correcciones y añadidos así como sobre la necesidad de elaborar nuevos criterios con los que se puedan tener en cuenta otros indicadores del bienestar y la sostenibilidad (económica, social y medioambiental). El CESE tiene la intención de presentar antes de la Conferencia de Río+20 su posición acerca de cómo debe participar la sociedad civil en el desarrollo de estos indicadores.”

¹⁴⁰⁹ Dictamen adicional 2012/C 143/08, ponente general Hans-Joachim WILMS.

prioridad de sus objetivos para volver a colocar el desarrollo sostenible como eje central, basculante entre desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental¹⁴¹⁰, materializando este compromiso, a nivel comunitario, con una revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, y a nivel internacional la creación de un marco institucional permanente y la aprobación de un plan de acción con el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible. Básicamente, ésta es la misma línea en la que se pronuncia el Comité de las Regiones sobre Río+20 en su Dictamen de 15 de diciembre de 2011 “Contribución de los entes locales y regionales de la UE a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20)”¹⁴¹¹, desde el punto de vista de la participación de los entes subnacionales y locales en el proceso y la importancia del desarrollo urbano.

En resumen, para el ECOSOC, el CDR, cuya opinión compartimos, la “economía verde” que se promueve de cara a Río+20, debe ser el nuevo modelo de desarrollo económico de cara al siglo XXI a integrar dentro del objetivo global del desarrollo sostenible, para hacerlo más respetuoso con el entorno y equitativo, desde un punto de vista intra e inter generacional. Lo que, en definitiva, el ECOSOC viene a recomendar a la UE es que, a las puertas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, primero necesita aclarar su enfoque de qué es el desarrollo sostenible en realidad¹⁴¹², dónde lo sitúa dentro de su orden de prioridades y luego plantear unos objetivos y un plan de acción. Esta necesidad de un concepto claro, a nivel jurídico, de qué es el desarrollo sostenible, como requisito previo y necesario para que las normas internacionales que se adopten en la materia sean eficaces, refuerza, de nuevo, el sentido de nuestro trabajo¹⁴¹³.

Por su parte, el Parlamento Europeo en la Resolución de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante

¹⁴¹⁰ Párrafo 1.15: “La UE y sus Estados miembros deberían **aclarar de puertas adentro** todos los retos que plantea el desarrollo sostenible y el cambio a una economía ecológica”.

¹⁴¹¹ 2012/C 54/07, ponente Ilmar REEPALU.

¹⁴¹² Párrafo 6.1: “Para ser creíble en este ámbito, La UE necesita, además, aclarar de puertas adentro su enfoque de la sostenibilidad.”

¹⁴¹³ Sin perjuicio de que autores como AMADO GOMES cuestionen su validez jurídica a pesar de reconocerle la condición de un principio indispensable del Derecho Internacional (*A insustentável leveza do “princípio do desenvolvimento sustentável”* en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, cit., pp. 21 y ss.).

la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)¹⁴¹⁴ (un tipo de resolución preparatoria, habitual ya en los momentos previos a cumbres anteriores, pero de gran influencia en la orientación a nivel político europeo), adopta una postura menos crítica que en ocasiones anteriores con otras instituciones europeas, pero plantea de forma decidida la necesidad de que el desarrollo sostenible vuelva a ocupar ese papel central¹⁴¹⁵ que había tenido antes de la Estrategia Europa 2020, volviendo la vista hacia las Cumbres de Río 1992 y Johannesburgo 2002, para reconocer el problema crónico de la falta de acción. Como objetivos de la Cumbre, propone la renovación del compromiso político, la evaluación de los avances y hacer frente a los retos nuevos y emergentes, considerándolos interdependientes, bajo un interesante enfoque denominado de “triple hélice” respecto de los tres pilares que componen el desarrollo sostenible. En esta resolución, el mayor esfuerzo conceptual se refiere a uno de los dos objetos de la Cumbre, el de economía ecológica, considerada como “el funcionamiento económico en su conjunto dentro de los límites de la sostenibilidad en cuanto a biodiversidad, mantenimiento de los servicios ecosistémicos, protección del clima y uso de recursos naturales”, de tal manera que se vincule la protección del medio ambiente y los derechos humanos, pero siempre supeditada al objetivo global del desarrollo sostenible¹⁴¹⁶. Para el Parlamento, la Cumbre debe fortalecer la unión entre los tres pilares del desarrollo sostenible y la equidad tiene un papel central en el cambio que se propone a nivel mundial¹⁴¹⁷. En cuanto al sistema de evaluación, el Parlamento asume expresamente las limitaciones del PIB para medir el bienestar y desarrollo humanos. Así, ya en los momentos previos a la Cumbre de Río+20, los líderes de los Estados miembros de la UE hacen balance de esta Estrategia Europa 2020¹⁴¹⁸ con una visión menos pesimista, gracias a un contexto económico más favorable, perspectiva con la que pretende encarar la cita

¹⁴¹⁴ P7_TA (2011)0430, 2013/C 56 E/14, DOUE de 26/02/2013.

¹⁴¹⁵ Párrafo 4: “Destaca que debe ponerse el desarrollo sostenible en primer término para todos los procesos y políticas de la UE, a fin de que la Unión sea coherente tanto internamente como en sus aspiraciones internacionales”.

¹⁴¹⁶ En su párrafo 8 insiste en que el desarrollo sostenible es más que una simple «economía ecológica».

¹⁴¹⁷ El párrafo 12 subraya que la equidad, a nivel intergeneracional e internacional, es el fundamento del cambio de paradigma que es necesario conseguir y que debe garantizarse a escala mundial.

¹⁴¹⁸ Consejo Europeo de Bruselas, 1 y 2 de marzo de 2012, Conclusiones sobre la Estrategia Económica de la UE, EUCO 4/3/12 REV 3.

internacional en base a una serie de principios en los que recupera presencia la protección ambiental junto con la responsabilidad de la política europea a escala internacional. Así, el Parlamento realiza las siguientes propuestas:

- La Conferencia debería avanzar en la transición mundial hacia una “economía ecológica”, fomentando así la protección del medio ambiente, contribuyendo a la erradicación de la pobreza y estimulando un crecimiento hipocarbónico y eficiente en el uso de los recursos.
- Debería trabajar en pos de objetivos operativos claros y de actuaciones concretas a escala nacional e internacional, con arreglo a calendarios concertados.
- Debería contribuir a un marco institucional mundial reforzado para el desarrollo sostenible, que incluya convertir el PNUMA en un organismo especializado.
- Debería progresar en sus trabajos en torno a unos objetivos mundiales coherentes de desarrollo sostenible para después de 2015, también teniendo en cuenta el proceso de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Apreciamos así, de manera evidente, la voluntad de la UE de cara a esta cumbre internacional, en cuanto al fondo, de recuperar la importancia del objetivo del desarrollo sostenible a través del mayor peso de la protección ambiental y de la responsabilidad a nivel internacional en el cumplimiento de los ODM en las directrices de política general, con lo que se restablece la búsqueda del equilibrio de la protección ambiental con el desarrollo económico y social, o lo que es lo mismo, del desarrollo sostenible como objetivo global de la humanidad. Desde la UE, en los momentos previos a la Cumbre, se apela a la necesidad de un marco institucional propio a nivel internacional y como método propone la definición de los objetivos, la planificación y el seguimiento, sistema empleado desde la primera Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible pero a nivel internacional. Veamos si se hace sobre la base de una concepción integral del desarrollo sostenible, que le sitúe en el rango que le corresponde como objetivo global y respetuoso con sus principios.

IV. El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo

Pero para conocer realmente el modelo europeo de desarrollo que va a asumir Europa tras la Cumbre de Río+20 hemos de comenzar por el análisis de la Comunicación de la Comisión de 22 de noviembre de 2016, “Un nuevo

consenso europeo sobre el desarrollo”¹⁴¹⁹ en el que, partiendo del modelo establecido en 2005¹⁴²⁰, se pide al Parlamento europeo y al Consejo que emitan una declaración conjunta al respecto. La Comisión parte de la necesidad de un reajuste de los recursos y las inversiones a nivel mundial¹⁴²¹ y adopta la Agenda 2030 como la respuesta global consensuada por la comunidad internacional, asumiendo la coherencia de los OSD con los valores y “brindan la oportunidad de poner en marcha la experiencia adquirida por la UE en materia de desarrollo sostenible”¹⁴²². Sin embargo, al tratar los principios sobre los que se basa este consenso se alude a aquellos que rigen la acción exterior de la Unión¹⁴²³ señalados en el art. 21.1 del Tratado¹⁴²⁴, sin hacer alusión a los principios recogidos a la Declaración de Río, ni a los principios rectores para el desarrollo sostenible.

En cuanto a la implementación, el mecanismo que propone serán las estrategias nacionales¹⁴²⁵, sistema en el que la UE asume el papel de coordinadora fomentando la cooperación con y entre sus miembros, ampliando el elenco de actores al sector privado y a la sociedad civil. De esta forma, de cara a la implementación de los OSD, los responsables principales son los gobiernos nacionales¹⁴²⁶ que tomarán como sistema de referencia para la evaluación, seguimiento y control, el sistema de indicadores creado a partir de los OSD¹⁴²⁷, omitiendo así cualquier mención en su propuesta al sistema europeo¹⁴²⁸.

Esta propuesta ha sido asumida por el Parlamento y el Consejo junto con la Comisión con la adopción el 7 de junio de 2017, mediante Declaración

¹⁴¹⁹ Propuesta para Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo- Nuestro Mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro (COM (2016) 740 final).

¹⁴²⁰ «El consenso europeo sobre desarrollo», Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», firmada el 20 de diciembre de 2005, en la versión publicada el 24 de febrero de 2006 (DO C 46 de 24.2.2006, p. 1).

¹⁴²¹ Apartado 1.1.5.

¹⁴²² Apartado 1.2.7.

¹⁴²³ Apartado 2.2 Principios y valores rectores

¹⁴²⁴ La democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

¹⁴²⁵ Apartado 3.22.

¹⁴²⁶ Apartado 4.2.68.

¹⁴²⁷ Apartado 6.96.

¹⁴²⁸ Ver Capítulo V.II.4.

Conjunta, del “Nuevo consenso europeo en materia de desarrollo”¹⁴²⁹, como señala SANAHUJA PERALES¹⁴³⁰ una declaración política que no genera normas vinculantes, considerado la “piedra angular” de la política europea en materia de desarrollo¹⁴³¹, por el que se adapta la acción europea en materia de desarrollo a la Agenda 2030 dentro del marco del Tratado de Lisboa¹⁴³², considerándola coherente con los valores y principios de la Unión Europea y, en cuanto sus relaciones exteriores, tomando como referencia la estrategia de la UE para la política exterior y de seguridad, denominada “Estrategia Global”¹⁴³³. Así, cuando al tratar los principios y valores rectores en materia de desarrollo, se refiere a los contenidos en el art. 21.1 del TUE para la acción exterior en materia de ayuda al desarrollo. Si entramos en el marco de actuación en el interior de la UE¹⁴³⁴ plantea la aplicación de la Agenda 2030 a través de estrategias nacionales bajo la responsabilidad de los Estados¹⁴³⁵, asumiendo la UE una función de coordinación¹⁴³⁶ y solo se habla de una programación conjunta en materia de cooperación para ayuda a países en desarrollo¹⁴³⁷. De forma genérica se habla de “programación conjunta” para evitar la fragmentación y aumentar la eficiencia, citando “marcos comunes de seguimiento y resultados” como elementos esenciales de la “aplicación conjunta”¹⁴³⁸.

Respecto de qué entiende en estos momentos por desarrollo sostenible, en el apartado “Coherencia de las políticas en favor del desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible”¹⁴³⁹ hace dos pronunciamientos del máximo interés: en primer lugar reconoce que está “firmemente anclado” en los

¹⁴²⁹ D.O.U.E. de 30.06.2017, C 210/1.

¹⁴³⁰ El consenso europeo sobre desarrollo entre la Agenda 2030 y los imperativos de la estrategia Global de Seguridad, Temas para el debate, N.º. 272 (julio), 2017 (Ejemplar dedicado a: El nuevo consenso europeo de desarrollo), págs. 17-19.

¹⁴³¹ Apartado 1.2.10.

¹⁴³² Párrafo 5.

¹⁴³³ Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea del Consejo de la Unión Europea, 17 de octubre de 2016 (13202/16).

¹⁴³⁴ 2. Marco de Actuación.

¹⁴³⁵ 3. La UE como fuerza de aplicación de la Agenda 2030.

¹⁴³⁶ Párrafo 74.

¹⁴³⁷ Párrafo 75.

¹⁴³⁸ Párrafos 76 a 78.

¹⁴³⁹ Párrafos 108 y ss.

Tratados y en segundo lugar, hace suya la primera definición y más genérica del Informe *Brundtland*¹⁴⁴⁰.

Dicho esto, a pesar del firme propósito de garantizar la coherencia de las políticas a través de una estrategia, no se menciona a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible lo que nos obliga a plantearnos si el propio Consenso Europeo de 2017 pretende sustituir a la Estrategia de Gotemburgo de 2001, ya que de hecho se pretende someter a una evaluación intermedia a los compromisos en 2024¹⁴⁴¹. Nos ayuda a la respuesta el hecho de que el propio texto, al tratar los principios sobre los que orientar la eficacia de la política de desarrollo propuesta en los OSD¹⁴⁴² se refiere a los adoptados en el sistema de Naciones Unidas en Busan en 2011¹⁴⁴³ y ratificados por el Foro de Alto Nivel en 2016, omitiendo cualquier mención a los principios rectores sobre desarrollo sostenible europeos¹⁴⁴⁴. Al tratar otro de los elementos esenciales del sistema, el conjunto de indicadores, el texto se remite directamente al sistema creado en torno a los OSD¹⁴⁴⁵ despejando cualquier duda sobre la consumación de la renuncia a la coordinación de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible con los compromisos adquiridos por Europa a raíz de la Agenda 2030.

En resumen, si bien el nuevo Consenso reconoce la vigencia y eficacia del concepto tradicional de desarrollo sostenible recogido en el Tratado, como poníamos de manifiesto al analizar la influencia de la Cumbre Río+20 en el sistema europeo, a propuesta de la Comisión, la UE en el nuevo Consenso europeo en materia de desarrollo pone en marcha, en realidad, un doble modelo de desarrollo: el europeo interno, conforme a la Estrategia Europa 2020 sobre el que va a mantener su competencia directa y el derivado de los compromisos asumidos tras Río+20 en los que la Unión Europea va asumir sus compromisos

¹⁴⁴⁰ Párrafo 108: “El desarrollo sostenible está en el corazón del proyecto de la UE y firmemente anclado en los Tratados, en particular en lo que respecta a la acción exterior. La UE y sus Estados miembros se comprometen a garantizar un desarrollo que se ajuste a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de hacer frente a sus necesidades.”

¹⁴⁴¹ Párrafo 123.

¹⁴⁴² 4.3 Eficacia del desarrollo.

¹⁴⁴³ 4º Foro de Alto Nivel en materia de eficacia de la ayuda celebrado entre los días 29 de noviembre y 1 de diciembre de 2011 en la ciudad coreana.

¹⁴⁴⁴ Ver Capítulo V.II.5.

¹⁴⁴⁵ 5. Seguimiento de nuestros compromisos.

en materia de ayuda exterior al desarrollo¹⁴⁴⁶ y el cumplimiento de los OSD a nivel interno será asumido por cada Estado miembro, dejando a la UE una función de coordinación.

V. Valoración jurídica del sistema europeo

1. Evolución del concepto de desarrollo sostenible

Hay que partir de la base de que, en relación con las disposiciones analizadas en este capítulo, debemos reconocer que, como nos recuerda LOZANO CUTANDA¹⁴⁴⁷, estamos ante resoluciones comunitarias con una eficacia jurídica de perfil bajo o *soft law* que, no obstante, nos transmiten cómo ha ido evolucionando el objetivo del desarrollo sostenible en la UE desde que fuera incorporado en el Tratado de Ámsterdam en 1997 y a su vez, gracias a la flexibilidad¹⁴⁴⁸ que le concede ese carácter van consolidando, progresivamente, los elementos del sistema. Con anterioridad, hemos de destacar que ya el Parlamento Europeo, ante la Cumbre de la Tierra dedica su Resolución de 12 de febrero de 1992¹⁴⁴⁹ al desarrollo sostenible, haciendo suyo el concepto de desarrollo sostenible menos usual y que hemos venido denominando “dinámico”, pero sobre todo declarando la necesidad de una definición “concluyente”¹⁴⁵⁰, que interpretamos con DECLERIS¹⁴⁵¹ en el sentido de su vinculación a todas las partes en todas las políticas, es decir, eficaz jurídicamente, sobre la base de un conjunto de principios y un programa de acción (la Agenda 21). Se pone de manifiesto así, la incidencia de las diversas

¹⁴⁴⁶ Línea destacada por MESA, *Paz y derechos humanos en el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo*, Temas para el debate, nº 272 (julio), 2017 (ejemplar dedicado a: El nuevo consenso europeo de desarrollo), págs. 32-35.

¹⁴⁴⁷ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 54.

¹⁴⁴⁸ Un enfoque destacado por autores como FASTENRATH (*Relative Normativity in International Law*, cit., pp. 306 y ss.); en nuestra doctrina, entre otros, GÓMEZ ISA consideran que el acuerdo sobre normas poco precisas y dotadas de cierta flexibilidad es la condición para el progreso de un orden jurídico, sin duda lento pero real (*El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito internacional*, cit., p. 322).

¹⁴⁴⁹ DOC 67 del 16/03/1992, p. 152.

¹⁴⁵⁰ Apartado 5.

¹⁴⁵¹ Para quien hay que partir de una definición concluyente como condición previa para su realización (*The law of sustainable development: General principles*, cit., p. 44).

cumbres mundiales sobre esta materia, de tal manera que podemos determinar que es objeto de una atención sistemática en las vísperas de la Cumbre de Johannesburgo, a partir del Consejo Europeo de marzo de 2001 en Estocolmo. Encontramos al desarrollo sostenible en el ámbito de los objetivos básicos para el organismo que refleja la voluntad de los líderes políticos de los Estados miembros, a propuesta de la Comisión, a la par que gana cada vez más peso, no sin altibajos. Con la reforma del Tratado de Lisboa en 2007¹⁴⁵², encontramos por fin una definición de qué es el desarrollo sostenible¹⁴⁵³, desde el enfoque de Europa como mercado común.

Hemos señalado como su “periodo negro” concretamente entre 2009-2011, hasta convertirse, de nuevo, ante la inminencia de Río+20, en uno de los objetivos básicos. Se ha considerado conveniente también reseñar los pronunciamientos al respecto de dos organismos esenciales en la UE como son el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social que, de forma paralela al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión, han venido emitiendo una serie de dictámenes de especial trascendencia en relación con el concepto y principios del desarrollo sostenible. En concordancia con la postura del ECOSOC, principal fuente de las críticas a la evolución institucional en Europa del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible, debemos manifestar nuestra preocupación por la falta de una referencia adecuada sobre el concepto, valor y sistema de principios sobre el desarrollo sostenible en las políticas y en los textos jurídicos de la UE post Río+20.

Tras la Cumbre de Río+20 no se ha perdido la referencia conceptual del Informe *Brundtland*, pero se abre un periodo de incertidumbre respecto del protagonismo del sistema europeo en la implementación de los OSD.

2. Integración del objetivo en las políticas básicas

¹⁴⁵² Suscrito el 13 de diciembre de 2007, DOC 2007/C 306/01.

¹⁴⁵³ Por todos FERNÁNDEZ DE GATTA (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit.*, p. 12).

Ya vimos cómo con los antecedentes del nuevo art. 3.C del TUE introducido por Tratado de Ámsterdam, se inicia el denominado proceso de *Cardiff* de 1998¹⁴⁵⁴, que tiene como objeto, entre otros, incorporar la protección ambiental dentro de las demás políticas de la Unión, así como el desarrollo sostenible objeto de la Comunicación de la Comisión “Hacia un desarrollo sostenible”¹⁴⁵⁵ que propone hacer lo propio con el objetivo del desarrollo sostenible para integrar de “forma coordinada y mutuamente compatible” la protección ambiental con las políticas de desarrollo económico y social, señalando este enfoque como el futuro de la política ambiental. El Consejo Europeo de marzo de 2001 celebrado en Estocolmo, decidió incorporar el objetivo del desarrollo sostenible dentro de los Objetivos Generales de Política Económica trazados en Lisboa en el año 2000. A instancias del Consejo Europeo y ante la próxima Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en este momento inicial, la Comisión¹⁴⁵⁶ se posicionó en relación con este objetivo en la línea de la primera definición del Informe *Brundtland* y con pleno respeto a la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y a la Agenda 21. Haciendo balance de la situación en la década transcurrida desde Río 92, la propia Comisión reconoce que no se ha hecho lo suficiente dada la complejidad de temas que afectan al desarrollo sostenible, proponiendo un plan de acción que ofrecer de cara a la Cumbre de Johannesburgo y la necesidad de una estrategia específica a nivel europeo que permita la integración efectiva de las consideraciones ambientales en las demás políticas¹⁴⁵⁷.

El Consejo de Medio Ambiente en sus Conclusiones de 8 de marzo de 2001¹⁴⁵⁸ coincide con el enfoque de la Comisión. Se propone así la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Comité Económico y

¹⁴⁵⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 – “Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea” (Cardiff - junio de 1998) [COM (1998) 333 - no publicada en el Diario Oficial].

¹⁴⁵⁵ COM/99/0543 final.

¹⁴⁵⁶ Comunicación de 6 de febrero de 2001, denominada “Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002”, COM/2001/0053 final y Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible” (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo), COM/2001/0264 final.

¹⁴⁵⁷ Y así lo destaca FERNANDEZ DE GATTA consierando el Proceso de *Cardiff* como precursor de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit.*, p. 18).

¹⁴⁵⁸ (6752/01).

Social¹⁴⁵⁹, como mecanismo idóneo para, a través de la identificación de objetivos, la planificación de medidas, la creación de un sistema de indicadores fiables y el seguimiento, alcanzar la integración y con ello, los resultados propuestos a largo plazo. A nivel jurídico, más allá de la estrategia propia, la Comisión plantea integrar el desarrollo sostenible en las políticas sectoriales a través de reformas legislativas y la planificación pero, a nivel conceptual, es el ECOSOC el que se perfila como institución que mejor identifica el desarrollo sostenible y los principios que lo orientan, así como la necesidad de incorporar a la sociedad en su conjunto en la búsqueda del objetivo, destacando el papel moderador de la equidad y la solidaridad inter e intra generacional como pilar esencial del sistema. La última revisión del Proceso de *Cardiff* la realiza la Comisión en 2004¹⁴⁶⁰, circunstancia que, en nuestra opinión va a condicionar, entre otras, el proceso de integración del objetivo a partir de su propia estrategia y en las demás políticas europeas.

3. La consolidación del desarrollo sostenible como objetivo global

La inminencia de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible a celebrar en 2002, influye notablemente en las instituciones de gobierno europeas que asumen en las resoluciones analizadas el desarrollo sostenible como un objetivo político¹⁴⁶¹, partiendo unánimemente de la base conceptual del Informe *Brundtland* y los principios de la Declaración de Río, así como de la vigencia de la propuesta de acción de la Agenda 21, con un reconocimiento expreso y generalizado de la falta de cumplimiento de los objetivos propuestos.

¹⁴⁵⁹ "Preparación de una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible", Diario Oficial n° C 221 de 07/08/2001 pp. 0169 – 0177.

¹⁴⁶⁰ "Integración de las consideraciones ambientales en otras políticas: balance del proceso de *Cardiff*", COM (2004) 394 final, Bruselas, 1-6-2004.

¹⁴⁶¹ Comunicación de 6 de febrero de 2001, denominada "Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002", COM/2001/0053 final.

Comunicación de 13 de febrero de 2002 "Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible, COM (2002)82 final.

Consejo Europeo de Barcelona, Conclusiones de la Presidencia de 15 y 16 de marzo de 2002, SN/100/2/02 REV ES.

La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002_sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo *Sostenible* de 2002, (C-180 E/517), DOUE de 31/07/2003.

En este momento, el desarrollo sostenible se considera institucionalmente en el entorno europeo un objetivo global a nivel mundial, a la altura de la paz o la seguridad¹⁴⁶².

Sobre la base de la propuesta de la Comisión, la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible es aprobada en el Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo en junio de 2001¹⁴⁶³, en la que se confirma, además, la necesidad de integrar el objetivo del desarrollo sostenible en las demás políticas de la Unión. De esta forma, se añade la dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa ante el reto que supone la próxima Cumbre de Johannesburgo en 2002 y que provoca la preocupación del Consejo Europeo por la responsabilidad, a nivel mundial, en materia de desarrollo sostenible. Con la propuesta previa de la Comisión¹⁴⁶⁴, el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002¹⁴⁶⁵ define la postura de la UE ante la cita mundial, en la que no va a cuestionar ni la definición, ni los principios de Río, sino lo que se ha hecho al respecto, aportando unas propuestas de acción concretas, entre las que incluye el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de *Kioto*.

Tras la Cumbre de Johannesburgo, varios acontecimientos internacionales van a desviar la atención hacia la paz y la seguridad, como son las guerras de Iraq y los Balcanes, lo que va a condicionar la integración de la dimensión medioambiental en las medidas políticas hasta el punto de generar la reacción de la Comisión en su Comunicación de 3 de diciembre de 2003¹⁴⁶⁶, pero sobre todo, en cuanto al objeto de este trabajo, interesa la reacción del Comité Económico y Social en su Dictamen de 27 de febrero de 2003 “La Estrategia de Lisboa y el Desarrollo sostenible”¹⁴⁶⁷ en el que denuncia la

¹⁴⁶² Todo ello sin perjuicio de que en los albores de la Cumbre los acontecimientos del 11-S, el conflicto de Los Balcanes y la guerra de Iraq van a condicionar los resultados, en una demostración de que, dentro de ese elenco de objetivos globales a nivel mundial, la paz y la seguridad son prioritarios sobre el desarrollo sostenible.

¹⁴⁶³ SN 200/1/01 REV 1.

¹⁴⁶⁴ Comunicación de 13 de febrero de 2002 “Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible”, COM (2002)82 final.

¹⁴⁶⁵ Barcelona, Conclusiones de la Presidencia de 15 y 16 de marzo de 2002, SN/100/2/02 REV ES.

¹⁴⁶⁶ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 3 de diciembre de 2003, Revisión de la Política Medioambiental 2003, Consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible, COM (2003) 745 final.

¹⁴⁶⁷ (2003/C 95/14), ponente EHNMARK, co-ponente RIBBE.

excesiva generalidad del concepto de desarrollo sostenible¹⁴⁶⁸, que debe ser una herramienta práctica, pero que, por el contrario, se confunde excesivamente con la preocupación ambiental, ignorando su carácter global. Como responsables de esta falta de claridad, señala directamente al Consejo Europeo y a la Comisión. Para el ECOSOC, “ha llegado el momento de resaltar el papel del desarrollo sostenible como objetivo principal de la Unión Europea”¹⁴⁶⁹. Esta necesidad de un concepto claro de desarrollo sostenible es reiterada por el Comité en su Dictamen sobre el tema “Integración regional y desarrollo sostenible” de 2 de junio de 2.004¹⁴⁷⁰, con una referencia expresa al Informe *Brundtland*.

4. La confirmación del sistema en la revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible

En su análisis previo a la primera revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, la Comisión¹⁴⁷¹ también destaca el papel central del objetivo del desarrollo sostenible en la política comunitaria, afirmando que constituye un concepto global y un objetivo fundamental recogido en el Tratado, que exige que las políticas sociales, económicas y medioambientales se diseñen y pongan en práctica de manera que se refuercen mutuamente, sobre la base de la primera definición del Informe *Brundtland*.

A partir de esta definición, propone una dimensión más amplia del desarrollo sostenible en la futura estrategia y recordar la perspectiva mundial del objetivo, que permita combatir los problemas que se plantean a este nivel. Pero lo que preocupa en este momento a la Comisión, es identificar los objetivos estratégicos y un sistema de indicadores, a lo que añade el Consejo Europeo de

¹⁴⁶⁸ MAYOR OREJA en esta línea, reivindica la necesidad de dotar a este objetivo global de un contenido jurídico concreto, pues de otro modo corremos el riesgo de que se quede en un conjunto de meras buenas intenciones o que las declaraciones que tan enfáticamente lo proclaman queden en papel mojado (AA.VV. (Director José Luis Piñar Mañas), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, cit., p. 48).

¹⁴⁶⁹ Párrafo 1.6.

¹⁴⁷⁰ Diario Oficial n° 241 de 28/09/2004 p. 0034 – 0041, ponente DIMITRIADIS.

¹⁴⁷¹ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de febrero de 2005, Revisión en 2005 de la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible: primer balance y orientaciones futuras, COM (2005) 37 final.

marzo de 2005¹⁴⁷² la necesidad de un mecanismo de seguimiento y unos principios que orienten la actuación. Esta declaración de principios rectores es aprobada por el Consejo Europeo de junio de 2005¹⁴⁷³, previa la propuesta de la Comisión¹⁴⁷⁴, que enunciados resumidamente, son los que siguen:

- 1º.- Promoción y protección de los derechos fundamentales.
- 2º.- Solidaridad intra e intergeneracional.
- 3º.- Una sociedad abierta y democrática.
- 4º.- Participación ciudadana.
- 5º.- Participación de las empresas y de los interlocutores sociales.
- 6º.- Coherencia de las políticas y gobernanza.
- 7º.- Integración de las políticas.
- 8º.- Utilizar los mejores conocimientos disponibles.
- 9º.- Principio de precaución.
- 10º.- Hacer que el contaminador pague.

Esta declaración de principios podría haber sido una buena oportunidad para reivindicar expresamente los principios recogidos en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, pero se opta por una fórmula novedosa que, si bien, contiene de forma resumida la Declaración de Río, en ella hemos puesto de manifiesto la ausencia de principios relativos a la responsabilidad internacional¹⁴⁷⁵, del derecho al desarrollo¹⁴⁷⁶ o la protección al medio ambiente¹⁴⁷⁷.

¹⁴⁷² DOC 7619/1/05.

¹⁴⁷³ Declaración sobre los principios rectores del Desarrollo Sostenible, Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹⁴⁷⁴ Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 25 de mayo de 2005, Proyecto de Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible, COM (2005) 218 final.

¹⁴⁷⁵ Relativos a la paz, tales como la relación paz-desarrollo sostenible, principio 25 de Río, arreglo pacífico de controversias, principio 26, intervención internacional, principio 23, o de la vigencia del Derecho Ambiental en situaciones de excepción, principio 24.

¹⁴⁷⁶ Como el deber de asistencia y responsabilidad diferenciada, principio 7, el control demográfico, principio 8 y la necesidad de cambio del modelo económico, principio 12.

¹⁴⁷⁷ Respecto de los daños al medio ambiente no encontramos mención alguna a principios de Río como, el deber de notificación inmediata, principio 18, la prevención del daño transfronterizo, principio 14, y el deber de regulación en materia de responsabilidad por los daños ambientales, principio 13.

Respecto a los indicadores, el Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo de 2005¹⁴⁷⁸, declara la necesidad de integrarlos en la Estrategia revisada. A partir de este momento, se abre un debate en el seno de las instituciones analizadas, fruto del cual, destacamos el enfoque que propone el Comité Económico y Social, de superar los criterios estrictamente económicos en su Dictamen de 8 de octubre de 2008, “Más allá del PIB- Indicadores para un desarrollo sostenible”¹⁴⁷⁹, y reflejar en este sistema de indicadores la evolución de los tres pilares básicos del desarrollo sostenible: desarrollo económico, protección ambiental, que estarían ya recogidos en el sistema actual, y el desarrollo social, con un sistema de indicadores de la calidad de vida, que está aun por desarrollar. A nuestro juicio, debe existir la necesaria coordinación entre el conjunto de principios orientadores y los indicadores, de tal manera que la medición refleje todos los aspectos posibles del desarrollo sostenible.

El Consejo Europeo de Bruselas de 9 de junio de 2006¹⁴⁸⁰, aprueba la primera revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible que propone un mayor nivel de eficacia a nivel interno y destaca la responsabilidad de la UE de cara a este objetivo global y básico, que sitúa al nivel de la paz y la seguridad. Esta importancia se refleja en el texto a la hora de definir el desarrollo sostenible¹⁴⁸¹, en el que parte del primer concepto del Informe *Brundtland* para reconocer que debe presidir todas las políticas y actividades de la Unión, reconociendo la necesidad de su desarrollo como herramienta jurídica para “*la mejora continua de la calidad de vida y el bienestar de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones*”, que refleja un enfoque dinámico del desarrollo sostenible, en la línea de la segunda definición del Informe *Brundtland*, en íntima conexión con el sistema europeo de derechos fundamentales. La Estrategia Revisada se inspira en los principios rectores, pero además, a efectos prácticos, fija siete ámbitos de actuación¹⁴⁸² y, sobre la base del seguimiento de los objetivos en sucesivas revisiones, se apoya en un

¹⁴⁷⁸ DOC 7619/1/05, párrafo 42.

¹⁴⁷⁹ 2009/C 100/09, ponente, Martin SIECKER.

¹⁴⁸⁰ Estrategia Revisada para el Desarrollo Sostenible en la UE, DOC 10117/06.

¹⁴⁸¹ Párrafo 1.

¹⁴⁸² 1º cambio climático y energía limpia, 2º transporte sostenible, 3º consumo y producción sostenibles, 4º conservación y gestión de los recursos naturales, 5º salud pública, 6º inclusión social, demografía y flujos migratorios y 7º pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible. Párrafos 13 y ss. de la Estrategia Revisada.

sistema de indicadores abierto y en actualización permanente. Considera necesario que el desarrollo de las estrategias nacionales se haga de forma coordinada y supervisada, entre las instituciones existentes, creando a tal fin el Observatorio para el Desarrollo Sostenible.

En la línea de trabajo propuesta por el Consejo Europeo, la Comisión en su “Informe de 2009 sobre la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible”¹⁴⁸³, propone mejorar la integración del objetivo en las normas que regulan los siete ámbitos de actuación fijados en la Estrategia Revisada, lo que marca la tendencia de la planificación, que no ha sido supervisada como estaba previsto en la Estrategia revisada, hacia la regulación tradicional. A petición de la Comisión, es el ECOSOC el que hace un diagnóstico de la crisis de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en su Dictamen de 5 de noviembre de 2009 sobre el tema «Nuevas perspectivas de la Estrategia para un desarrollo sostenible»¹⁴⁸⁴, señalando dos causas fundamentales del incumplimiento de los objetivos planteados inicialmente: la primera es la falta de precisión del concepto mismo de desarrollo sostenible, lo que, a su vez, conlleva la dificultad de ponerlo en práctica. La segunda, supone una crítica directa al modelo económico tradicional y se centra en el indicador por antonomasia, el PIB, para declarar que “nos induce a error, no mostrándonos los verdaderos problemas y, por tanto, aplazándolos”¹⁴⁸⁵.

Bajo nuestro punto de vista y analizando el proceso de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible entre 2005 y 2006, siguiendo a DECLERIS¹⁴⁸⁶, apreciamos que el desarrollo sostenible goza en este momento

¹⁴⁸³ COM (2009) 400 final de 24 de junio de 2009.

¹⁴⁸⁴ Dictamen exploratorio, (2010/C 128/04), ponente Ernst Erik EHNMARK.

¹⁴⁸⁵ Párrafo 6.6: “El CESE expresa su decidido apoyo al perfeccionamiento y aplicación de indicadores de progreso que vayan más allá del PIB. El informe publicado recientemente por la Comisión *Stiglitz* ha vuelto a poner claramente de manifiesto que el PIB no es adecuado para formular directrices con vistas a las decisiones trascendentes que hemos de tomar en la actualidad. Por el contrario: nos induce a error no mostrándonos los verdaderos problemas y, por consiguiente, aplazándolos. Recientemente, el CESE aprobó un dictamen que examinaba las consecuencias de la aplicación de una nueva perspectiva a las cuestiones relativas al PIB. El debate, no obstante, debe trascender el relativo a los indicadores de medida. El objetivo principal debe ser cómo lograr de modo sostenible el bienestar y la prosperidad en nuestra sociedad y pasar a una economía de baja utilización de recursos y alta producción de insumos.”

¹⁴⁸⁶ Para el autor, la Metodología jurídica sistémica es básicamente cibernética y con el apoyo de la teoría de las decisiones y de análisis de sistemas. Las principales fases de esta metodología son: 1) La definición de la estructura de un problema legal, 2) el diseño de un sistema jurídico, 3) el diseño de un sistema de control, 4) el diseño de un sistema de evaluación de la Ley, 5) el diseño de un sistema de comunicación legal (*The law of sustainable development: General principles, cit.*, p. 38 y ss.). Una metodología que

de la consideración de objetivo global entre las principales instituciones comunitarias, se ha realizado un esfuerzo por establecer una definición “legal” que, junto con un conjunto de principios orientadores, un sistema de indicadores y sobre la base de una planificación sometida a seguimiento, evaluación y control, confirman el establecimiento en Europa de un sistema jurídico que tiene como objeto el desarrollo sostenible.

5. El objetivo de desarrollo sostenible es desplazado por la Estrategia Europa 2020

Pero el sistema expuesto en la Estrategia Revisada va a tener un serio condicionante para su puesta en práctica a partir de 2008-2009 con motivo de la crisis económica y la pérdida de competitividad de la economía europea¹⁴⁸⁷. La Estrategia 2020 sobre Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador¹⁴⁸⁸ de 3 de marzo de 2010, propuesta por la Comisión, viene a responder a las necesidades de recuperar el objetivo de la Estrategia de Lisboa, y con ello la competitividad de la economía europea y el alto nivel de empleo. En esta línea, el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, adopta la Estrategia Europa 2020¹⁴⁸⁹ como un cambio necesario ante una crisis económica y financiera que compara con la del 29¹⁴⁹⁰. Del texto desaparece la mención al desarrollo sostenible, a la Estrategia de Gotemburgo o a la necesidad de sus revisiones, para ser sustituido por el crecimiento sostenible y la Estrategia de Lisboa. Se pasa de un objetivo a largo plazo como es el desarrollo sostenible a unas prioridades inmediatas: recuperar el crecimiento económico, la competitividad en los mercados y el nivel de empleo. Pero no se trata de una reacción aislada a nivel europeo. En el entorno de Naciones Unidas apreciamos, en el mismo momento, una especial preocupación por el desarrollo económico y social a nivel mundial que se

Jacques SANTER en el prólogo de esta obra editada en el año 2000, echaba de menos en el ámbito de la Unión Europea (*Op. cit.*, p. 5).

¹⁴⁸⁷ Desde otro punto de vista GARCÍA LUPIOLA valora positivamente la contribución de la Estrategia 2020 en la política sobre desarrollo sostenible (*Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la estrategia Europa 2020, cit.*, p. 12).

¹⁴⁸⁸ COM (2010) 2020 final.

¹⁴⁸⁹ EUCO 13/1/10 REV 1 12.

¹⁴⁹⁰ Párrafo 1.1.

materializa en una serie de resoluciones de la Asamblea General sobre el derecho al desarrollo¹⁴⁹¹.

6. Importancia del ECOSOC como punto de referencia

En este periodo de pérdida de peso del sistema creado a partir de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, sin embargo, esta institución europea, de naturaleza consultiva, va seguir defendiendo la importancia del desarrollo sostenible como objetivo global. El Comité Económico y Social, el 26 de mayo de 2010 aprueba su Dictamen de iniciativa sobre el tema «Iniciativas colectivas de la sociedad civil para un desarrollo sostenible»¹⁴⁹², en el que recuerda el carácter superior del desarrollo sostenible, por encima de las concretas medidas económicas y financieras, expresándose en términos, incluso, tajantes¹⁴⁹³, sobre la necesidad de cambios de abajo hacia arriba propuestos por la sociedad civil, así como de un modelo económico diferente, que tenga como centro el desarrollo humano y social. Para realizar este cambio, el ECOSOC considera imprescindible apoyarse en un concepto claro y actualizado del desarrollo sostenible, así como tomar como referencia el sistema de principios de la Declaración de Río y la Agenda 21.

A partir de estas premisas, debe desarrollarse el sistema de medición de los progresos. No podemos por menos que compartir el enfoque de esta institución, destacando la importancia de sus dictámenes como avisos de las desviaciones de la política europea respecto de este objetivo global, recomendaciones que llegan incluso hasta nuestros días, en los que recuerda que la denominada “economía verde” no es la protagonista, sino que debe integrarse dentro de una estrategia que tenga como objetivo global al desarrollo sostenible anticipando un debate que se va a abrir entre las instituciones

¹⁴⁹¹ 64/172 El derecho al desarrollo, A/RES/64/172 de 18 de diciembre de 2009.

65/219 El derecho al desarrollo, A/RES/65/219 de 21 de diciembre de 2010.

66/155 El derecho al desarrollo A/RES/66/155 de 19 de diciembre de 2011 y posteriores.

¹⁴⁹² Diario Oficial n° C 021 de 21/01/2011 p. 0009 – 0014, ponente Raymond HENCKS.

¹⁴⁹³ Epígrafe 2.1: "No hemos heredado el mundo de nuestros padres, sino que lo tomamos prestado de nuestros hijos". Este aforismo procedente de la cultura india canadiense "*Haida*" ilustra perfectamente el reto que afronta la generación actual: cambiar nuestro modo de vida y definir nuevas vías para un desarrollo económico eficaz, socialmente equitativo y ecológicamente sostenible que garantice una justa distribución de la riqueza y garantice a todo ciudadano un acceso a una vida digna."

europas ante la Agenda 2030 y los OSD. Nos hemos permitido reseñar a los ponentes de los dictámenes del ECOSOC, entre los que citamos a WILMS, DIMITRIADIS, EHNMARK, SIECKER, PEEL, BATALLER, NARRO, HENCKS o REEPALU, que se convierten así en la doctrina crítica más autorizada respecto de la política europea en materia de desarrollo sostenible.

7. ¿Qué modelo de desarrollo elige Europa?

El fin de este “periodo negro” para el concepto de desarrollo sostenible se atisba ya en la segunda mitad de 2011, cambio que entendemos que obedece a la inminencia de la Cumbre Río+20, unida al fin del estado de excepción económico y financiero de la UE padecido durante los dos años anteriores. De ello es buena muestra la Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2011, “Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza”¹⁴⁹⁴ que recupera la expresión desarrollo sostenible en sus propuestas de cambio “hacia una economía ecológica y la mejora de la gobernanza”¹⁴⁹⁵. Sin embargo, este enfoque de la Comisión no está exento de críticas en el seno de las instituciones de la UE, al mantener el objetivo del crecimiento económico, bajo la expresión de “economía ecológica”, por encima del objetivo del desarrollo sostenible, como denuncia el ECOSOC en su Dictamen de 22 de septiembre de 2011¹⁴⁹⁶ que considera que debe invertirse el orden de prioridades, integrando el concepto de “economía verde” dentro del objetivo global del desarrollo sostenible. Partiendo de esta premisa, el Comité pide que se recupere el sistema de planificación creado a partir de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, dotándolo de mayor eficacia¹⁴⁹⁷ y considera necesario que, de cara a Río+20, es imprescindible que la UE recupere la dimensión social del desarrollo sostenible

¹⁴⁹⁴ Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2011 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza», COM(2011) 363 final.

¹⁴⁹⁵ Capítulo 3. “Hacia la Economía Ecológica y la Mejora de la Gobernanza”.

¹⁴⁹⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 22 de septiembre de 2011 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza», COM (2011) 363 final, Contribución de la sociedad civil organizada europea (2011/C 376/19), ponente Hans-Joachim WILMS.

¹⁴⁹⁷ El ECOSOC se mantiene en esta línea de opinión en su Dictamen Adicional sobre la «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), 2012/C 143/08, ponente general Hans-Joachim WILMS.

en un proceso de cambio del modelo económico y de los modelos de producción y consumo en la línea propuesta en los principios de la Declaración de Río¹⁴⁹⁸, que debe contar con la participación de la sociedad a todos los niveles¹⁴⁹⁹. Pero ante todo, este proceso de cambio debe partir de una premisa básica: saber qué es el desarrollo sostenible. Esta necesidad de establecer un concepto básico planteado por el ECOSOC para, a partir de ahí, diseñar las medidas políticas y jurídicas necesarias, coincide con nuestra propuesta y es recogido por los líderes europeos en los momentos previos a Río+20 en el Consejo Europeo de marzo de 2012 en el que hacen balance de la Estrategia Europa 2020¹⁵⁰⁰.

A partir de Río+20, el objetivo de la UE es la “economía verde” como el nuevo modelo económico que integre mejor la protección ambiental y el desarrollo humano en el crecimiento en el que tendrán un papel esencial las Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁵⁰¹. Se plasma la necesidad del cambio de modelo económico y de producción y consumo en los textos de las instituciones europeas, así como la de dotar a este cambio de herramientas jurídicas, a través de un sistema judicial y legal democrático, para que las OSC puedan liderarlo. En esta línea, el ECOSOC va aun más allá y habla de una “Tercera Revolución Industrial” en su Dictamen de 23 de mayo de 2013 sobre “economía verde”¹⁵⁰² como modelo económico que busca la “desmaterialización de la producción”, pero siempre sobre la necesidad de una base conceptual clara. Este cambio en el orden de prioridades de la Comisión, que viene poniendo de manifiesto el ECOSOC desde la Estrategia Europa 2020, se produce, por fin con la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una asociación mundial para erradicar la

¹⁴⁹⁸ Principios 8 y 12 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, respectivamente.

¹⁴⁹⁹ En la misma línea se pronuncia el Comité de las Regiones sobre Río+20 en su Dictamen de 15 de diciembre de 2011 “Contribución de los entes locales y regionales de la UE a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20)”, 2012/C 54/07, ponente Ilmar REEPALU.

¹⁵⁰⁰ Consejo Europeo de Bruselas, 1 y 2 de marzo de 2012, Conclusiones sobre la Estrategia Económica de la UE, EUCO 4/3/12 REV 3.

¹⁵⁰¹ Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 12 de septiembre de 2012, Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores, COM (2012) 492 final.

¹⁵⁰² «La economía verde — Fomentar el desarrollo sostenible en Europa» (Dictamen de iniciativa), 2013/C 271/03, ponente Joana AGUDO I BATALLER y coponente Pedro NARRO.

pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015”¹⁵⁰³ de 5 de febrero de 2015, en el que la Comisión señala la necesidad de recuperar el equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible como dice textualmente, “para evitar que se trabaje en compartimentos estancos y se neutralicen los distintos objetivos”¹⁵⁰⁴. Para ello, desde el punto de vista jurídico, propone la integración normativa basada en la planificación a través de las estrategias a nivel internacional y nacional y el desarrollo legal y reglamentario en los planos nacionales e inferiores. Este enfoque es compartido por el Consejo Europeo de mayo de 2015 en sus Conclusiones bajo el título “Una nueva asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015”¹⁵⁰⁵ en la que destaca además la necesidad de coordinar las estrategias puestas en marcha (Europa 2020, Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y 7º Plan de Acción en materia de Medio Ambiente) planteando este modelo a nivel mundial. En contra del cambio de enfoque experimentado por la Comisión, que asume la línea propuesta por el ECOSOC, después de Río+20, el Consejo Europeo sigue estando condicionado por el objetivo de crecimiento económico de la Estrategia de Lisboa y sus principios, que dan de lado a la protección ambiental y toman como la referencia, de los de carácter social, únicamente a la lucha contra la pobreza y el nivel de empleo¹⁵⁰⁶. El Consejo Europeo no plasma, en este momento, un enfoque equilibrado de los tres pilares básicos que conforman el objetivo global del desarrollo sostenible. No podemos olvidar que la UE es un mercado común por origen y por naturaleza y esta circunstancia ha sido condicionante a la hora de interpretar qué es y cómo debe asumirse la responsabilidad institucional con el objetivo del desarrollo sostenible.

¹⁵⁰³ COM (2015) 044 final.

¹⁵⁰⁴ II. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ASOCIACIÓN MUNDIAL

Párrafo 4: “Debe procurar que estén presentes, de forma equilibrada, las tres dimensiones del desarrollo sostenible para evitar que se trabaje en compartimentos estancos y se neutralicen los distintos objetivos. El efecto amplificador del cambio climático sobre los desafíos relacionados con la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible requiere la integración activa de las cuestiones relativas al cambio climático en el programa para el desarrollo posterior a 2015 y en la asociación mundial que lo sustentará”.

¹⁵⁰⁵ DOC 9241/2015.

¹⁵⁰⁶ La falta de una referencia clara en este aspecto, como señalan SOARES GARCÍA y ANACHE, provoca un debate sobre la responsabilidad en este sentido de la Unión Europea (*Sustentabilidade Ambiental sob o prisma de um novo dever fundamental na União Europeia: uma discussão axiológica e normativa*, en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional* pp. 123 y ss.).

En nuestra opinión, sólo un cambio de orientación hacia el objetivo global del desarrollo sostenible, sobre la base del concepto del Informe *Brundtland* y su sistema de principios establecido en la Cumbre de la Tierra, debidamente actualizado, junto con el resto de elementos del sistema establecido a partir de la revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, puede llevar a tomar decisiones equilibradas y con un efecto positivo a medio¹⁵⁰⁷ y largo plazo.

8. El sistema jurídico tras el nuevo consenso europeo en materia de desarrollo

No podemos ocultar nuestra preocupación por el enfoque del Consejo Europeo a propuesta de la Comisión sobre la implementación de los resultados de la Cumbre de Río+20 en base a la Agenda 2030 y los Objetivos sobre Desarrollo Sostenible aprobados en 2015. El motivo no son en sí estos instrumentos, sino la interpretación de los mismos que se ha realizado en el denominado nuevo Consenso europeo en materia de desarrollo aprobado mediante Declaración Conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión de 7 de junio de 2017. En especial y en lo que se refiere al sistema jurídico europeo, esta resolución no hace referencia alguna a la Estrategia Europea sobre Desarrollo Sostenible, a sus principios rectores o al sistema de indicadores, una posición que no ha sido pacífica ya que instituciones como el ECOSOC o el propio Consejo Europeo han reivindicado hasta última hora la necesidad de coordinar los compromisos tras Río+20 con la estrategia europea. En defensa de esta postura hemos de manifestar que en la elaboración de los diferentes elementos del sistema europeo siempre se respetó el concepto de desarrollo sostenible admitido internacionalmente, el sistema de principios emitido en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, así como el plan de trabajo creado a partir de la Agenda 21, por lo que su coordinación nos hubiese parecido la mejor opción. A nivel institucional nos preguntamos a partir de ahora qué papel van a desempeñar el conjunto de organismos dedicados a esta tarea como la Red Europea para el Desarrollo Sostenible creada en 2002.

¹⁵⁰⁷ Ver. Capítulo V.IV.

No obstante, debemos tener en cuenta el papel de coordinación que ha asumido la UE a la hora de implementar el sistema de estrategias nacionales y regionales propuesto en la Agenda 2030 bajo la supervisión del Foro Político de Alto Nivel para analizar si este nuevo modelo de desarrollo va a mejorar la coordinación de las políticas o por el contrario, va a provocar su fragmentación.

9. La fragmentación de las políticas: una consecuencia de la falta de claridad del concepto del modelo de desarrollo sostenible

Desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en 2001 hemos podido apreciar en muchos momentos la falta de coordinación con la Estrategia de Lisboa, cuyo objetivo es el crecimiento económico y la competitividad, situación que obedece a que instituciones como el Consejo Europeo y la Comisión han priorizado resolver los problemas económicos y financieros a corto y medio plazo, sobre las cuestiones sociales o ambientales y su necesaria interrelación. Por el contrario, otras instituciones como el Parlamento y, sobre todo el Comité Económico y Social, han defendido el carácter de objetivo global a nivel mundial del desarrollo sostenible, por encima de otros objetivos como los marcados en la Estrategia Europa 2020 o la “economía verde”, que surge tras Río+20. Pero desde estas últimas instituciones, se nos recuerda que, tan importante como su ubicación en el orden de prioridades, es la necesidad de un concepto claro, útil y eficaz de qué es el desarrollo sostenible. Estas reivindicaciones, junto con la Cumbre Río+20 parecen haber influido de manera notoria en un cambio de orientación en las últimas resoluciones analizadas del Consejo Europeo y de la Comisión, que parecen asimilar estas necesidades en la dirección adecuada asumiendo la necesidad de contar con un sistema jurídico sobre la base de un concepto y principios a desarrollar a través del método de planificación, basado en estrategias a distintos niveles, pero coordinadas, que deben contar con un sistema de seguimiento, evaluación y control basado en indicadores fiables, dejando el método legal y reglamentario para la regulación a nivel estatal e inferiores. La cuestión que nos planteamos en estos momentos es, si con el

modelo del nuevo consenso en materia de desarrollo, que deja a un lado el sistema europeo sobre desarrollo sostenible para implementar la Agenda 2030, bajo la supervisión directa de Naciones Unidas y relegar a la UE a un papel de coordinación del grado de cumplimiento de los OSD por parte de los Estados, estamos tomando la decisión adecuada. Lo contrario, es decir, diseñar las políticas en materia de desarrollo de forma descoordinada o, como diría LOPERENA¹⁵⁰⁸ sin un concepto útil y saber qué lugar ocupa dentro del Derecho europeo, nos lleva a la fragmentación jurídica denunciada por CORDONIER SEGGER y KAHLFAN¹⁵⁰⁹, provocada al hacer de este objetivo básico un uso “utilitarista”, sujeto a la conveniencia de las decisiones políticas en cada momento, como señala KRÄMER¹⁵¹⁰, un defecto que ha sido reconocido por el que fuera Presidente de la Comisión Europea, Jacques SANTER¹⁵¹¹.

CAPÍTULO VI. Análisis de la integración del objetivo del desarrollo sostenible en las políticas europeas en materia del derecho al desarrollo económico, social y sobre la protección del medio ambiente

¹⁵⁰⁸ *Desarrollo sostenible y globalización, cit.*, pp.51-65.

¹⁵⁰⁹ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, p. 228.

¹⁵¹⁰ En su párrafo 1-13, página 11, señala que en la práctica, la comunidad muestra un uso inflacionario y engañoso de la expresión “sostenible” asociada con muy diversas actividades, para darles un “toque verde”, quitándole todo el contenido medioambiental, de tal forma que las diversas disposiciones del Tratado en materia del desarrollo sostenible, y su aplicación práctica, ofrecen más bien una orientación a la acción política que un concepto legal razonable (*Derecho medioambiental comunitario, cit.*, p. 11).

¹⁵¹¹ En su Prólogo al trabajo de DECLERIS, *The law of sustainable development: General principles, cit.*, denunció la falta de una metodología específica para la incorporación de criterios de sostenibilidad en las políticas de la Unión Europea.

I.- Justificación de su análisis individualizado

En los párrafos anteriores hemos analizado cómo han venido plasmando el objetivo del desarrollo sostenible las principales instituciones comunitarias desde la Cumbre de la Tierra en los textos básicos, así como en las resoluciones que han creado un sistema jurídico en torno a este objetivo global, compuesto de un concepto (más o menos claro), una estrategia (aunque no esté operativa) así como un conjunto de principios e indicadores. Respecto de su contenido, no hay discusión¹⁵¹² sobre el hecho de que el objetivo del desarrollo sostenible lo componen, a su vez, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, que deben estar integrados entre sí de forma equilibrada, en lo que se ha venido en denominar en el entorno europeo un enfoque de “triple hélice”¹⁵¹³. No podemos completar el análisis de la evolución de este objetivo global sin ahondar en cómo se ha producido la integración dentro de cada una de las aspas de esta hélice. Por ello, a continuación, analizaremos desde el punto de vista jurídico, cómo se ha ido introduciendo este objetivo global en cada una de estas políticas comunitarias¹⁵¹⁴ durante este periodo y cuál ha sido el resultado, a nuestro modesto entender, en relación con el que venimos denominando sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible.

II. Desarrollo económico: las Orientaciones Generales de Política Económica

1. El planeamiento económico europeo

¹⁵¹² En nuestra doctrina, por todos, JUSTE RUIZ considera que el concepto de desarrollo sostenible aglutina las preocupaciones y actuaciones internacionales en la esfera de la promoción del desarrollo, la preservación del medio ambiente y la protección de los derechos humanos (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos*, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, cit. p. 757).

¹⁵¹³ Visión que queda bastante clara, entre otras, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015” de 5 de febrero de 2015.

¹⁵¹⁴ Con un enfoque parecido al informe que realizó la Asociación de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible en su Conferencia de Río de Janeiro en 2008 en la que su objeto fue el progreso del desarrollo sostenible en las áreas de comercio e inversión, gestión del medio ambiente, protección de los derechos humanos, así como la gobernanza, ceando para ello cuatro grupos de trabajo dirigidos respectivamente por los profesores FUENTES, VIEIRA, SUBEDI y FRENCH.

Esta necesidad de un nuevo modelo de desarrollo que tenga en consideración los costes sociales y ambientales de nuestros modelos de producción y consumo, se pondrá de manifiesto en lo que podemos denominar la principal guía de la política económica europea, dicho de otro modo, desde el núcleo del pilar económico, básico para entender el concepto del desarrollo sostenible en la Unión Europea. Nos referimos a las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), que en forma de recomendaciones del Consejo, vienen emitiéndose cada cuatro años para señalar los principales problemas, los objetivos y por tanto, la dirección que debe seguir la UE y sus miembros en aras del objetivo que provocó la creación de un mercado común creciente y competitivo. A continuación, analizaremos cómo se ha recibido en estas resoluciones el objetivo del desarrollo sostenible y para ello, señalaremos tres periodos diferenciados tomando como referencia 2001, fecha previa a la Cumbre de Johannesburgo y de aprobación de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.

2. Fase previa a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible. La Estrategia de Lisboa

Comenzamos este análisis tras la Cumbre de la Tierra con la Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1993¹⁵¹⁵ que toma como fundamento para la coordinación de la política económica el art. 103.2 del Tratado, en un contexto de recesión económica y paro, dos problemas a solventar a corto plazo, no encontrando en el texto síntomas de integración del objetivo del desarrollo sostenible en la política económica, más allá de la recomendación de un ya tradicional “desarrollo armonioso”¹⁵¹⁶ en cuanto a que el crecimiento económico debe ser respetuoso con el medio ambiente¹⁵¹⁷. Iniciada la fase de recuperación económica, ya al año siguiente, la Recomendación del Consejo de 11 de julio de 1994¹⁵¹⁸ propone un “crecimiento sostenible y tener debidamente en cuenta el

¹⁵¹⁵ (94/7/CE), DOCE L 7/9 de 11/01/1994.

¹⁵¹⁶ Recordamos que en el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, en su artículo 2 se combinaba ya la fórmula tradicional del desarrollo armonioso con un “crecimiento sostenible”.

¹⁵¹⁷ Principales Objetivos, párrafo 3.

¹⁵¹⁸ (94/480/CE), DOCE L 200/38 de 3/08/1994.

medio ambiente”¹⁵¹⁹ dentro del objetivo prioritario de consolidación del proceso de crecimiento económico, entre cuyas medidas encontramos algunas pinceladas en cuanto al desarrollo social en las condiciones del mercado laboral y en el aspecto ambiental, en la recomendación¹⁵²⁰ de que los precios incorporen los costos ambientales¹⁵²¹ y la efectividad del principio de “quien contamina paga”, en una tendencia a tener cada vez más en cuenta la interrelación entre desarrollo económico y social y la protección ambiental que se consolida en las OGPE para 1995¹⁵²², que dedica un apartado específico al “fomento de la competitividad y crecimiento sostenible” bajo la influencia de un inminente informe del Consejo Europeo en materia de interrelación entre crecimiento económico y medio ambiente y sus consecuencias para la política económica previsto para diciembre de ese año. La sostenibilidad se convierte así en adjetivo del crecimiento económico en las OGPE¹⁵²³ que, en su contenido, se centra en el crecimiento económico y en cuanto al desarrollo social, en garantizar el nivel y la calidad del empleo.

En su reunión de 23 y 24 marzo de 2000, bajo la denominación “Estrategia de Lisboa”, el Consejo Europeo introduce en las OGPE un objetivo claro: *“La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*¹⁵²⁴. La definición del objetivo estratégico de Lisboa, de naturaleza económica, como mercado común que es, no hace una mención expresa al desarrollo sostenible ni a la protección ambiental, haciendo alusión al

¹⁵¹⁹ Párrafo 2.

¹⁵²⁰ Medidas estructurales para crear más empleo.

¹⁵²¹ Por su parte, el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre el Informe Económico anual 1995 de 30 de marzo de 1995 (95/C 133/11 DOCE 133/42 de 31.5.95) propone que el establecimiento y eficacia de criterios de protección del medio ambiente no suponga una discriminación en el ámbito del comercio internacional (Párrafo 3.2.5.2 de la resolución) una preocupación recogida por autores como LACIAR (*Medio ambiente y desarrollo sustentable*, cit., p. 15).

¹⁵²² Recomendación del Consejo de 10 de julio de 1995 (95/326/CE), DOCE 191/24 de 12/08/1995.

¹⁵²³ Uso que se confirma en otras resoluciones coetáneas como en el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión “Crecimiento y empleo en el marco orientado a la estabilidad de la UEM” — Reflexiones de política económica de cara a las próximas Orientaciones Generales de 1998 de 29 de abril de 1998 (98/C 214/27, DOCE C 214/104 de 10.07.98), párrafo 3.9.

¹⁵²⁴ Párrafo 5.

“crecimiento sostenible”¹⁵²⁵ de una forma un tanto ambigua e imprecisa, como crecimiento económico equilibrado. Este enfoque va a condicionar *a posteriori* la que va a ser principal política de la Unión Europea en la formulación futura de las OGPE.

Aun así el objetivo del desarrollo sostenible va permeando en la política económica y la Recomendación del Consejo de 19 de junio de 2000¹⁵²⁶, en un contexto de consolidación del crecimiento económico y del empleo, recoge ya un cambio en su propio proceso de elaboración, integrando las aportaciones de las distintas formaciones del Consejo que resumirá el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) en la formulación de las OGPE. Sus principales objetivos son el pleno empleo, prepararse para el envejecimiento de la población, la cohesión social, la dimensión internacional de la política económica y, en definitiva, una estrategia para reforzar el potencial de crecimiento económico de la UE, entre cuyos elementos, recomienda potenciar el desarrollo sostenible¹⁵²⁷. En el desarrollo de esta propuesta, el Consejo propone, dentro del objetivo básico de la Estrategia de Lisboa¹⁵²⁸, tomar en consideración la protección ambiental en los instrumentos de mercado y fiscales para disociar crecimiento económico y presión ambiental. Ésta es la concepción de desarrollo sostenible en las OGPE previas a la aprobación de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.

3. Las OGPE y la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible

¹⁵²⁵ Siguiendo a FERNÁNDEZ DE GATTA estaríamos en este momento en el que el Proceso de *Cardiff* está en marcha, pero aun no se ha materializado la integración específica a nivel estratégico, hecho que se producirá con la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en 2001 (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit.*, p. 20).

¹⁵²⁶ (2000/517/CE), DOCE L210/1 de 21/10/2000.

¹⁵²⁷ 3.9. Potenciar un desarrollo sostenible:

“La promoción de tecnologías, productos y comportamientos respetuosos con el medio ambiente puede contribuir a un desarrollo más sostenible. Una política ambiental sensata, que intente aprovechar la mayor eficiencia inherente a los instrumentos de mercado, sería además beneficiosa para la eficiencia de las estructuras económicas, contribuyendo así al crecimiento y al empleo.”

¹⁵²⁸ Una Estrategia que GARCÍA LUPIOLA, sobre la base de los datos del *World Economic Forum*, considera que tampoco está plenamente desarrollada (*Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la estrategia Europa 2020, cit.*, p. 12).

En una evolución progresiva, coincidiendo prácticamente con el Consejo Europeo de Gotemburgo, el Consejo, en su Recomendación de 15 de junio de 2001 relativa a las OGPE¹⁵²⁹, asume, por fin, su carácter de objetivo global y se refiere expresamente al desarrollo sostenible como *“un concepto que va más allá de la evaluación puramente económica y persigue mejorar la calidad de vida promoviendo acciones políticas coherentes basadas en una evaluación global de sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. De este modo, su perspectiva es de largo plazo, pues vela por el bienestar de las generaciones presentes y futuras”*¹⁵³⁰. En dicho documento, sin embargo, el Consejo se centra en la promoción del uso de los instrumentos de mercado para fomentar el desarrollo sostenible, considerado como la integración de los objetivos ambientales en la actividad económica¹⁵³¹, omitiendo la consideración de los aspectos sociales del desarrollo más allá de la denominada cohesión social, la interrelación entre todos ellos y, por tanto, ofreciendo un análisis limitado de medidas necesarias en aras del desarrollo sostenible. En todo caso, valoramos positivamente el reconocimiento de la globalidad del concepto por parte del Consejo, más allá del aspecto económico¹⁵³², así como de la necesidad de que se aplique de forma efectiva la estrategia aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo. Podemos decir que hemos encontrado la definición “económica” del desarrollo sostenible en esta resolución, coincidiendo en el tiempo con la aparición de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.

De hecho, es en la Recomendación del Consejo sobre Orientaciones Generales de Política Económica de 21 de junio de 2002 para los Estados miembros y la Comunidad¹⁵³³, cuando se intentan coordinar, desde el diseño de la política económica, las estrategias de Lisboa y Gotemburgo y en este sentido, señala que “el objetivo es conseguir una interacción positiva entre las políticas económicas y sociales que posibilite una vida laboral sostenible a largo plazo, haciendo al mismo tiempo un uso óptimo del potencial de recursos humanos y

¹⁵²⁹ (2001/483/CE), DOUE L/179/2001 de 02/07/2001.

¹⁵³⁰ Capítulo 3.8 Potenciar la sostenibilidad del medio ambiente.

¹⁵³¹ “Esta sección se centra en la integración de los aspectos ambientales en la política económica, especialmente en el uso de instrumentos de mercado para la promoción del desarrollo sostenible.”

¹⁵³² Evolución que se traduce en este momento también en un mayor peso del Consejo de Medio Ambiente en el diseño de las políticas económicas como señala el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre coordinación de las políticas económicas a largo plazo de 7 de mayo de 2002 (ponente KONITZER) (2002/C 221/16 DOCE C221/67 de 17.09.2002.

¹⁵³³ (2002/549/CE), DOCE 11/07/2002, L 182/1.

logrando una mayor cohesión social”. Para el Consejo, “el principal desafío para la política económica de la Unión reside en mejorar el bienestar de sus ciudadanos actuales y futuros. A tal fin, las políticas deben orientarse a la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible de la actividad económica”. En su propuesta, recomienda centrarse en cuatro áreas¹⁵³⁴, una de las cuales es, precisa y concretamente, el fomento del desarrollo sostenible en su aspecto intergeneracional. Asumiendo el mandato del Consejo Europeo de Gotemburgo, integra este objetivo global en la OGPE, para reiterar¹⁵³⁵ que “el desarrollo sostenible es un concepto que trasciende una evaluación meramente económica y aspira a lograr mejoras en la calidad de vida mediante medidas coherentes y basadas en una evaluación global de las dimensiones económica, social y ambiental. De este modo, mantiene un planteamiento a largo plazo, que atiende al bienestar de las generaciones tanto presentes como futuras”¹⁵³⁶. Centrado en su visión, desde la política económica, el Consejo (en la misma línea que el Consejo Europeo en las OGPE de 2001) sigue proponiendo que esa integración se lleve a cabo desde los instrumentos del propio mercado, que permitan internalizar los costes ambientales reflejándolos en los precios, reconociendo el papel de políticas transversales como son la aportación de la ciencia y la tecnología, la educación y la financiación. Para ello, reivindica la necesidad de un marco común en el que se coordinen los diferentes instrumentos y dispone unas orientaciones específicas que tiene como punto de partida este objetivo. A saber:

- Debe realizarse un análisis de impacto de las medidas económicas, que incluya las consecuencias sociales y medioambientales.
- Debe incrementarse la competencia mediante la desregulación, la conexión de los mercados y el fomento de la competencia.
- Los Estados miembros deben instaurar y reforzar unas políticas basadas en instrumentos económicos tales como los impuestos, cánones de usuario y de contaminador, regímenes de seguros y responsabilidad civil, compromisos voluntarios y derechos de emisión comercializables.

¹⁵³⁴ 2.2 Principales desafíos. Recomienda centrarse en cuatro áreas:

- Preservar y consolidar el marco macroeconómico:
- Fomentar más y mejor empleo.
- Reforzar las condiciones para un alto crecimiento de la productividad.
- Fomentar el desarrollo sostenible en interés de las generaciones actuales y futuras.

¹⁵³⁵ Como ya hizo en su Recomendación de 15 de junio de 2001 relativa a las OGPE.

¹⁵³⁶ 3.8 Fomentar el desarrollo sostenible.

- Para cumplir de manera rentable los requisitos del Protocolo de Kioto, los Estados miembros deben prepararse para la introducción del comercio de derechos de emisión a nivel de la Unión Europea.
- Los Estados miembros deben fomentar la difusión de información sobre el medio ambiente en las cuentas anuales de las empresas.
- Los Estados miembros, siempre que ello sea coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, deben reducir las subvenciones sectoriales, las exenciones fiscales y demás medidas, que tienen consecuencias negativas para el medio ambiente.
- Establecer un marco adecuado para la fiscalidad de la energía antes de diciembre de 2002.
- Deben seguir aplicándose medidas para mejorar la eficacia en el uso de la energía.

Este elenco de medidas, que forman parte de las OGPE del Consejo de 2002, resumen la visión del desarrollo sostenible desde el punto de vista económico por parte de la UE en este momento histórico, coincidiendo con la Cumbre de Johannesburgo, con una perspectiva positiva y responsable, en cuanto a la posibilidad y necesidad de utilizar los instrumentos de mercado y la política económica en general, teniendo en cuenta la interacción equilibrada de los tres pilares que componen el desarrollo sostenible.

En este momento, destacamos cómo las OGPE, introducen elementos novedosos como la integración¹⁵³⁷ o la calidad de vida, todo ello con una perspectiva a largo plazo y diseñan una serie de objetivos y medidas (análisis de impacto, desregulación, instrumentos de mercado, RSC, fiscalidad y eficiencia) que hacen perfectamente compatible el crecimiento económico con un objetivo que va más allá. Se reconoce el desarrollo sostenible como objetivo global y que busca esa calidad de vida desde una perspectiva intergeneracional y a largo plazo, al que se tendrá que adaptar la política económica que representa la Estrategia de Lisboa, una perspectiva que no mantendrá el Consejo por mucho tiempo.

¹⁵³⁷ Una integración que podríamos denominar sistémica, siguiendo el Informe de la Asociación de Derecho Internacional celebrada en Toronto en 2006 sobre la base del principio 4 de la Declaración de Río y que se denominó “el gran esfuerzo”, considerando que la formulación correcta del derecho al desarrollo implica que este derecho no existe en el sentido absoluto, sino siempre en relación con la tolerancia del medio ambiente; en nuestra doctrina RODRIGO HERNÁNDEZ sigue distinguiendo entre integración sistémica, institucional y jurídica (*El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible, cit.*, p. 138).

4. Declive del desarrollo sostenible en las OGPE

Sin embargo, este enfoque positivo en cuanto a la relevancia del objetivo del desarrollo sostenible en la política económica va a cambiar a partir de 2005, quizás en el ámbito en el que se produce de forma más temprana el enfriamiento del impulso de la política comunitaria en relación con el desarrollo sostenible, dado que nos encontramos en plena fase de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible¹⁵³⁸ y coincidiendo con la aprobación de los Principios Rectores¹⁵³⁹. Así, en la Recomendación de 12 de julio de 2005, relativa a las OGPE de los Estados miembros y la Comunidad para el periodo 2005-2008¹⁵⁴⁰, el Consejo ya admitía un retraso en el crecimiento de la economía europea que se traduce en inquietud. Las directrices se centran entonces en la recuperación económica y en la creación de empleo, hasta tal punto, que se omite cualquier mención al desarrollo sostenible como objetivo global o a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible como herramienta. En cuanto a la relación entre crecimiento económico y protección ambiental, la Directriz 11 se refiere al fomento de la “utilización sostenible de los recursos” y potenciar las sinergias entre protección del medio ambiente y el crecimiento en sectores como la energía, el transporte, la pérdida de biodiversidad o la lucha contra el cambio climático, utilizando los instrumentos del mercado para internalizar los costes ambientales. Se plantean en este momento algunos elementos de unión entre protección ambiental y desarrollo económico, pero desaparece la idea de desarrollo sostenible como objetivo global, uno de los cuatro que se planteó el propio Consejo en las OGPE de 2002¹⁵⁴¹. Aun así, el Consejo reconoce la necesidad de mejorar la legislación e incluir en las reformas la evaluación de impacto desde el punto de vista económico, ambiental y social¹⁵⁴². Algunos autores, como YBÁÑEZ RUBIO¹⁵⁴³, justifican este cambio como la necesidad de concretar los objetivos de la

¹⁵³⁸ Que comienza con un primer balance por parte de la Comisión en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de febrero de 2005, Revisión en 2005 de la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible: primer balance y orientaciones futuras, COM (2005) 37 final.

¹⁵³⁹ Aprobados en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹⁵⁴⁰ DO L 205 de 6.8.200

¹⁵⁴¹ (2002/549/CE), DOCE 11/07/2002, L 182/1.

¹⁵⁴² Directriz 14.2.

¹⁵⁴³ El autor identifica como motores de este cambio los denominados Informe *Sapir* e Informe *Kok* que fueron solicitados de cara a la revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005.

Estrategia de Lisboa en el crecimiento económico y la creación de empleo, dentro del plano puramente económico, evitando que la globalidad del concepto del desarrollo sostenible haga perder eficacia a este instrumento de política económica.

En nuestra opinión, este cambio conlleva el retorno a un modelo de integración básica, según el modelo de Estocolmo, según el cual la protección del medio ambiente de formar parte del resto de políticas de desarrollo económico, dejando de lado la integración “mutual” o interrelación equilibrada entre éstas y el desarrollo social propuesta en el principio 4 de la Declaración de Río, un cambio que, coincidiendo con KRÄMER¹⁵⁴⁴, consideramos va a ir en detrimento de la implementación efectiva de la protección ambiental.

Esta tendencia se acrecienta progresivamente en relación directa con el enfriamiento de la economía a nivel mundial de tal manera que, en la Recomendación del Consejo de 25 de junio de 2009¹⁵⁴⁵ relativa a la actualización de las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad, así como a la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros, toma como única referencia la Estrategia de Lisboa, con un enfoque puesto estrictamente en el ámbito económico y del empleo, olvidándose voluntariamente de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible. En este momento, Europa está en recesión económica y se ha abierto el que hemos denominado “periodo negro” para el objetivo del desarrollo sostenible en Europa. La prioridad absoluta en este momento es recuperar el ritmo de crecimiento y la creación de empleo y las reformas van encaminadas en busca de estos objetivos exclusivamente, dejando de lado otros aspectos del desarrollo social o la protección del medio ambiente. Ni siquiera se menciona ya el objetivo del desarrollo sostenible que, en lo sucesivo, pasa en los textos de ser sustantivo a adjetivo.

¹⁵⁴⁴ En cuanto coincidimos que el criterio de la sostenibilidad como adjetivo se va a empezar a usar en las decisiones económicas para disminuir el peso de la protección ambiental frente al criterio de los costes puramente económicos (*Derecho Ambiental Comunitario, cit.,* Prefacio).

¹⁵⁴⁵ Esta disposición se emite en un contexto de ralentización económica que ha dado pie a que el Consejo Europeo tenga que adoptar un “Plan Europeo de Recuperación Económica” iniciativa de la cual es fruto el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. (2009/531/CE), DOL 183 de 15.7.2009, *Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE: "Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo"*, Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, nº 829, 2006 (ejemplar dedicado a: Productividad y competitividad de la economía española), pp. 165-174).

5. Las OGPE y la Estrategia Europa 2020

Así, con los primeros síntomas de la recuperación económica y bajo la influencia de la Estrategia Europa 2020 que promueve un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010¹⁵⁴⁶, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión, vuelve a ganar peso la preocupación por los desafíos medioambientales. Se recoge la expresión “crecimiento sostenible”, que para el Consejo *“significa disociar el crecimiento económico de la utilización de los recursos, construyendo una economía que aproveche la energía y los recursos eficazmente y que sea viable y competitiva, que distribuya de manera justa los costes y los beneficios y que aproveche el liderazgo europeo en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes”*¹⁵⁴⁷. Sin embargo, se trata de una expresión que no debe confundirse con el objetivo del desarrollo sostenible y que define exclusivamente un modelo de crecimiento económico “verde”¹⁵⁴⁸. De hecho, en su Recomendación 5ª se promueve la disociación entre crecimiento y consumo de recursos a través de la eficiencia energética, enfocada, además, hacia la creación de nuevas oportunidades de crecimiento, promoviendo gradualmente un cambio en los modelos de producción y consumo.

En nuestro optimismo, apreciamos que en las OGPE de 2010 existe una recuperación de los valores ambientales y de protección social, más allá de la creación de empleo, si bien sigue ausente la referencia del desarrollo sostenible, como objetivo global y de la propia política económica.

6. Nuestra valoración

¹⁵⁴⁶ 2010/410/UE, DOUE 23/07/2010, L 191/28.

¹⁵⁴⁷ Párrafo 9.

¹⁵⁴⁸ Un modelo económico analizado en nuestra doctrina desde ese punto de vista por autores como MATIA GALLO (*Estrategia Europa 2020, la estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*); o CAL BARREDO (*La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el siglo XXI*).

Cerramos el análisis de la evolución del concepto del desarrollo sostenible en las OGPE tomando como referencia la Recomendación 2015/1084 del Consejo de 14 de julio de 2015¹⁵⁴⁹ que mantiene como principal objetivo el expresado en la Estrategia 2020¹⁵⁵⁰, es decir un crecimiento sostenible, inteligente e integrador, así como la creación de empleo, de tal manera que se formulan en su Anexo las orientaciones generales integradas en la Estrategia Europa 2020, en las que no solo no hay una sola mención a la protección ambiental, sino que no se contempla siquiera la interrelación entre los tres pilares básicos del desarrollo sostenible.

Evidentemente, esta visión parcial y limitada del Consejo de hacia dónde debe ir la economía europea, aislada de un objetivo global, del cual el desarrollo económico también forma parte, junto con el desarrollo social, en todos sus aspectos y la protección ambiental, nos preocupa seriamente. El objetivo del desarrollo sostenible sigue desaparecido del “manual de instrucciones” de la UE para el desarrollo económico propio y de sus Estados miembros como son las OGPE, desde que se incluyera en 2001, aun cuando se supone que Europa ha superado un prolongado periodo de recesión, que podría justificar haber basculado las prioridades hacia la recuperación de la senda del crecimiento económico. En esta situación, cabe plantear que, de seguir estas orientaciones del Consejo, nos encontremos ante un nuevo periodo de crecimiento desequilibrado en el que salgan perjudicados la protección del medio ambiente y el desarrollo social, o dicho en palabras de las propias OGPE “la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras”.

Este análisis del principal instrumento orientador de la política económica europea no viene sino a resaltar de la importancia de la presencia y toma en consideración, en el Derecho europeo, del desarrollo sostenible como objetivo en todas las políticas, sobre la base de una definición que precise adecuadamente qué debe considerarse como tal y ya tenemos una en el Tratado, señalando con la debida claridad los límites entre la orientación correcta y la equivocada. La evolución de la política económica que hemos reflejado, revela que el desarrollo sostenible no es considerado como un objetivo global, sino

¹⁵⁴⁹ DOUE de 18/07/2015.

¹⁵⁵⁰ Párrafo 5, entre otros.

como un adjetivo de determinadas políticas y medidas, enfoque que, bajo nuestro punto de vista, supone un retroceso, como diría DECLERIS¹⁵⁵¹ de “la nueva Ley a la vieja Ley”, por supuesto va a condicionar de forma decisiva el rumbo de este mercado común¹⁵⁵² y que, como ya señaló la Asociación de Derecho Internacional en su Informe de Sofía en 2012¹⁵⁵³, tiene como origen la falta de voluntad política, que vinculamos como una manifestación más de lo que se ha venido en denominar gobernanza¹⁵⁵⁴ (o falta de buen gobierno).

Recordamos que la necesidad de buena gobernanza, que fuera recogida como principio 6 de la Declaración de Nueva Dehli y un concepto introducido en la Cumbre de Johannesburgo, nos obliga a plantearnos la siguiente cuestión: ¿se puede considerar buena gobernanza introducir el concepto de desarrollo sostenible en el Tratado, establecer un sistema jurídico sobre este objetivo, implementarlo en la política ambiental a través del Sexto PAMA y hacerlo desaparecer de la política económica?

III. El desarrollo social a través del sistema europeo de derechos humanos, libertades fundamentales y derechos fundamentales

¹⁵⁵¹ Para el autor, la idea de amalgamar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente realmente produce un nuevo tipo de ley que no se agota en la formulación e interpretación de las normas legales, sino más bien, está interesado en tomar decisiones correctas y eficaces que realmente transforman el mundo objetivo (*The law of sustainable development: General principles, cit.*, p. 22).

¹⁵⁵² Así PALLASIS denomina a la política económica, junto con la preocupación por la seguridad frente al terrorismo, como los “nuevos demonios” que han retrasado la creación de un marco jurídico que la integración de los principios ambientales del desarrollo sostenible (*Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, pp. 41 y ss.).

¹⁵⁵³ Cuando esta Asociación tipo II creada a partir de la Cumbre de Johannesburgo cierra su periodo de investigación, durante una década, sobre la evolución del objetivo del desarrollo sostenible a nivel internacional, concluye, entre otros aspectos, que hasta que la voluntad política necesaria se desarrolle, las innovaciones en la ley tendrán un impacto marginal en la promoción de mejoras duraderas.

¹⁵⁵⁴ En nuestra doctrina REAL FERRER propone la construcción de nuevos modos de gobernanza, basados en el sistema democrático, un modelo tecnocrático (necesario dada la complejidad del sistema), socialmente ético y altamente participativo (*Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho*, en *Instrumentos Jurídicos para a Implementação do Desenvolvimento Sustentavel*, AA.VV. (dirigidos por Michel PRIEUR y José Antonio TIEZZMAN a SILVA, Universidad de Goias, 2012, pp. 324 y ss.); en esta línea a nivel internacional, por todos, GUPTA, *Actores no gubernamentales en la gobernación y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, pp. 665 y ss.).

1. Su aportación al sistema jurídico

A continuación, analizaremos la aportación en el Derecho europeo al objetivo del desarrollo sostenible a través del reconocimiento y protección efectiva de una serie de derechos básicos de todo ser humano que, siguiendo un enfoque multidimensional como señala JUSTE RUIZ¹⁵⁵⁵, podríamos encuadrar tanto dentro del denominado derecho al desarrollo social (como son la igualdad, prohibición de discriminación o a la vida privada y familiar), como derecho individual al desarrollo económico (a un nivel de vida digno, al trabajo, a la propiedad, a la empresa, a la solidaridad) e incluso a que las políticas públicas le garanticen un medio ambiente de calidad. Así fue reconocido de forma prioritaria a la hora de establecer los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible¹⁵⁵⁶, señalando al ser humano como centro de todas las políticas para recordarnos ese principio antropocéntrico, recogido también como primer principio en la Declaración de Río en 1992. De esta manera, podremos comprobar cómo una parte esencial del sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible, el aspecto social, se encuentra reconocido dentro de esta categoría de derechos, vinculado también en los razonamientos judiciales con el entorno que nos rodea¹⁵⁵⁷, recogido en instrumentos jurídicos de mayor nivel de eficacia que los que hemos visto hasta ahora y con unos mecanismos de control independientes a nivel judicial, características que nos ofrecen una vía, en principio, efectiva para su protección, lo que nos obliga a analizar cómo se ha asumido este objetivo global dentro del sistema europeo de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales.

¹⁵⁵⁵ Para el autor, el derecho al desarrollo no se limita a los aspectos puramente cuantitativos (crecimiento económico, aumento de la producción y el comercio, incremento de la riqueza) sino que incluye una dimensión social y cultural con un objetivo final de justicia (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos*, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, *cit.*, p. 761).

¹⁵⁵⁶ Aprobados en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05, el respeto al sistema de derechos humanos y libertades fundamentales fue recogido como primer principio rector del desarrollo sostenible.

¹⁵⁵⁷ Una relación analizada en nuestra doctrina en obras como la dirigida por BUSTILLO Y GÓMEZ (*Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014).

2. El Convenio y la labor interpretativa de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En paralelo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, emitida por la recién nacida Organización de Naciones Unidas¹⁵⁵⁸, el Consejo de Europa aprueba el Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁵⁵⁹. De su contenido se transmiten los dos pilares básicos sobre los que se asienta este elenco de derechos:

- Principio antropocéntrico: el objetivo plasmado en su art. 1 es establecer una serie de derechos que garanticen la protección de unos estándares mínimos que tienen como objeto la vida, salud y dignidad del individuo. Este enfoque coincide con el eje de la Declaración de Río, en su principio ¹⁵⁶⁰.
- Democracia: como régimen político sobre la base del cual se tienen que organizar los Estados miembros para la adecuada protección de los derechos individuales¹⁵⁶¹, según expresa en su Preámbulo.

Como señala CARRILLO SALCEDO¹⁵⁶², este instrumento viene a recoger, de forma restringida¹⁵⁶³, los que podríamos considerar derechos básicos de la Declaración Universal, que posteriormente se van ampliando en base a

¹⁵⁵⁸ Aprobada por Resolución 217 (A) el 10 de diciembre de 1.948.

¹⁵⁵⁹ Suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1.951, entró en vigor el 3 de septiembre de 1.953 y ha sido objeto de modificación por diversos protocolos adicionales.

¹⁵⁶⁰ “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

¹⁵⁶¹ Así GARRIGA DOMÍNGUEZ, *Desarrollo sostenible, medio ambiente y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, AA.VV., Thompson Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 47; en la misma línea JUSTE RUIZ, *Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos*, en *Soberanía del Estado y –Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, AA.VV., Universidad de Sevilla, 2005, p. 777.

¹⁵⁶² *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, cit., pp. 64 y ss.

¹⁵⁶³ Expresión utilizada por CARRILLO SALCEDO al señalar el carácter limitado en cuanto a que su ámbito de aplicación se restringía inicialmente a los miembros del Consejo de Europa, pero también en cuanto que los derechos reconocidos explícitamente en el Convenio son una parte de los derechos civiles y políticos reconocidos en la Declaración Universal, como punto de partida a su ampliación en base a protocolos y modificaciones posteriores, pero cuya principal característica es la puesta en práctica de un mecanismo efectivo de protección y garantía (*Dignidad frente a la barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos, cincuenta años después*, Mínima Trotta, Madrid, 1999, p. 74).

Protocolos¹⁵⁶⁴ aunque sin llegar a recoger íntegramente los que forman parte de la DUDH¹⁵⁶⁵.

Consideramos necesario su análisis ya que, como hemos visto, coincide con dos de las premisas básicas de la Declaración de Río, lo que nos obliga a cuestionar su aportación al objetivo del equilibrio entre el desarrollo económico y social y la protección ambiental y, más concretamente, qué principios de ésta podemos encontrar en el Convenio y sus Protocolos, pero, y sobre, todo cuál ha sido la línea interpretativa del TEDH en la resolución de los conflictos que se le han venido planteando y en los que no ha sido ajeno el valor medio ambiente.

A. Aportación del Convenio a la eficacia de los principios sociales de la Declaración de Río

El Convenio crea un sistema de protección de lo que se considera esfera básica de la dignidad humana¹⁵⁶⁶, en una relación directa con el principio 1 de Río que señala directamente al individuo como el centro de sus preocupaciones y le reconoce el derecho a una vida productiva y saludable, en armonía con la naturaleza. En este sentido, coincide plenamente con el Convenio que establece una protección básica y directa de la persona amparando el derecho a la vida¹⁵⁶⁷, prohibiendo la tortura, la esclavitud y el trabajo forzado, el derecho a la libertad y a la seguridad¹⁵⁶⁸, el derecho al respeto a la vida privada y familiar¹⁵⁶⁹, el derecho a la propiedad privada¹⁵⁷⁰, a la educación¹⁵⁷¹, la libertad de

¹⁵⁶⁴ En el Protocolo I suscrito en París el 20 de marzo de 1952, se amplía a los derechos de propiedad, educación, sufragio (arts. 17, 26 y 21 de la DUDH). El Protocolo IV suscrito en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963, incluye la prohibición de prisión por deudas, la libre circulación (art. 13) y la prohibición de expulsión. El Protocolo 7 suscrito en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984, añade en materia penal el derecho a la segunda instancia, a ser indemnizado en caso de error, el principio *non bis in idem* y a la igualdad entre esposos. El Protocolo XII, fechado en Roma el 4 de noviembre de 2000 que incluye la prohibición de discriminación. La abolición de la pena de muerte es incluida a través de los Protocolos 6 (Estrasburgo 28-04-1983) y 13 (Vilnius 03-05-2002).

¹⁵⁶⁵ No están recogidos expresamente en los textos citados los siguientes derechos reconocidos en la DUDH: el derecho de asilo (art. 14), a una nacionalidad (art. 15), a una cobertura social mínima (art. 22), al descanso y al disfrute del tiempo libre (art. 24), a un nivel de vida digno (art. 25) y a la propiedad intelectual (art. 27).

¹⁵⁶⁶ *Op. cit.*, p. 144.

¹⁵⁶⁷ Art. 1 del Convenio.

¹⁵⁶⁸ Art. 5 de la misma norma.

¹⁵⁶⁹ Art. 8.

¹⁵⁷⁰ Art. 1 del Protocolo Adicional de París, suscrito el 20 de marzo de 1952.

circulación¹⁵⁷², aboliendo la pena de muerte bajo cualquier circunstancia¹⁵⁷³. Ambos instrumentos tienen una finalidad diferente, pero parten de la misma esencia: la persona como objeto de su protección.

a) Protección contra la discriminación

Otro elemento esencial es el derecho a la no discriminación por motivos de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación, recogida en el art. 14 del Convenio y art.1 del Protocolo XII¹⁵⁷⁴, que nos recuerda la necesaria igualdad entre hombre y mujer, recogida como principio 20 de la Declaración de Río y objeto de frecuentes pronunciamientos por parte del Tribunal¹⁵⁷⁵. Bajo el manto del mismo texto, se extiende la protección de las minorías nacionales reconocida en el principio 22 de Río bajo la expresión “comunidades locales”¹⁵⁷⁶. La mayoría de los supuestos en los que se plantea la protección contra la discriminación bajo este fundamento es en materia educativa¹⁵⁷⁷, o respecto de su particular modo de vida bajo el art. 8 del Convenio¹⁵⁷⁸ frente a injerencias basadas en el bienestar económico del país, la protección del medio ambiente y la salud pública. En este supuesto, para el Tribunal, el hecho de que una persona establezca su domicilio de forma ilegal genera un conflicto con el derecho del resto de la sociedad a la protección del medio ambiente¹⁵⁷⁹ que va a menguar la legitimidad de su reclamación frente a las injerencias de los poderes públicos y acude al pronunciamiento de referencia

¹⁵⁷¹ Art. 2 de este Protocolo.

¹⁵⁷² Art. 2 del Protocolo nº 4 suscrito en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963.

¹⁵⁷³ Protocolo nº XIII suscrito en *Vilnius* el 3 de mayo de 2002.

¹⁵⁷⁴ Suscrito en Roma el 4 de noviembre de 2000.

¹⁵⁷⁵ Sirvan como ejemplo el caso *Zaunegger* contra Alemania, Sentencia de 3 diciembre 2009 [JUR\2009\473440](#); caso *Weller* contra Hungría, núm. 44399/05, ap. 27, 31 de marzo de 2009 [PROV 2009, 151160]; o el más reciente caso *Topic-Rosenberg* contra Croacia, Sentencia de 14 noviembre 2013, [TEDH\2013\93](#).

¹⁵⁷⁶ Principio 22: Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

¹⁵⁷⁷ Caso *Horvath y Kiss* contra Hungría, Sentencia de 29 enero 2013, [TEDH 2013\15](#); o caso *Sampani et autres* contra Grecia, Sentencia de 11 diciembre 2012, [TEDH 2012\119](#).

¹⁵⁷⁸ En el caso *Coster v. Reino Unido*, Sentencia de 18 de enero de 2001, [TEDH 2001\44](#), la Gran Sala entre otros textos legales acude al Convenio-Marco para la protección de las minorías locales de 1 de febrero de 1995 (RCL 1998, 175, 369, 397), para entrar a resolver si ha existido una vulneración del art. 8 al limitar la forma de vida gitana (párrafos 88 y ss.), consistente en residir en caravanas móviles, mediante normas urbanísticas que prohibían estos asentamientos para proteger el paisaje.

¹⁵⁷⁹ Párrafo 116 de la Sentencia citada.

para articular el equilibrio entre derechos humanos e injerencias en esta materia, que es la sentencia del caso *Buckley*¹⁵⁸⁰.

b) El derecho a la participación ciudadana

Como veremos más adelante, el derecho a la participación ciudadana¹⁵⁸¹ mediante el derecho a la información¹⁵⁸², el derecho a sufragio activo¹⁵⁸³ y acceso a la justicia para defender estos derechos¹⁵⁸⁴, reconocidos en la Cumbre de la Tierra, se van a ver estrechamente unidos al derecho recogido en el art. 8 del Convenio en aquellos pronunciamientos en los que se amplía la esfera del derecho a la vida privada y familiar más allá del domicilio, en los supuestos de conflicto con repercusiones ambientales¹⁵⁸⁵. Ambos textos, si bien desde un enfoque diferente, no se olvidan de la importancia de la formación del individuo, de su educación. Si el principio 21 de la Declaración de Río¹⁵⁸⁶ nos habla de la obligación de “movilizar la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo” sin especificar más allá quienes son los destinatarios de este mandato, el artículo 2 del Protocolo Adicional de 1952 recoge esa formación como un derecho humano, protegiendo la libertad de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos.

c) Derecho a la educación y formación en materia de desarrollo sostenible

¿Dónde está el límite entre el derecho a la educación que ampara el Convenio y la competencia de los Estados en la elaboración de los programas

¹⁵⁸⁰ Caso *Buckley* contra Reino Unido, Sentencia de 25 septiembre 1996 (TEDH 1996\42).

En este caso el Tribunal consideró que la legislación estatal había realizado una correcta ponderación de los intereses en juego y, por tanto, no existía discriminación por motivos raciales del art. 14, ni vulneración del derecho a la vida privada y familiar del art. 8 (párrafos 74 y siguientes).

¹⁵⁸¹ Principio 10 de la Declaración de Río.

¹⁵⁸² Incluido en el derecho a la libertad de expresión: “Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar ideas sin que pueda haber injerencias de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras.”

¹⁵⁸³ Art. 3 del Protocolo Adicional.

¹⁵⁸⁴ Art. 13 del Convenio y objeto de pronunciamientos del TEDH como el caso *Hatton et. al.* contra Reino Unido, Sentencia de 8 julio 2003, (TEDH/2003/40) párrafos 131 y ss.

¹⁵⁸⁵ Sirva como ejemplo el reciente caso *Cuenca Zarzoso v. España*, Sentencia de 16 de enero de 2018 (TEDH 23383/2012).

¹⁵⁸⁶ Principio 21.

educativos y qué relación tienen con el desarrollo sostenible? En la mayoría de los casos este conflicto se ha planteado en relación con la libertad religiosa¹⁵⁸⁷, pero en cuanto a su contenido, es interesante el razonamiento en su Decisión de 6 de octubre de 2009 en el caso *Appel Irrigang et. al.* contra Alemania¹⁵⁸⁸ en el que señala el límite de las atribuciones del Estado en relación con el derecho reconocido en el art. 2 del Protocolo 1¹⁵⁸⁹, que puede servir de orientación al contenido de la formación del individuo en relación con el objetivo del equilibrio, ya que en este caso se cuestionaba el contenido de la asignatura de ética a la que el Tribunal, por el contrario, reconoce un papel fundamental en la formación del individuo en los valores de la tolerancia, el diálogo y el respeto mutuo dentro de una sociedad plural y democrática¹⁵⁹⁰ que, además, sirve para prevenir la eclosión de fenómenos colectivos de carácter religioso o filosófico.

d) Vigencia en situaciones de excepción

Las situaciones de excepción en general y la guerra en particular, son un enemigo común tanto del sistema de derechos humanos, como del desarrollo sostenible y así lo recogen el art. 15 del Convenio al regular el estado de

¹⁵⁸⁷ Caso *Horvath y Kiss v. Hungría*, TEDH (Sección 2ª), Sentencia de 29 enero 2013, TEDH 2013\15; o *Lautsi et. al. v. Italia*, TEDH (Gran Sala), Sentencia de 18 marzo 2011, TEDH 2011\31.

¹⁵⁸⁸ JUR 2009\500762.

¹⁵⁸⁹ “Señala en particular que la definición y fijación del programa de estudios dependen, en principio, de la competencia de los Estados Contratantes que deben velar por que las informaciones o conocimientos que figuran en el programa escolar sean difundidos de manera objetiva, crítica y pluralista, permitiendo a los alumnos desarrollar un sentido crítico al respecto del hecho religioso en una atmósfera serena, preservada de todo proselitismo. Está totalmente prohibido perseguir una finalidad de adoctrinamiento que pudiera ser susceptible de no respetar las convicciones religiosas y filosóficas de los padres a quienes corresponde en primer lugar asegurar la educación y enseñanza de sus hijos. Aquí se encuentra el límite que no hay que rebasar”.

¹⁵⁹⁰ “El Tribunal señala que los demandantes señalan esencialmente que la asignatura de ética no es neutral y es contraria a sus convicciones religiosas debido a su carácter laico. Señala que, según el artículo 12.6 de la Ley de enseñanza, la asignatura de ética tiene como finalidad promover la predisposición y la capacidad de los alumnos de secundaria, independientemente de sus orígenes culturales, éticos, religiosos o ideológicos, para abordar los problemas culturales y éticos fundamentales de la vida individual y social con el fin de adquieran una competencia social y la aptitud al diálogo intercultural y al discernimiento ético. Con este fin, la asignatura de ética transmite a los alumnos conocimiento sobre la filosofía, sobre la ética religiosa y filosófica, sobre las diferentes culturas y modos de vida y sobre las grandes religiones del mundo. En opinión del Tribunal Constitucional federal, la apertura a la pluralidad de ideas y de opiniones es un pilar fundamental de la escuela pública en un Estado liberal y democrático que puede tratar de prevenir la eclosión de fenómenos colectivos de carácter religioso o filosófico y de promover la integración de minorías. La aptitud de los alumnos a la tolerancia y al diálogo constituye una de las condiciones fundamentales para participar en la vida democrática y para vivir en sociedad en el respeto mutuo de las diferentes creencias y convicciones filosóficas.”

excepción en correspondencia con el principio 24¹⁵⁹¹ de la Declaración de Río, principio básico que no debemos ignorar. La interrelación está establecida de manera tan clara como terminante en el principio 25 de la Declaración de Río al expresar que “*La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables*”. No tan lejanos en el tiempo, pronunciamientos del TEDH en casos relativos a la cercana guerra de Yugoslavia en la última década del siglo XX nos ofrecen con toda su crudeza que la primera víctima de esos conflictos son los derechos humanos. Tal es el supuesto, entre otros, de Madres *Stiching de Srebrenica et. al.* contra Países Bajos¹⁵⁹² que describe la conocida como masacre de *Srebrenica*, declarada oficialmente como genocidio. Otro ejemplo lo constituye la Sentencia del caso *Maktouf y Damjanovic* contra Bosnia¹⁵⁹³. La paz y el respeto al sistema de derechos humanos y libertades fundamentales deben ser, y no nos cansaremos de repetirlo, el soporte básico para que el ordenamiento jurídico promueva, de manera efectiva, el objetivo del equilibrio entre desarrollo económico y social y la protección ambiental¹⁵⁹⁴. A su mantenimiento o consecución deben ir encaminados los primeros y mayores esfuerzos. En el primer supuesto citado, se argumentó extensamente sobre la relación entre la inmunidad funcional reconocida a Naciones Unidas y el derecho humano a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 6 del Convenio, en relación con su responsabilidad por estos hechos. En ninguna de las dos sentencias se menciona el derecho al progreso, ni la protección ambiental porque el objeto del proceso es la existencia misma de la persona. Este es el mensaje que queremos transmitir. Bajo nuestro punto de vista, simplificando la cuestión y a la vez otorgando un aspecto jerárquico al sentido de este trabajo, para poder hablar de desarrollo sostenible como objetivo global de la humanidad, se debe partir de la situación básica de la

¹⁵⁹¹ El principio 24 que es terminante al expresar que la guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible.

¹⁵⁹² Sentencia de 11 de junio de 2013, TEDH 2013\74.

Antecedentes del caso: 9. Al parecer, más de 100.000 personas murieron y más de dos millones de personas fueron desplazadas. Se estima que cerca de 30.000 personas desaparecieron. En 2010 aproximadamente un tercio de ellos siguen figurando como tales.

20. La "masacre de *Srebrenica*", como se la conoce, es ampliamente reconocida como una atrocidad única en la historia de Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁵⁹³ Sentencia de 18 julio 2013, JUR\2013\267984.

¹⁵⁹⁴ Un principio incorporado al Derecho europeo en normas como la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143 de 30.4.2004, pp. 56-75).

paz, entendida como ausencia total de situaciones de excepción, dentro de un entorno de seguridad y libertad.

e) Prohibición del abuso de derecho

Respecto de la prohibición del abuso de derecho, ambos textos, tanto en el principio 27 de Río, como en el art. 17 del Convenio, se establece que los derechos reconocidos han de ser ejercitados de buena fe prohibiendo cualquier conducta abusiva por parte de los Estados y de las personas (el Convenio añade a los “grupos” como destinatarios de esta obligación). En el caso *Chassagnou et al.* contra Francia¹⁵⁹⁵ sobre la base de los derechos a la propiedad privada y de libertad de asociación (arts. 1 del Protocolo 1 y 11 del Convenio respectivamente) se plantea la necesidad de un justo equilibrio entre los derechos del individuo y los intereses generales del Estado bajo el prisma de la interdicción de la conducta abusiva por parte de este último al exigir que las injerencias en la esfera privada persigan un “fin legítimo”¹⁵⁹⁶ y sean necesarias en una sociedad democrática, todo ello de manera proporcionada, considerando que existe abuso cuando se incumplen estos requisitos. Esta conducta abusiva es argumentada, de nuevo, en el caso *Ortiz et al. v. España*¹⁵⁹⁷, en relación con la actuación del Estado frente a los perjudicados por el accidente de la presa de Tous en 1982, sobre la base de un trato discriminatorio, si bien el Tribunal desestimó la pretensión.

f) La importancia del control judicial en la eficacia del sistema

La eficacia jurídica, como cualidad que predica la Declaración de Río en su principio 11 respecto de las normas ambientales, es una característica esencial del sistema del Convenio Europeo que como señala CARRILLO SALCEDO¹⁵⁹⁸

¹⁵⁹⁵ Sentencia de 29 abril 1999 (TEDH 1999\16).

¹⁵⁹⁶ Párrafo 106.

¹⁵⁹⁷ Decisión de 7 septiembre 2000, JUR\2004\105169.

¹⁵⁹⁸ Nociones sobre la base de las cuales, como señala el autor, sobre la base de las cuales se acepta hoy generalmente que las violaciones graves y masivas de los derechos humanos fundamentales constituyen ilícitos contra la comunidad internacional en su conjunto que dan origen a una relación jurídica de

ostentan la naturaleza de normas de *ius cogens*, estableciendo obligaciones *erga omnes*. Si bien, *prima facie*, se diferencia de la Declaración Universal en que regula de forma más precisa su contenido obligatorio para los miembros del Consejo de Europa, de forma simultánea, establece un sistema de control a su cumplimiento, a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁵⁹⁹, cuya existencia, composición y rasgos básicos de funcionamiento están previstos ya en el propio Convenio¹⁶⁰⁰ al que puede acudir cualquier ciudadano que, tras agotar los cauces procedimentales nacionales, considere que sus derechos no han sido debidamente protegidos, tal y como se prevé en el artículo 13¹⁶⁰¹. El Comité de Ministros es el órgano encargado del control de la ejecución de sus sentencias (art.46 y ss.). A este sistema jurídico de protección de los derechos del individuo, sin precedentes en su tiempo en la esfera internacional, en cuanto a su concreción y eficacia¹⁶⁰², vienen a unirse otros mecanismos jurídicos, como por ejemplo, las facultades de indagación del Secretario General (art. 52), la homogeneidad en el grado de reconocimiento y protección en los diferentes Estados miembros (art.53) o la renuncia a la transacción para la solución de los conflictos planteados en forma de demanda ante el Tribunal si no es con el control de éste (art. 39).

B. La protección indirecta del Convenio a través de la labor integradora del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Éste es el cuadro de derechos recogidos en el Convenio y sus Protocolos, por lo que podríamos pensar que el TEDH en su labor se ha limitado a su contenido literal. Sin embargo, preside en el Derecho Internacional, en general, una

responsabilidad que no se limita al Estado víctima y al Estado al que las violaciones sean imputables y que va más allá de la reparación en la medida en que presenta indiscutibles aspectos punitivos (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo, cit.*, p. 179).

¹⁵⁹⁹ Creado el 3 de septiembre de 1.953, fue reformado el 1 de noviembre de 1.998.

¹⁶⁰⁰ Art. 19 y siguientes.

¹⁶⁰¹ En correspondencia con el 8 de la DUDH.

¹⁶⁰² JUSTE RUIZ plantea incluso la consideración del desarrollo sostenible como un derecho humano autónomo en formación para conceder a este objetivo el más alto grado de protección y garantía (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos, en Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, cit.*, p. 778).

concepción dinámica de los derechos humanos¹⁶⁰³ que ha permitido una labor integradora en la interpretación del Convenio, entre la que cabe destacar la introducción de vulneraciones al medio ambiente, considerado como extensión del derecho a la vida privada y familiar del art. 8 del Convenio, que parte de una realidad en la que tiene que delimitar su contenido frente a otros bienes como el desarrollo económico en una valoración equilibrada¹⁶⁰⁴. Es en la esfera de estos pronunciamientos, cuya argumentación veremos a continuación, en la que se produce la mayor aportación del TEDH¹⁶⁰⁵ al objetivo del desarrollo sostenible, integrando la protección del medio ambiente dentro de los valores a tener en cuenta en la resolución de los conflictos como recoge el principio 4 de la Declaración de Río y equilibrando los intereses en juego, según propone el principio de equidad recogido en el principio 3 del mismo texto.

Empecemos tomando como ejemplo el caso *López Ostra v. España*¹⁶⁰⁶, en el cual la demanda tiene como objeto la protección del derecho al respeto a la vida privada y familiar, del domicilio y la correspondencia proscribiendo las injerencias injustificadas del art. 8 del Convenio. El Tribunal, en su razonamiento¹⁶⁰⁷, extiende el derecho a la vida privada y familiar y del domicilio al exterior físico del mismo, considerando objeto de protección al entorno que lo rodea en tanto que su deterioro pueda afectar al bienestar de la persona como elemento básico de este derecho fundamental¹⁶⁰⁸. Con ello se extiende la

¹⁶⁰³ PUREZA, *O patrimonio comun da Humanidade: Rumo a un directo internacional da solidaridade?*, Afrontamiento, Porto, 1998; en la misma línea CARRILLO SALCEDO, *Droit international et souveraineté des Etats*, RCADI 257, 1996, pp. 211 y ss.

¹⁶⁰⁴ Así, GARRIGA DOMÍNGUEZ sostiene que el TEDH ha venido contribuyendo con su jurisprudencia en la salvaguardia del medio ambiente adecuado que permita una determinada calidad de vida, lo que en último término nos conduce a la necesidad de garantizar un progreso humano sustentable (*Desarrollo sostenible, medio ambiente y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en AA.VV. dirigidos por BUSTILLO Y GÓMEZ, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, cit., p. 47).

¹⁶⁰⁵ Tendencia que comparten otros tribunales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva de 15 de noviembre de 2017, OC-23/17 que, en su párrafo 47, reconoce la interrelación entre el efectivo goce de los derechos humanos, la protección ambiental y el desarrollo sostenible (párrafo 52), recordando sus pronunciamientos en los casos sobre derechos territoriales de los pueblos indígenas, haciendo suya la doctrina del TEDH en la materia (párrafo 50).

¹⁶⁰⁶ Sentencia de 9 de diciembre de 1994 (TEDH 1994/3).

¹⁶⁰⁷ Párrafo 51: “Sin embargo, ni que decir tiene que los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de la interesada.”

¹⁶⁰⁸ En esta línea CARRILLO DONAIRE y GALÁN VIOQUE, critican la *ratio decidendi* de la sentencia que en su parágrafo 58 justifica la decisión alegando que no se ha sabido lograr “un justo equilibrio” entre el derecho de la demandante y el bienestar económico del municipio (*¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?*, Revista Española de Derecho Administrativo, 1995, n° 86. p. 279).

protección al medio ambiente, como entorno que rodea al individuo, a través de este cauce privilegiado, estableciendo por esta vía, un límite al desarrollo económico. Desde este punto de vista, viene a equilibrar la relación entre desarrollo económico y desarrollo social (a través de la protección de los derechos humanos) mediante la protección del medio ambiente. De hecho, el Tribunal acude permanentemente a la idea de equilibrio entre el derecho humano invocado y el bienestar económico del país para argumentar su decisión¹⁶⁰⁹. En relación con el objeto de este estudio, el caso *López Ostra contra España*¹⁶¹⁰ aporta estas dos ideas fundamentales a tener en cuenta: por un lado, la extensión del derecho del art. 8 del Convenio al entorno exterior al domicilio, es decir al medio ambiente, y por otro, el necesario equilibrio entre derechos humanos y desarrollo económico. La sentencia, en sí, no cita la expresión desarrollo sostenible, pero establece la necesidad de conjugar de manera acertada sus tres pilares básicos a través de decisiones, en definitiva, equitativas.

En el caso *Hatton et. al. v. Reino Unido*, resuelto mediante Sentencia de 8 de julio de 2003¹⁶¹¹ se denuncia de nuevo la vulneración del art. 8 del Convenio ante los efectos que provocaba el funcionamiento nocturno del aeropuerto de *Heathrow*¹⁶¹² sobre el derecho a la vida privada y familiar de los demandantes. En su argumentación el Tribunal, de nuevo, acude al justo equilibrio entre el derecho invocado extendido a la protección del medio ambiente como su entorno¹⁶¹³ y el desarrollo económico del país, que en lo que al desarrollo sostenible se refiere, se concreta en una clara frase del párrafo 86 de la sentencia: “Sin embargo, para establecer el requerido equilibrio, los Estados deben tener en cuenta todo el conjunto de consideraciones pertinentes”. El Alto Tribunal insiste en la posibilidad de impugnar los

¹⁶⁰⁹ Párrafos 51 y 58, por ejemplo.

¹⁶¹⁰ Sentencia de 9 de diciembre de 1994, TEDH 1994/3.

¹⁶¹¹ TEDH 2003/40.

¹⁶¹² Considerado como uno de los aeropuertos con mayor volumen de desplazamientos a nivel mundial, en 2011 se cifró en casi 70.000.000 de viajeros los que pasaron por él. Actualmente más de 72.000.000. En 2005 daba empleo directo a más de 4.000 personas.

Fuente: www.ferrovial.com/proyectos.

¹⁶¹³ Párrafo 96: “El artículo 8 protege el derecho de la persona al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. El Convenio (RCL 1999, 1190 y 1572) no reconoce expresamente el derecho a un medio ambiente sano y tranquilo, pero cuando una persona padece directa y gravemente el ruido u otras formas de contaminación, se puede plantear una cuestión desde el punto de vista del artículo 8.”

atentados contra el medio ambiente con base en el art. 8 del Convenio en cuanto que “la persona padezca directa y gravemente el ruido u otras formas de contaminación”¹⁶¹⁴, y en la necesidad de buscar el justo equilibrio entre los intereses de la persona y de la sociedad en su conjunto¹⁶¹⁵, lo que nos permite fundamentar en esta argumentación la protección del objetivo del desarrollo sostenible a través de la interpretación jurisprudencial del sistema europeo de derechos humanos que, al utilizar reiteradamente¹⁶¹⁶ la expresión “justo equilibrio”, viene a traer a colación la necesaria integración de la protección ambiental en el proceso de desarrollo prevista en el principio 4¹⁶¹⁷ de Río como parte del derecho recogido en el art. 8 del Convenio, así como el principio de equidad recogido en el principio 3 de la Declaración de Río¹⁶¹⁸, en cuanto principio básico interpretativo del Tribunal en la búsqueda de un equilibrio justo¹⁶¹⁹ en la resolución de las controversias. Si bien la resolución tampoco utiliza la expresión desarrollo sostenible, en su Opinión Disidente Común de los Jueces COSTA, RESS, TÜRMEEN, ZUPANCIK y STEINER contra la desestimación de la vulneración del art. 8 del Convenio, acuden a tesis más progresistas en cuanto a la introducción de derechos humanos ambientales, citando el art. 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁶²⁰ para reivindicar un mayor peso de la necesaria protección

¹⁶¹⁴ Párrafo 96 en el que cita como antecedentes el asunto *Powell y Rainer* contra el Reino Unido, Sentencia de 21 febrero 1990 [TEDH 1990, 4], serie A núm. 172, ap. 40, el asunto *López Ostra* contra España (Sentencia de 9 diciembre 1994 [TEDH 1994, 3], serie A núm. 303-C, ap. 51), o el asunto *Guerra* contra Italia (Sentencia de 19 febrero 1998 [TEDH 1998, 2], Repertorio de Sentencias y resoluciones 1998-I).

¹⁶¹⁵ Párrafo 98: “El artículo 8 puede aplicarse en los asuntos relacionados con el medio ambiente en los que la contaminación haya sido causada directamente por el Estado o cuando la responsabilidad de este último se deriva de la ausencia de una reglamentación adecuada de la industria privada. Ya se aborde el asunto desde el punto de vista de una obligación positiva, en la que el Estado deba adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos que corresponden a los demandantes en virtud del apartado 1 del artículo 8, o se aborde desde el punto de vista de una injerencia de una autoridad pública que se pueda justificar desde el punto de vista del apartado 2, los principios aplicables son muy parecidos. En ambos casos hay que tener en cuenta el equilibrio justo que hay que establecer entre los intereses en competencia de la persona y de la sociedad en su conjunto; así mismo, en ambos casos el Estado debe gozar de un amplio margen de apreciación para determinar las disposiciones que se deben tomar para garantizar el respeto del Convenio. Además, incluso en cuanto a las obligaciones positivas que se derivan del apartado 1, los objetivos enumerados en el apartado 2 pueden jugar un cierto papel en la búsqueda del equilibrio deseado (Sentencias *Powell y Rainer* [TEDH 1990, 4] y *López Ostra* [TEDH 1994, 3] anteriormente citadas, párrafos 41 y 51 respectivamente).”

¹⁶¹⁶ Que vuelve a utilizar el Alto Tribunal en otros párrafos de la sentencia citada como el 122.

¹⁶¹⁷ Principio 4.

¹⁶¹⁸ Principio 3.

¹⁶¹⁹ Párrafo 123 *in fine*: “Visto el carácter subsidiario de su función de control, el Tribunal se limitará a examinar si tal o cual solución adoptada puede considerarse que mantiene o no un equilibrio justo.”

¹⁶²⁰ «Se deben integrar en las políticas de la Unión y ser garantizados conforme al principio del desarrollo

ambiental frente a las consideraciones relativas al desarrollo económico en la valoración del Tribunal¹⁶²¹.

En el más reciente caso *Di Sarno v. Italia*¹⁶²², encontramos un escenario de conflicto parecido en el que, sobre la base del art. 8, los demandantes impugnan el funcionamiento de un negocio (servicio de recogida de basuras) así como la vulneración de su derecho a un recurso efectivo en el Derecho interno, previsto en el art. 13. El Tribunal, en lo que ya declara como una línea jurisprudencial definida¹⁶²³ en pronunciamientos anteriores, entre los cuales se encuentran a los que ya hemos hecho alusión, se declara competente para entrar a resolver sobre actividades que produzcan perjuicios al medio ambiente en cuanto puedan suponer un deterioro del derecho a la vida privada y familiar (o a la calidad de vida, como dice el Tribunal). Como en supuestos precedentes, el Tribunal considera el derecho a un recurso efectivo como el aspecto procesal del derecho a la vida privada y familiar reconocido en el art. 8¹⁶²⁴, citando expresamente el Convenio de *Aarhus*. Idéntico fundamento alegaron ante el Tribunal los demandantes en los casos *Moreno Gómez*¹⁶²⁵ y *Cuenca Zarzoso contra España*¹⁶²⁶ en el que el Tribunal admitió que el nivel de ruido nocturno existente en el entorno del domicilio suponía una vulneración relevante a estos efectos.

En relación con el deber de reparación, como consecuencia de esta interpretación extensiva del art. 8 del Convenio, en los casos reseñados, los demandantes solicitan al Tribunal ser indemnizados por la lesión de sus derechos, pretensión sobre la cual el Tribunal, con un criterio a veces cuestionable¹⁶²⁷, se pronuncia de manera reiterada cuantificando el efecto de las vulneraciones denunciadas como daño moral con base en el art. 41 del citado

sostenible un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad».

¹⁶²¹ Así párrafos 16 y 17 de la Opinión Disidente.

¹⁶²² Sentencia de 10 de enero de 2012, TEDH 2012/2.

¹⁶²³ Párrafos 96 y 104 de la sentencia.

¹⁶²⁴ Párrafo 107.

¹⁶²⁵ Sentencia de 16 de noviembre de 2004 (TEDH 4143/2002).

¹⁶²⁶ Sentencia de 16 de enero de 2018 (TEDH 23383/2012).

¹⁶²⁷ Párrafo 122 de la sentencia: “En las concretas circunstancias del caso, el Tribunal estima, sin embargo, que la constatación de violación del Convenio a la que ha llegado constituye una reparación suficiente del daño moral”.

cuerpo legal. De esta forma, el TEDH hace efectivo el principio 13.1¹⁶²⁸ de la Declaración de Río, reconociendo el deber de indemnizar a los individuos afectados en los casos de daños ambientales.

C. Consideraciones al respecto

Del análisis del Convenio, así como de la labor interpretativa llevada a cabo por el TEDH, podemos concluir que su texto recoge una esfera de derechos básicos que coinciden con los que hemos denominado principios genéricos de Río: antropocéntrico, no discriminación, o buena fe y algunos propios de la búsqueda del equilibrio como la protección de las minorías, o la educación-formación. Tanto el Convenio como la Declaración de Río coinciden que la vigencia de estos derechos y principios está estrechamente vinculada a la ausencia de conflictos bélicos, o lo que es lo mismo, a la situación de estabilidad o paz. Más allá del contenido literal del Convenio, gracias a la labor interpretativa de la jurisprudencia del TEDH, entran en juego otros principios de Río y de forma implícita, el objetivo mismo del desarrollo sostenible. En primer lugar, se produce la integración de las cuestiones ambientales como extensión del derecho a la vida privada y familiar. A partir de la introducción de la necesidad de la protección ambiental, se instrumentaliza el criterio del justo equilibrio con los intereses generales del Estado para introducir la equidad armonizadora¹⁶²⁹ (intrageneracional) vía judicial, ampliando el derecho a un recurso efectivo, más allá de su naturaleza como derecho humano independiente, como una herramienta procesal básica para la protección del derecho a la vida privada y familiar más allá del domicilio. Este control judicial, previsto en el propio documento constitutivo, es el que dota de eficacia a los derechos reconocidos en el Convenio, lo que implica en este sentido una cesión de soberanía de los Estados parte al someterse a las decisiones de una instancia

¹⁶²⁸ Principio 13, párrafo 1.

¹⁶²⁹ Denominada así por BERMEJO GARCÍA al hablar de las dos funciones de la equidad, junto con la compensadora, para referirse, en primer lugar a la interdependencia en el sistema de derechos y obligaciones a tener en cuenta (*Lugar y función de la Equidad en el nuevo Derecho Internacional, cit.*, p. 195).

superior, como así viene ocurriendo¹⁶³⁰. El Convenio establece no solo el reconocimiento de estos derechos, sino el deber de reparar los daños y perjuicios que padezcan los individuos por su vulneración, incluidos los que tengan causa en actividades que atenten al medio ambiente en tanto infracción del art. 8 del Convenio interpretado conforme a las directrices del TEDH. No existe, por el contrario, un criterio de cuantificación objetivo en sus pronunciamientos, sino que se resuelve en equidad.

En un sistema judicial cuyo protagonista es el individuo, en el que la esfera de protección de la cual se le dota la componen los denominados derechos humanos y libertades fundamentales, se ha venido introduciendo la necesidad de tomar en consideración el valor medio ambiente¹⁶³¹ para la adecuada resolución de los conflictos planteados, a través de la ponderación equitativa con otros derechos y frente a las injerencias del Estado basadas en el interés general, con el que se identifica el desarrollo económico y social. De esta forma, siguiendo a JUSTE RUIZ¹⁶³², el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha introducido en su labor interpretativa del Convenio el justo equilibrio entre intereses que equiparamos al concepto mismo de desarrollo sostenible, como criterio para ponderar el respeto de los derechos humanos del individuo frente a otros intereses públicos en juego, creando una línea jurisprudencial dinámica y útil para la solución de controversias posteriores.

3. La Carta de Derechos Fundamentales

El elenco de derechos, libertades y principios en el marco de la UE, se refuerza con la Carta de Derechos Fundamentales suscrita en Niza el 7 de

¹⁶³⁰ Que, como señala CARRILLO SALCEDO, también puede ser interpretada como una nueva dimensión del concepto tradicional de soberanía. Según el maestro, por ser soberanos, los Estados tienen obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos respecto de la comunidad internacional en su conjunto (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo, cit.*, p. 185).

¹⁶³¹ Así GARRIGA GÓMEZ en *Desarrollo sostenible, medio ambiente y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en AA.VV. dirigidos por BUSTILLO Y GÓMEZ, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas, cit.*, p. 47).

¹⁶³² Para este autor, un derecho de solidaridad, como es el derecho al desarrollo sostenible, que expresa además compromisos con las generaciones futuras, no puede contemplarse como un derecho humano acabado, sino como proceso abierto que se proyecta hacia el futuro (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos, en Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, cit.*, p. 778).

diciembre de 2000¹⁶³³ por el Parlamento, el Consejo y la Comisión, conjunto de derechos y libertades que, de nuevo, giran sobre la base del ser humano como centro del sistema y la paz como soporte básico. Según el mismo Preámbulo, la Unión "...trata de fomentar el desarrollo equilibrado y sostenible..." y termina este apartado con una evocación a la responsabilidad intra e intergeneracional¹⁶³⁴. Partiendo de este enfoque en su Introducción, en la que considera el desarrollo sostenible como uno de sus objetivos básicos, reconoce una serie de derechos, libertades y principios antropocéntricos tradicionales como la vida, la integridad, la salud a un alto nivel (art. 35), o la libertad, adaptados a los nuevos escenarios proporcionados por los avances científicos y técnicos que pueden invadir la intimidad. Sin embargo, este planteamiento del desarrollo sostenible como objetivo, se modifica en su desarrollo. En su artículo 37, bajo el título "protección del medio ambiente" se refiere al **principio** del desarrollo sostenible con el siguiente tenor literal:

"Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al **principio** de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad."

De esta manera, parece que contempla el desarrollo sostenible como parte del sistema jurídico ambiental, haciendo presente el principio de integración de las cuestiones ambientales en el resto de políticas en su formulación inicial de la Declaración de Estocolmo. Este planteamiento, a nuestro juicio desfasado, se mantiene en la actualización del 2010¹⁶³⁵ a pesar de vincular su vigencia a la del Tratado de Lisboa en el que, precisamente, se introduce la definición de desarrollo sostenible como objetivo global de la Unión Europea, sin olvidar que esta dicotomía ha tenido eco incluso en la doctrina¹⁶³⁶ más autorizada, a pesar de lo cual mantenemos la necesidad de revisar este enfoque.

¹⁶³³ DOC 2000/ C 364/01. DOE de 18.12.2000 y aprobada mediante Decisión del Parlamento de 8 de agosto de 2001, DOCE C 223/74 de 8.8.2001.

¹⁶³⁴ "El disfrute de tales derechos origina responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás, como de la comunidad humana y de las futuras generaciones".

¹⁶³⁵ 2010/C 83/02, DOUE 30 de marzo de 2010.

¹⁶³⁶ Empezando por SANDS en *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 252 que lo clasifica como un principio general del Derecho Internacional Ambiental; en la misma línea, REHBINDER en *El debate sobre la trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho Ambiental y de la planificación*, cit., pp. 23-28); en nuestro entorno AMADO GOMES, *A insustentável leveza do "princípio do desenvolvimento sustentável* en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 21 y ss.; sin

En nuestra opinión, formulando el desarrollo sostenible como principio ambiental en un texto de esta trascendencia, estamos yendo en contra de su propia naturaleza, limitando su dimensión como objetivo de la humanidad ya consolidado en otros textos internacionales como la Declaración emitida en la cumbre de Río+20, *El futuro que queremos*¹⁶³⁷, del propio Derecho europeo que reiteradamente lo reconoce como uno de los objetivos fundamentales¹⁶³⁸ y, con ello, propiciando la fragmentación jurídica. Así, según el texto expuesto, la UE, en base a la Carta, se compromete a tener en cuenta, dentro de su proceso de desarrollo, al medio ambiente con el objetivo de conseguir un nivel elevado de su protección. Por ello, para establecer la correcta relación con el necesario equilibrio e interrelación entre los objetivos económicos, sociales y de protección del medio ambiente que se traza la Unión Europea en este texto, debemos reconsiderar la formulación del art. 37. Según el tenor literal de este precepto, el objetivo de la protección ambiental debe estar presente en el diseño y ejecución del resto de políticas de la Unión, en una formulación que puede interpretarse que representa una influencia unidireccional de la protección del medio ambiente hacia el resto de políticas, sin establecer la necesidad de una relación recíproca que compatibilice los objetivos ambientales con el desarrollo económico y social y viceversa, concepción que puede llevar, precisamente, a desequilibrios contrarios al objetivo del desarrollo sostenible, amén de ser contrario a la interpretación dada por el TEDH, lo que nos lleva a plantearnos la siguiente cuestión: ¿Qué se entiende por *principio del desarrollo sostenible* según la Carta de Derechos Fundamentales? La Carta no lo define. Si analizamos sus antecedentes directos, como son las Resoluciones del

perjuicio de supuestos en los que se le atribuye simultáneamente la condición de objetivo y principio como es el caso de LOZANO CUTANDA (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 96).

De otro lado, encontramos la consideración del desarrollo sostenible como objetivo global de la humanidad como una necesidad entre otros en LOPERENA que, incluso, denuncia su degradación semántica (*Desarrollo Sostenible y Globalización, cit.*, p. 71); autores como CORDONIER y KAHLFAN lo convierten incluso en el objeto de una nueva y emergente rama del Derecho Internacional (*Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.* pp. 365 y ss.).

¹⁶³⁷ Que, entre otros pronunciamientos, define al desarrollo sostenible como un estado que se puede alcanzar (Capítulo I, párrafo 3), sin perjuicio de trazar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible, que ya han sido analizados en el apartado correspondiente (Capítulo III.III de este trabajo).

¹⁶³⁸ Según la definición en el art. 2.3 del Tratado Europa “obrará en pro del desarrollo sostenible” y así lo reconocen por poner un par de ejemplos, la Comisión en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de febrero de 2005, Revisión en 2005 de la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible o el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre el tema «La Estrategia de Lisboa y el Desarrollo Sostenible», de 27 de febrero de 2003.

Parlamento de 16 de septiembre¹⁶³⁹ y 29 de diciembre de 2000¹⁶⁴⁰, vemos que solo se cita en la segunda la protección ambiental entre las condiciones que debe cumplir la Carta¹⁶⁴¹ sin mencionar el desarrollo sostenible dentro de sus prioridades. Buscamos respuesta a esta cuestión en las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de 2007¹⁶⁴² que, si bien como reconoce en su Preámbulo no tienen por sí mismas valor jurídico, constituyen un instrumento de interpretación de su contenido. Este documento, al analizar el contenido de su artículo 37, de forma escueta manifiesta que el principio que recoge “se ha basado en los arts. 2, 6 y 174 del Tratado CE, sustituidos ahora por el apartado 3 del artículo 3 del TUE...”. Por tanto, tampoco estas Explicaciones oficiales resuelven nuestras dudas.

Siguiente cuestión ¿qué antecedentes existen en otras normas de similar naturaleza sobre la consideración del desarrollo sostenible como principio ambiental? El Convenio de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa que hemos analizado antes no lo recoge expresamente, basando la protección ambiental, en cuanto afecta al derecho a la vida privada y familiar, del art. 8, según la interpretación del TEDH. En la misma línea, el art. 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tampoco hay mención expresa en el americano Pacto de San José de 1969¹⁶⁴³. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, en su art. 21 contempla los recursos naturales como el objeto del derecho de los pueblos a ser explotarlos libremente, estableciendo de forma independiente su límite como derecho de los pueblos a la protección de su entorno, previsto en el art. 24¹⁶⁴⁴.

¹⁶³⁹ C5-0143/1999 - 1999/2135(COS).

¹⁶⁴⁰ C5-0058/1999 -1999/2064(COS).

¹⁶⁴¹ Párrafo 7.h).

¹⁶⁴² Documento elaborado bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención que redactó la Carta, DOC C 303/02, DOUE de 14.12.2007.

¹⁶⁴³ A pesar de ser considerado por autores como CARRILLO SALCEDO un texto más progresista en algunos aspectos que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, al incluir entre los derechos inderogables las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos que no pueden ser objeto de medidas de suspensión (*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, cit. p. 89).

¹⁶⁴⁴ Todos los pueblos tienen el derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo.

En todo caso hay una abierta contradicción entre su correcta formulación como objetivo en el Preámbulo de la Carta y su consideración como principio ambiental en el art. 37, en el que se fundamentó, como ya hemos visto en el ámbito del TEDH, la Opinión Disidente Común de los Jueces COSTA, RESS, TÜRMEEN, ZUPANCIK y STEINER en el caso *Hatton*¹⁶⁴⁵.

Sobre esta cuestión el TJUE, como competente para la aplicación e interpretación de esta norma se ha pronunciado en el caso *Associazione Italia Nostra Onlus contra Comune di Venezia* y otros mediante Sentencia de 21 de diciembre de 2016¹⁶⁴⁶ en la que el órgano judicial remitente consideraba que la disposición controvertida, la aprobación por parte del Consejo Municipal de Venecia de un plan de restauración de edificaciones en una zona catalogada LIC, no se ajustaba, entre otros preceptos al art. 37 de la Carta, al no haber sometido a evaluación dicho plan conforme a la Directiva 2001/42¹⁶⁴⁷, partiendo como premisa, de la valoración jurídica de la Carta conforme a su art. 52.2 como tratado, que se ejercerá en las condiciones y bajo los límites señalados en éstos. Como veremos, precisamente, la Directiva 2001/42¹⁶⁴⁸ es uno de los textos que con mayor claridad califica el desarrollo sostenible como objetivo.

Sin embargo, la sentencia al fundamentar su concordancia con las normas básicas de la UE, en su párrafo 62, señala directamente el contenido del art. 37 de la Carta, calificándolo como “principio”. El texto en sí no especifica a cual de los principios se refiere de los dos contenidos en este artículo: si al de un nivel elevado de protección del medio ambiente y mejora de la calidad de vida o al de desarrollo sostenible, si bien debemos entender que se refiere a este último al citar expresamente como fundamento el art. 3.3 del Tratado tras la reforma de Lisboa que contiene la definición del desarrollo sostenible.

En estas circunstancias, denunciemos la falta de una adecuada concepción del desarrollo sostenible a este nivel y en este momento histórico, en

¹⁶⁴⁵ Resuelto mediante Sentencia de 8 de julio de 2003, TEDH 2003/40. Destacamos por su interés los párrafos 16 y 17 de la Opinión Disidente.

¹⁶⁴⁶ Asunto C-444/15, TJCE 2016/516.

¹⁶⁴⁷ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

¹⁶⁴⁸ Considerando 1 *in fine*.

los redactores y en la interpretación del Convenio (cuyo tenor literal deja poco margen). Todo ello a pesar de que ve la luz a finales del año 2000, en un periodo en el que la Unión Europea se está preparando para poner en marcha una estrategia específica con el del desarrollo sostenible como objetivo principal y en su actualización en 2010 para coordinarse con la reforma del Tratado en la que se introduce oficialmente la definición como objetivo. Esta imprecisión es una muestra más de la importancia de una correcta definición y consideración de su papel en el ordenamiento jurídico, factor determinante en la evolución que ha tenido este sistema jurídico en el Derecho europeo.

IV. La integración del objetivo del desarrollo sostenible en el Derecho Ambiental europeo a través de los Planes de Acción en materia de medio ambiente

1. Antecedentes

Podemos considerar una afirmación pacífica que los planes de acción en materia de medio ambiente suponen el principal instrumento de integración de la necesaria protección ambiental en la política comunitaria. Así, como señala KRÄMER¹⁶⁴⁹, en 1971 la Comisión presentó una primera Comunicación sobre política medioambiental comunitaria¹⁶⁵⁰ en base al art. 308 del Tratado de la CE con anterioridad a la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en junio de 1972. A esta Comunicación siguió la Declaración de los ministros de Medio Ambiente en su reunión celebrada en Bonn el 31 de octubre de 1972 en la que emitieron la que sería la declaración de principios básicos de la futura política ambiental comunitaria, un documento al que seguirá, sin solución de continuidad, el primer programa de acción

¹⁶⁴⁹ *Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, p. 62.

¹⁶⁵⁰ SEC (71) 2616 de 22 de julio de 1971.

medioambiental¹⁶⁵¹, en el que la intención de las partes, sobre la base del art. 2 del Tratado Constitutivo de la CEE¹⁶⁵², iba a ser la búsqueda de “un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y una expansión continua y equilibrada, lo que no puede concebirse en lo sucesivo sin una lucha eficaz contra las contaminaciones y perturbaciones, ni sin mejorar la calidad de vida y la protección del medio”¹⁶⁵³. El principal instrumento programático ambiental situaba así, desde sus inicios, la aspiración a la mejora de la calidad de vida¹⁶⁵⁴ como parte del objetivo de “desarrollo armonioso” recogido en el Tratado, junto con la protección del medio ambiente natural como el centro de la política ambiental comunitaria que se va a desarrollar jurídicamente, de forma simultánea en la CEE, a través de los métodos de la regulación y de la planificación¹⁶⁵⁵.

A. Primer Plan de Acción¹⁶⁵⁶

Como ya ocurriera cuando analizamos la Cumbre de Estocolmo de 1972, nos encontramos en los momentos previos a la formulación del concepto de desarrollo sostenible, pero ya desde el Primer Plan de Acción, se percibe la necesidad de equilibrar el crecimiento económico, que según LACIAR¹⁶⁵⁷ es el interés preponderante, con la calidad de vida y la protección del medio ambiente, con lo que podemos afirmar que el enfoque de la política ambiental europea, ya desde sus albores, va orientado en este sentido¹⁶⁵⁸, integrando la

¹⁶⁵¹ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112 de 20/12/1973.

¹⁶⁵² Artículo 2.

¹⁶⁵³ Considerando 4º de la Declaración.

¹⁶⁵⁴ Un concepto que para PÉREZ MORENO sintetiza la aspiración de la comunidad a un mejor vivir (*Las bases de un Derecho Ambiental europeo en Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Civitas, Madrid, 1989, p. 1006).

¹⁶⁵⁵ Como señala LOZANO CUTANDA el inicio de la política y el derecho del medioambiente europeo se inicia con la planificación (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 278).

¹⁶⁵⁶ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112 de 20/12/1973.

¹⁶⁵⁷ *Medio Ambiente y Desarrollo sustentable, cit.*, p. 170.

¹⁶⁵⁸ TÍTULO I. Objetivos de una política de medio ambiente en la comunidad.

protección de lo que constituye el entorno del ser humano en el resto de las políticas. Así, se manifiesta que “esta política de medio ambiente puede y debe correr pareja con el desarrollo económico y social”¹⁶⁵⁹ reconociendo, ya en 1973, la interrelación de los tres pilares básicos del desarrollo sostenible, incluso antes de la aparición del concepto. Haciendo suya la Declaración de principios de la nueva política ambiental de Bonn, se recogen ya en el texto de este Primer Plan¹⁶⁶⁰, que podemos resumir siguiendo el siguiente esquema:

- 1.- Principio de precaución.
- 2.- Principio de evaluación previa.
- 3.- Principio de integración de las consideraciones ambientales en el aprovechamiento de los recursos.
- 4.- Aportación de la ciencia y la tecnología.
- 5.- Quien contamina paga.
- 6.- Prevención del daño transfronterizo.
- 7.- Solidaridad. Deber de asistencia a los países en desarrollo.
- 8.- Cooperación internacional a todos los niveles.
- 9.- Educación y formación ciudadanas.
- 10.- Lucha contra la contaminación.
- 11.- Eficacia a todos los niveles.

Enunciado en el que queremos destacar, ya en esta fecha tan temprana en la política ambiental europea, la conciencia de la necesidad de equilibrio entre la

“La política relativa al medio ambiente en la Comunidad tendrá por objeto mejorar la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que la constituyen. Dicha política habrá de contribuir a poner la expansión al servicio del hombre procurándole un medio ambiente que le asegure las mejores condiciones de vida posibles y también conciliar dicha expansión con la necesidad cada vez más imperiosa de preservar el medio natural.

¹⁶⁵⁹ TÍTULO II. Principios de la política de medio ambiente en la comunidad, párrafo 1.

¹⁶⁶⁰ TÍTULO II: “El Consejo hace suyos los principios generales de una política de medio ambiente de la Comunidad expuestos por los ministros de Medio Ambiente en su reunión de Bonn de 31 de octubre de 1972.”

protección del entorno y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, a través de principios básicos como son precaución y solidaridad, junto con una serie de principios ambientales propios, entre los cuales se identificaban ya elementos como la evaluación y unas políticas transversales necesarias para su implementación como son la aportación de la ciencia y la tecnología, así como la educación, todo ello con una perspectiva internacional solidaria.

B. Segundo Plan de Acción

El Segundo Plan de Acción en materia de medio ambiente se aprueba mediante Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros el 17 de mayo de 1977¹⁶⁶¹ manteniendo el objetivo central del Primer Plan de “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y una expansión continua y equilibrada , lo que no podrá concebirse en adelante sin una lucha eficaz contra las contaminaciones y los ruidos ambientales, ni sin la mejora de la calidad de vida y la protección del medio”¹⁶⁶², lo que supone una actualización del Primer Plan para el periodo 1977-1981, haciéndose eco de la necesidad del cambio de modelo económico¹⁶⁶³ y reafirmando los principios ya expuestos. Como nos recuerda LACIAR¹⁶⁶⁴, además, el Segundo Plan resalta la importancia del principio de cooperación con otros países, especialmente con los países en desarrollo, pero no hay que olvidar, siguiendo a FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁶⁶⁵ la presencia de un enfoque más preventivo.

¹⁶⁶¹ Diario Oficial n° C 139 de 13/06/1977.

¹⁶⁶² Considerando 3°.

¹⁶⁶³ Introducción, párrafo 3. “Las cifras que proporcionan algunos informes recientes, incluso aunque puedan ser criticados, han sensibilizado a la opinión pública acerca de una cuestión de fondo que ya no es posible ignorar: el crecimiento material tiene límites físicos que conviene esforzarse en desplazar, sin dejar de dedicarse a organizar, a la mayor brevedad posible, la paulatina aplicación de un modelo de crecimiento más cualitativo.”

¹⁶⁶⁴ *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*, cit., p. 172.

¹⁶⁶⁵ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, cit., p. 6.

C. Tercer Plan de Acción

Mediante Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983¹⁶⁶⁶, se aprobó el denominado Tercer Plan para el periodo 1982-1986, que mantiene el objetivo de fomentar el ya denominado “desarrollo armonioso” en base al art. 2 del Tratado constitutivo de la CEE, actualizando los dos programas anteriores, declarando expresamente la importancia de los siguientes ámbitos: la integración de la dimensión ambiental en las demás políticas, en el procedimiento de evaluación de las incidencias sobre el medio ambiente o la reducción de las contaminaciones y perturbaciones a ser posible en el origen, en el marco de un enfoque tendente a que la contaminación se transfiera de un medio a otro. Se destacaba en el documento, además de los progresos del método de planificación, el desarrollo a nivel legislativo y reglamentario de las normas sobre protección del medio ambiente desde la aprobación del Primer Plan¹⁶⁶⁷, que vienen a conformar el acervo comunitario en esta materia¹⁶⁶⁸. El Tercer Plan de Acción reconocía que se enfrentaba a un contexto de crisis económica, sin perjuicio del cual, pretende proseguir los esfuerzos en esta política con el desarrollo de lo que se vino a

¹⁶⁶⁶ DOCE n° C 046 de 17/02/1983.

¹⁶⁶⁷ Citando a estos efectos la aprobada en relación con las siguientes materias:

- Lucha contra la contaminación atmosférica , especialmente la debida a los NO x, a los metales pesados y al SO₂ , tal como por la aplicación de la Directiva 80/779/CEE del Consejo de 15 de julio de 1980 relativa a valores límite y valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión.

- Lucha contra la contaminación de las aguas continentales y marítimas , entre otras formas :

i) Mediante la aplicación de la Directiva 76/464/CEE del Consejo , de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad y de la Directiva 78/176/CEE del Consejo de 20 de febrero de 1978 relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (7), así como,

ii) mediante el programa de acción de las Comunidades Europeas, de 26 de junio de 1978, en materia de control y reducción de la contaminación ocasionada por el vertido de hidrocarburos en el mar;

- Sustancias y preparados químicos peligrosos ; por ejemplo complemento y aplicación de la Directiva 79/831/CEE del Consejo, de 18 de septiembre de 1979, que incluye la sexta modificación de la Directiva 67/548/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a la clasificación, envasado y etiquetado de las sustancias peligrosas.

- Problemas de los residuos, incluido su tratamiento, reciclaje y valorización, y en particular el problema de los residuos tóxicos y peligrosos, incluyendo su transporte transfronterizo y la revisión de la lista de sustancias y materias tóxicas y peligrosas que figuran en el Anexo de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

- Conservación de especies en el caso de la Directiva del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres. (79/409/CEE).

¹⁶⁶⁸ Introducción, párrafo 5.

denominar una Estrategia Global¹⁶⁶⁹ inspirada en la estrategia mundial para la conservación lanzada por el PNUMA, la UICN y el WWF en marzo de 1980, en la cual las decisiones sobre crecimiento económico y social tomen en consideración la protección ambiental. Para evaluar los efectos de la política ambiental propuso la elaboración de un cuadro de indicadores que podrían trasladarse, incluso, a las cuentas públicas de los Estados miembros¹⁶⁷⁰. Como destaca FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁶⁷¹, sobre la base de la dualidad de métodos jurídicos de desarrollo del Derecho Ambiental, el reglamentario y el planificador, el Tercer Plan va a introducir al sistema la idea de una estrategia global junto con la necesidad de auto evaluación basado en un conjunto de indicadores coordinada con la iniciativa puesta en marcha ya en el entorno de Naciones Unidas.

D. El Cuarto Plan de Acción

El Cuarto Plan de Acción para el periodo 1987-1992¹⁶⁷² nos sitúa ya en el contexto temporal, a nivel internacional, de la publicación del Informe *Brundtland* y en los momentos previos a la Cumbre de la Tierra. Además, el Acta Única Europea¹⁶⁷³, suscrita en 1986 y que entra en vigor el 1 de julio de 1987 (Año Europeo del Medio Ambiente) incluye específicamente en su Título VII los objetivos y principios de la política ambiental, lo que supone el reconocimiento a nivel de los tratados básicos de lo que venía siendo una práctica comunitaria desde el primer Plan de Acción o codificación de la política ambiental, como señala LOZANO CUTANDA¹⁶⁷⁴. El título habilitante de esta política, a partir de este momento, lo constituye el nuevo art. 130 R del Tratado de la CEE y así lo recogía en el primer Considerando de la Resolución. Sobre la

¹⁶⁶⁹ II. El desarrollo de una estrategia global, párrafo 9.

¹⁶⁷⁰ Título II, párrafo 12.

¹⁶⁷¹ *El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1982-1986)*, Revista de Derecho Urbanístico, núms. 91 y 92/1985, y *La futura Política Ambiental de la Comunidad Económica Europea*, RDU, núm. 101/1987.

¹⁶⁷² Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987 relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987- 1992), Diario Oficial n° C 328 de 07/12/1987 p. 0001 – 0044.

¹⁶⁷³ L 169/1, DOCE de 29/06/1987.

¹⁶⁷⁴ *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª ed., cit., p. 161.

base de los principios enumerados en el Primer Plan, y el objetivo de un nivel alto de protección, se contemplan las medidas de protección de medio ambiente, no como un freno al desarrollo económico y social, sino como una vía para el desarrollo económico y la creación de empleo¹⁶⁷⁵. Así, sobre la base del art. 130, incluye como condicionantes de la política de protección del medio ambiente que “debe tener en cuenta, entre otras cosas, las condiciones del mismo en las diversas regiones, así como la evolución económica y social del conjunto de la Comunidad y el desarrollo equilibrado de sus regiones”¹⁶⁷⁶. Desde el punto de vista jurídico, preocupa la trasposición de las directivas comunitarias al Derecho nacional a causa de la omisión, retraso o desviación en el cumplimiento de estas obligaciones¹⁶⁷⁷ y, en general, el incumplimiento de las normas de carácter ambiental¹⁶⁷⁸, situación frente a la cual propone medidas de diversa naturaleza¹⁶⁷⁹.

Nos parece muy interesante cómo se formula en este 4º Plan de Acción el principio de integración¹⁶⁸⁰ ya que en la línea del art. 130 R del Tratado, establece la interrelación entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social de tal manera que reconoce que aquella será correcta cuando permita los avances en éstos, pero a su vez, tal y como recoge el párrafo 3 del art. 130 R, la política ambiental tendrá como uno de sus condicionantes, que sea compatible con estos dos aspectos del progreso humano, el económico y el social¹⁶⁸¹. En todo caso parece claro que, en este momento, se plantea el principio de integración como la necesaria consideración de la protección ambiental en el resto de las políticas, si bien la relación mutua aparece ya como uno de sus condicionantes con base en el Acta Única Europea.

¹⁶⁷⁵ Párrafo 1.6.

¹⁶⁷⁶ 2.1 Orientaciones de Política General, párrafo 2.1.4.

¹⁶⁷⁷ Párrafo 2.2.

¹⁶⁷⁸ Un problema que ha suscitado el interés de autores como KRÄMER, *Derecho Ambiental Comunitario*, cit.; en nuestra doctrina, por todos, JORDANO FRAGA, *La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo*, cit.

¹⁶⁷⁹ Párrafo 2.2.7.

¹⁶⁸⁰ Párrafo 2.3.

¹⁶⁸¹ FERNÁNDEZ DE GATTA señala como una de las características del Cuarto Plan su concepción como instrumento a favor del crecimiento económico, reforzando el principio de integración (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, cit., p.7).

La evaluación de los efectos sobre el medio ambiente se ha puesto en marcha ya en estos momentos a través de la Directiva 85/377/CE¹⁶⁸² y constituirá un elemento esencial para determinar los efectos de esta integración calculando, en la medida de lo posible, los costes que suponen las medidas de protección ambiental en los procesos económicos, hasta tal punto que deben calcular el diferencial entre la acción y la falta de acción a la hora de adoptar dichas medidas¹⁶⁸³ poniendo en evidencia la necesidad de desarrollar unos métodos de evaluación e indicadores específicos. Se trata de un ejemplo de cómo en la práctica y en estos momentos, el desarrollo económico y social se reconoce en la política ambiental como un condicionante ya en 1987. Cuestión distinta ha sido su aplicación práctica. Como medidas transversales en esta política se plantea su necesidad en los ámbitos de los instrumentos económicos¹⁶⁸⁴, la información y educación¹⁶⁸⁵, la investigación¹⁶⁸⁶. En materia internacional, al referirse a su responsabilidades con los países en desarrollo, se nos cita el “desarrollo sostenido” al referirse al Tercer Convenio de Lomé sobre desarrollo y medio ambiente¹⁶⁸⁷ o en relación con el problema de la desertización y conservación de los recursos en África¹⁶⁸⁸, para terminar con un reconocimiento de la necesidad de equilibrio entre los principales factores que componen la idea del desarrollo sostenible, expresándolo como un “desarrollo continuo”¹⁶⁸⁹: “Además, dadas las relaciones entre conservación, población, desarrollo y medio ambiente, la Comunidad prestará su asistencia a los países en desarrollo para promover un desarrollo continuo mediante la adopción de estrategias nacionales adecuadas de conservación y apoyará, a petición de estos países y de conformidad con los procedimientos de ayuda establecidos, las políticas de población de dichos países.”

Este Cuarto Plan, que nace en el Año Europeo del Medio Ambiente, vino a consolidar el enfoque preventivo del anterior a través de la integración de la protección ambiental en el resto de las principales políticas comunitarias sobre

¹⁶⁸² DO n L 175 de 6. 7. 1985.

¹⁶⁸³ Párrafo 2.4. Aspectos económicos y laborales de las políticas y medidas de medio ambiente.

¹⁶⁸⁴ Párrafo 2.5.

¹⁶⁸⁵ Párrafo 2.6.

¹⁶⁸⁶ Párrafo 6.

¹⁶⁸⁷ Párrafo 7.2.7.

¹⁶⁸⁸ Párrafo 7.2.2.

¹⁶⁸⁹ Párrafo 7.2.9.

la base de la nueva redacción del Tratado de la CEE, integración que ya nace con el espíritu de equilibrio con el desarrollo económico y social. El nuevo enfoque de la política ambiental, como señala PÉREZ MORENO¹⁶⁹⁰ es asumir el reto de provocar un cambio de mentalidad que compatibilice el principio de un nivel alto de protección con la posibilidad de que, a la vez, sirva de estímulo al desarrollo económico como mercado para las nuevas tecnologías. Para garantizar la efectividad de esta integración se ha creado un instrumento jurídico, la Directiva 85/337 para la evaluación de la repercusión de determinados proyectos sobre el medio ambiente. A nivel internacional, aun no percibimos la influencia conceptual del Informe *Brundtland*, publicado ese mismo año, ni de la futura Cumbre de la Tierra, pero a ese “desarrollo armonioso” del que se había venido hablando hasta ahora como objetivo en los planes anteriores, se añade el uso del término “desarrollo sostenido” para referirse a la conciencia del necesario equilibrio en el progreso de los países en desarrollo, entendido como reconocimiento de la necesaria interrelación entre el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente en estos países.

2. El Plan de Acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (5º Plan)¹⁶⁹¹. La aparición del concepto de desarrollo sostenible en la política ambiental europea

A. Antecedentes

¹⁶⁹⁰ *Las bases de un Derecho Ambiental europeo*, en AA.VV., *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, cit., p. 1.014.

¹⁶⁹¹ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial n° C 138 de 17/05/1993.

Tras más de 200 instrumentos legislativos de carácter marcadamente ambiental desde el inicio de esta política comunitaria¹⁶⁹², con el Quinto Plan de Acción, por el cual el Consejo y los representantes de los Estados miembros (sistema de aprobación de los planes de acción anteriores), a través de una Decisión “atípica” como la califica LOZANO CUTANDA¹⁶⁹³, aprobaban el “Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible” en cuyo enfoque, como novedad, inciden fundamentalmente el Tratado de *Maastricht* y los acuerdos aprobados en la Cumbre de Río, su Declaración de Principios y la Agenda 21. Si bien el Tratado de *Maastricht* se refiere al objetivo de un crecimiento sostenible, con una visión parcial y desfragmentada, a raíz del Consejo Europeo de Lisboa de 27 de junio de 1992¹⁶⁹⁴, los Jefes de Estado europeos asumen el compromiso de adoptar las decisiones aprobadas en la CMMAD, fruto de las cuales, entre otras medidas, se aprueba este Programa. Esta influencia se percibe rápidamente en un nuevo enfoque del principio de integración que propone “la adecuada integración entre la política de medio ambiente y otras políticas pertinentes” (aunque luego lleve a cabo la integración de forma unidireccional), así como en el reconocimiento de la necesidad de modificar el modelo económico y las pautas de producción y consumo.

B. El objetivo del desarrollo sostenible en el 5º Plan

El programa se ajustará en sus propuestas de acción al principio de subsidiariedad y, entre otros medios, se plantea una planificación específica en materia de desarrollo sostenible¹⁶⁹⁵ sobre la base de los objetivos, metas y calendario establecidos en la Agenda 21. Además de las necesarias reformas legales, plantea como mecanismos complementarios, que podemos calificar

¹⁶⁹² Introducción.1.

¹⁶⁹³ Como señala la autora, si bien de acuerdo con el art. 288 del TFUE las decisiones están dotadas de carácter vinculante, en el caso de los programas estamos ante un instrumento programático, que indica la dirección de la acción comunitaria en materia ambiental, sin perjuicio de que algunas de sus disposiciones puedan desplegar algún efecto jurídico (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 279).

¹⁶⁹⁴ Capítulo 13: UNCED, La Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas.

¹⁶⁹⁵ Reconocen que es necesario considerar una estrategia comunitaria general y un plan de acción de conservación y protección de la naturaleza, especialmente en relación con la diversidad biológica y los bosques y selvas;

como políticas horizontales del desarrollo sostenible, los instrumentos de mercado y otros instrumentos económicos, así como mecanismos de asistencia financiera, la investigación y desarrollo, la información, educación y formación, así como los sistemas voluntarios.

Es importante hacer constar, siguiendo a FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁶⁹⁶, que en este 5º Programa se asume el desarrollo sostenible como un objetivo principal de la Comunidad¹⁶⁹⁷, además, de su condición de proceso a largo plazo que no se va a alcanzar durante la vigencia de este Plan¹⁶⁹⁸, añadiendo la dimensión internacional al necesario equilibrio entre desarrollo y protección ambiental, sobre la base de la primera definición contenida en el Informe *Brundtland*¹⁶⁹⁹ al que se remite expresamente. Otorga a la equidad un papel central en la búsqueda de este equilibrio a la hora de compartir responsabilidades y adoptar decisiones¹⁷⁰⁰. El objetivo primordial de este Plan, pilar básico de la política ambiental en ese momento, es romper las tendencias existentes de producción y consumo¹⁷⁰¹ asumiendo que el desarrollo sostenible es un proceso, más que un estado que se pueda alcanzar. El documento así, se diseña como una estrategia y un calendario de actuación de la Comunidad hasta el fin de siglo, a nivel interior y exterior, sistema que depende, en primer término, de una adecuada definición de qué debe entenderse por “desarrollo sostenible”¹⁷⁰², involucrando en esta tarea a la sociedad en todas sus esferas bajo

¹⁶⁹⁶ Señala el autor como antecedentes a tener en cuenta, la necesidad de una protección más eficaz del medio ambiente comunitario en una situación de degradación, así como la preocupación por la responsabilidad a nivel internacional en la política de desarrollo (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, cit. p. 7).

¹⁶⁹⁷ Resumen, párrafo 2.

¹⁶⁹⁸ Resumen, párrafo 7.

¹⁶⁹⁹ Resumen, párrafo 5.5.

¹⁷⁰⁰ Resumen, párrafo 4.

¹⁷⁰¹ Resumen, párrafo 40:

“El Programa no pretende «arreglarlo todo». Se tardará bastante hasta que se hayan modificado los hábitos de comportamiento y consumo y se haya alcanzado la vía del desarrollo sostenible. El objetivo primordial del Programa es, por consiguiente, romper las tendencias. La idea básica es que la generación actual debe dejar el medio ambiente a la siguiente generación en un estado apropiado para mantener la salud pública y el bienestar social y económico a un nivel elevado. Como meta intermedia, el estado del medio ambiente, el nivel y la calidad de los recursos naturales y el potencial de desarrollo al final de la actual década deberían reflejar una mejora significativa respecto a la situación de hoy en día. El camino hacia el desarrollo sostenible bien puede ser largo y arduo, pero los primeros pasos hay que darlos AHORA. “

¹⁷⁰² Introducción, Hacia un desarrollo sostenible:

“De una forma didáctica se podría definir con la frase: «No te comas las semillas con las que has de sembrar la cosecha de mañana», dicho con el cual se imprime gran dosis de realismo al debate sobre el

un modelo de responsabilidad compartida¹⁷⁰³, así como de una información adecuada basada en datos fiables¹⁷⁰⁴. Aparecen como principios básicos para la aplicación de las medidas propuestas, la equidad, el de subsidiariedad, responsabilidad compartida e integración de las consideraciones ambientales en el resto de las demás políticas, a través de la planificación basada en la evaluación previa a partir de datos fiables. No obstante, como el propio texto recoge¹⁷⁰⁵, el Plan no crea obligaciones jurídicas vinculantes para sus destinatarios, sino que proporciona una información orientativa que incluye una selección de instrumentos¹⁷⁰⁶, a través de los cuales poner en marcha medidas para cumplir los objetivos, que como recoge LACIAR¹⁷⁰⁷, clasifica en cuatro categorías, a saber:

- Instrumentos normativos, incluyendo la planificación territorial y estructural.
- Instrumentos de mercado (económicos y fiscales).
- Instrumentos horizontales de apoyo: investigación, educación, formación.
- Mecanismos financieros.

El 5º Plan culmina con la idea de modificación de las tendencias de producción y consumo utilizando el símil de un navío, con su primera mitad (1992-1995) destinada a preparar el cambio de rumbo y la fase 1996-2000, con el funcionamiento a todo vapor¹⁷⁰⁸. Sin embargo, expuesto el concepto “*Brundtland*”, la referencia al programa internacional establecido en la Cumbre de Río, y la necesidad de una planificación estratégica específica sobre la cual pretende la CE basar este cambio de orientación hacia el desarrollo sostenible, debemos plantearnos si este diseño se traslada, a continuación, a su puesta en práctica en los sectores seleccionados, las medidas concretas y objetivos del programa.

desarrollo sostenible. En la práctica, pues, del concepto de desarrollo sostenible dependen, en última instancia, las expectativas de desarrollo y éxito de una sociedad o región y las ganancias y pérdidas económicas de una empresa.”

¹⁷⁰³ Capítulo 3, Agentes.

¹⁷⁰⁴ Capítulo 7.2 Investigación científica y desarrollo tecnológico.

¹⁷⁰⁵ Capítulo 2, El V Programa, nueva estrategia a favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible, *in fine*: “Estos objetivos y estas metas no constituyen ninguna obligación jurídica sino, más bien, unos determinados logros o resultados a los que hay que tender desde ahora para conseguir que el desarrollo sea sostenible. Las actividades indicadas tampoco llevan consigo la obligación de adoptar una legislación al respecto ni en la Comunidad ni en los Estados miembros. El desarrollo sostenible es una meta a la que no se podrá llegar sólo con este Programa. No obstante, si se aplica con eficacia, servirá para dar un paso decisivo hacia su consecución.”

¹⁷⁰⁶ Capítulo 7, La ampliación de la gama de instrumentos.

¹⁷⁰⁷ *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, cit.*, p. 175.

¹⁷⁰⁸ Capítulo 16 Revisión del Programa, *in fine*.

Como indica KRÄMER¹⁷⁰⁹, los sectores son: la industria manufacturera¹⁷¹⁰, que analiza utilizando como puntos de partida la relación entre protección del medio ambiente y desarrollo económico buscando una conciliación entre ambos y la asunción de responsabilidad del sector empresarial en reducir el impacto ambiental de la actividad. En relación con la energía¹⁷¹¹ también se plantea, desde este punto de vista, para asegurar el abastecimiento. En materia de transportes¹⁷¹², observamos, además de su impacto sobre el medio ambiente, la mención a la repercusión sobre sus efectos sobre las personas tales como riesgos para la salud y la vida o la pérdida de tiempo, valores relacionados con el desarrollo social. Respecto a la agricultura¹⁷¹³, se busca un modelo de explotación agropecuaria y forestal más respetuosa con el medio ambiente. El turismo es un sector que ejemplifica la relación entre el bienestar de las personas, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente y, sin embargo, los aspectos que se analizan van encaminados fundamentalmente a controlar su impacto sobre el medio ambiente. Por ello, no nos debe extrañar que la inmensa mayoría de las medidas diseñadas para el cumplimiento de estas estrategias vayan encaminadas, en su mayoría, a reducir el impacto ambiental de estas actividades económicas. Otro tanto ocurre con la selección de problemas a los que decide enfrentarse este 5º Plan¹⁷¹⁴ que se concretan en: cambio climático, acidificación y calidad de la atmósfera, protección de la naturaleza y diversidad biológica, la gestión de los recursos hídricos, el medio ambiente urbano, zonas costeras, gestión de residuos, en cuyo análisis y propuestas, salvo escasas excepciones¹⁷¹⁵, las medidas que se diseñan buscan disminuir el impacto ambiental sin que entren en consideración, con el suficiente peso, las necesidades relacionadas con el bienestar o progreso del individuo.

¹⁷⁰⁹ Dentro del pesimismo del autor en relación con la integración de la protección ambiental y en general, con la implementación del objetivo del desarrollo sostenible, viene a poner como ejemplo que la Comunidad no tenía competencia sobre tres de estos cinco sectores (*Derecho Ambiental Comunitario*, cit., p. 414).

¹⁷¹⁰ Párrafo 4.1.

¹⁷¹¹ Párrafo 4.2.

¹⁷¹² Párrafo 4.3.

¹⁷¹³ Párrafo 4.4.

¹⁷¹⁴ Capítulo 5, Temas y metas del Programa.

¹⁷¹⁵ Como pueda ser el caso del medio ambiente urbano o la gestión de los recursos hídricos.

C. El ECOSOC ante el 5º Plan

Tras la puesta en marcha del 5º Plan de Acción, el Comité Económico y Social emitió su Dictamen sobre el tema: «Hacia un desarrollo sostenible - Revisión provisional del V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible»¹⁷¹⁶ de 25 de octubre de 1995, con un balance crítico en cuanto a la integración del Plan en las demás políticas comunitarias y nacionales, carencia que provoca un escaso efecto en el pretendido cambio de tendencia de los patrones de producción y consumo. Para el Comité, el principio de subsidiariedad no debería ser un obstáculo para establecer normas europeas que doten al medio ambiente de un nivel elevado de protección y, en ese sentido, propuso que en la revisión del Plan se aumente su precisión¹⁷¹⁷.

El ECOSOC, en la línea de nuestra crítica, reivindica en este momento que la política ambiental se dirija más a cubrir las necesidades de los ciudadanos con una perspectiva social de la protección del medio ambiente: “La política de medio ambiente es un componente necesario de la política en favor de una Europa de los ciudadanos”¹⁷¹⁸, añadiendo así la necesidad de tener en cuenta el enfoque social de esta política: el derecho del ciudadano a un medio ambiente sano tal como subrayó el Consejo Europeo de Dublín de 20 de abril de 1990¹⁷¹⁹, que se manifiesta, por ejemplo, en la necesidad de coordinar las medidas de protección del medio ambiente con las diseñadas para la creación de empleo. A instancias de la Comisión, como otros organismos comunitarios¹⁷²⁰, el ECOSOC tuvo oportunidad de pronunciarse, de nuevo, con carácter previo sobre la revisión del Plan de Acción en su Dictamen de 29 de mayo de 1996¹⁷²¹, congratulándose de que sea adoptada por el procedimiento de codecisión con el Parlamento y en forma de Decisión, lo que le otorga “un carácter vinculante más acusado”¹⁷²². Sin embargo, el Comité sigue siendo crítico en otros aspectos y así,

¹⁷¹⁶ Diario Oficial nº C 018 de 22/01/1996, p. 014.

¹⁷¹⁷ Párrafo 4.4.

¹⁷¹⁸ Párrafo 4.2.4.

¹⁷¹⁹ Párrafo 4.4.1.

¹⁷²⁰ Entre los más relevantes el emitido por la Comisión, de 10 de enero de 1996 (doc. COM (95) 624), y el de la Agencia Europea de Medio Ambiente, de noviembre de 1995 (*Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*).

¹⁷²¹ DOCE C 212/01, 22/07/1996, ponente BOISSERÉE.

¹⁷²² Párrafo 3.2.

reivindica mayor concreción en cuanto a metas y objetivos, pero sobre todo, en la línea que hemos venido manteniendo, pone de manifiesto que en la propuesta de revisión que hace la Comisión, no se tiene en cuenta suficientemente la dimensión social de la política de medio ambiente¹⁷²³ que, para el Comité, reviste especial relevancia, sobre todo a escala mundial. Se hace referencia a la Agenda 21 pero no se recogen sus contenidos, lo que resume de alguna forma la característica que antes comentamos de este 5º Plan: introduce el concepto de desarrollo sostenible y reconoce los instrumentos internacionales básicos como son la Declaración de Río y la Agenda 21, pero esto no supone, hasta este momento, una modificación de su política ambiental interna¹⁷²⁴ apreciándose, como síntoma inequívoco, un déficit de las consideraciones sociales en la política ambiental. Al referirse a la integración del medio ambiente en otras políticas¹⁷²⁵, el ECOSOC, sin embargo, no se replantea este modelo y evalúa cómo se ha ido realizando en los diversos sectores económicos. Desde el punto de vista jurídico¹⁷²⁶ propone la simplificación de los procedimientos administrativos y la mejora del acceso a la Justicia, cuestionando la idoneidad de establecer sanciones contra los ciudadanos por incumplimiento.

D. Revisión intermedia

La revisión intermedia de este 5º Plan se lleva a cabo a través de la Decisión núm. 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998¹⁷²⁷ “Hacia un desarrollo sostenible”, en la que, como novedad y mayor

Recordamos que hasta ese momento los planes de acción habían venido siendo aprobados por resoluciones del Consejo y representantes de los Estados miembros.

¹⁷²³ Párrafo 3.5.

¹⁷²⁴ Esta deficiencia queda resumida de forma gráfica en su párrafo 3.6: “El plan de actuación no establece una relación suficiente con «la Europa de los ciudadanos» que reclama el Tratado de la Unión Europea. En el plan, los ciudadanos son considerados únicamente como grupo objetivo que debe sensibilizarse hacia los problemas de desarrollo sostenible y enfrentarse a la necesidad de un cambio de comportamiento. Este aspecto es sin duda pertinente, pero con él no termina el papel del ciudadano europeo en el camino «hacia un desarrollo sostenible». No se menciona el refuerzo de la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la aplicación y cumplimiento del plan de actuación. Es en este marco donde conviene examinar también las propuestas encaminadas a conceder al ciudadano el derecho a un medio ambiente sano: la propuesta formulada por la Comisión de mejora del «acceso a la justicia» adquiriría así un importante fundamento.”

¹⁷²⁵ Párrafo 4.

¹⁷²⁶ Párrafo 6.

¹⁷²⁷ DOCE L 275, 10-10-1998.

acercamiento a una adecuada consideración del desarrollo sostenible, se parte de la necesidad de tomar en consideración en esta política la salud de las personas en base al art. 130 R del Tratado¹⁷²⁸, y reafirma su compromiso con el cumplimiento de la Agenda 21 aprobada en Río a través de la integración de la política de medio ambiente y otras políticas pertinentes¹⁷²⁹ para afirmar, a continuación, que “la mayor integración de los requisitos en materia de protección ambiental en otras políticas se considera un factor fundamental para la consecución del desarrollo sostenible”¹⁷³⁰, que se plasmará en el art. 2¹⁷³¹ de esta resolución, uno de sus mayores avances, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁷³². Desde esta perspectiva, plantea la ampliación de la gama de instrumentos¹⁷³³ que posibiliten el cambio de tendencia y que pueden ser económicos, relativos a la evaluación de impacto ambiental, gestión y auditoría medio ambientales, normalización o instrumentos financieros, entre otros, con el fin de integrar las consideraciones medioambientales en los procesos productivos. Otras de las prioridades son garantizar la aplicación y cumplimiento de la legislación medioambiental¹⁷³⁴, así como la concienciación de la sociedad a través de la educación y formación¹⁷³⁵, sobre lo que denomina “cuestiones de desarrollo sostenible” y que, al analizarlas, vemos como se refieren, básicamente, a las consideraciones medioambientales. La cooperación internacional¹⁷³⁶ es analizada en esta resolución también como escenario de los problemas ambientales a los que hacer frente, lo que conduce a que, cuando entra en el apartado de los indicadores, se refiera casi exclusivamente a los que aportan información sobre el estado del medio ambiente.

E. Balance de resultados

¹⁷²⁸ Considerando 8º.

¹⁷²⁹ Considerando 14.

¹⁷³⁰ Considerando 20.

¹⁷³¹ Artículo 2 Integración de los aspectos del medio ambiente en otras políticas: “La Comunidad desarrollará métodos más adecuados y compatibles para la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en otras políticas, a fin de facilitar el avance hacia un desarrollo sostenible.”

¹⁷³² *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit., p. 8).*

¹⁷³³ Art. 3.

¹⁷³⁴ Art. 4.

¹⁷³⁵ Art. 5.

¹⁷³⁶ Art. 6.

Al término de su vigencia, es la Comisión en la Comunicación “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: Hacia un desarrollo sostenible”¹⁷³⁷, la que realiza un balance de su puesta en práctica y cumplimiento de objetivos, calificando al 5º Plan como la respuesta comunitaria a la Cumbre de Río para llevar a la sociedad al cambio hacia un modelo sostenible de desarrollo. Para la Comisión, se ha avanzado en la creación de nuevos y mejores instrumentos para la protección del medio ambiente y garantizar la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos. En sentido negativo, reconoce un déficit en la aplicación del Derecho europeo y mantiene su preocupación por el estado del medio ambiente. Reconoce que la aplicación de la legislación no es suficiente y debe ir unida al convencimiento de la necesidad del cambio de modelo por parte de los Estados miembros y otros sectores. De esta forma, resume su enfoque de la política ambiental añadiendo la interrelación de los tres pilares del desarrollo sostenible con una perspectiva intergeneracional:

“El futuro de la política de medio ambiente debe, pues, considerarse en este contexto más amplio en el que los objetivos ambientales, sociales y económicos deberán alcanzarse de una manera coordinada y mutuamente compatible. El propósito del desarrollo sostenible, objetivo consagrado en el Tratado de la Unión Europea, debe ser el bienestar de la generación actual y las generaciones futuras en Europa y el mundo entero: prosperidad económica, seguridad y justicia social, normas ambiciosas en materia de medio ambiente y una gestión prudente de nuestros recursos naturales.”

Para la Comisión, es fundamental llevar a cabo de forma correcta esta integración sobre la base del proceso de *Cardiff*¹⁷³⁸, y su propuesta pasa sobre el hecho de que el VI Programa debe ser uno de los pilares de la estrategia comunitaria global a favor del desarrollo sostenible y dirigirse a la consecución de objetivos ambientales, económicos y sociales de una manera tal, que todos ellos se apoyen entre sí. Esta estrategia debe contar con un mecanismo de control que parta de la fijación de objetivos, un sistema de indicadores y evaluación periódica que han faltado en el 5º Plan. Todo ello, sin perjuicio de mejorar la legislación comunitaria en materia de medio ambiente, en cuanto a su elaboración y cumplimiento (incluyendo un régimen jurídico de la

¹⁷³⁷ COM (1999) 534 final.

¹⁷³⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 – “Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea” (Cardiff - junio de 1998) [COM (1998) 333 - no publicada en el Diario Oficial].

responsabilidad por daños ambientales), aplicando un sistema de seguimiento y control en este aspecto. Otros instrumentos que son objeto de su consideración son los de mercado, financieros, en el campo de la investigación, así como la ordenación del territorio. La Comisión ya se hace cargo de que la globalización es un factor a tener en cuenta en la intensificación de las relaciones comerciales en cuanto puede suponer un aumento de presión sobre los recursos naturales. No habrá un cambio sin una sociedad convencida e implicada y por ello se plantea mejorar la formación y participación ciudadana a partir de la ratificación del Convenio de *Aarhus*¹⁷³⁹.

F. Valoración

Tras este análisis del 5º Plan , así como de su revisión, podemos concluir que, a partir de 1993, se introduce el concepto internacionalmente admitido de desarrollo sostenible a partir del Informe *Brundtland* en la política ambiental comunitaria para buscar, como señala LOZANO CUTANDA¹⁷⁴⁰, un cambio de tendencia en los patrones de producción y consumo sobre la base de la integración de los principios de la política ambiental, basada en un nivel elevado de protección, en las políticas relacionadas con el desarrollo económico, con lo que en principio, éstos son los dos pilares sobre los que se asienta en este momento la política ambiental europea sobre el desarrollo sostenible. Siguiendo a FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁷⁴¹, hay que destacar también que se produce una ampliación de los instrumentos para poner en práctica esta política, incluyendo la necesidad de una estrategia propia que, de hecho, se pondrá en marcha a continuación. Hasta la revisión del Plan en 1998, están ausentes cuestiones como la salud o el empleo (salvo en políticas sectoriales como puede ser la del transporte urbano o el turismo) que comienzan a darle una dimensión social a la

¹⁷³⁹ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, suscrito el 25 de junio de 1998, ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 y que entró en vigor en nuestro país el 29 de marzo de 2005, ratificado por la UE mediante Decisión 2005/370/CE de 17 de febrero.

¹⁷⁴⁰ En opinión de la autora, con el Quinto Programa se persiguió como objetivo fundamental, transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad, a fin de fomentar el desarrollo sostenible (*Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, p. 206).

¹⁷⁴¹ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008 1ª parte, p. 8.

política de medio ambiente, como venía reivindicando en sus dictámenes el ECOSOC, dimensión que consolida la Comisión al reconocer la interrelación de las tres políticas que sirven de base al desarrollo sostenible. Abordar la protección del medio ambiente junto con las dimensiones económica y social, se convierte en una necesidad¹⁷⁴² que se deberá materializar en la inminente Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.

Podemos concluir así, que el 5º Plan avanza en la configuración del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en los siguientes aspectos: en primer lugar, introduce en la política ambiental la definición dada por el Informe *Brundtland*, con un enfoque dinámico. En segundo lugar, le reconoce el carácter de objetivo básico de la Comunidad y de proceso dinámico o cambio de rumbo y por último, asume la necesidad de respetar los compromisos adquiridos en la CMMAD, con pleno reconocimiento al contenido de la Declaración de Principios y la Agenda 21. Sin embargo, a la hora de poner en práctica estos compromisos, seleccionar los problemas a los que debe enfrentarse y los objetivos a conseguir, observamos que el desarrollo social, pilar básico del desarrollo sostenible, entendido como el bienestar del individuo sobre la base del deber de solidaridad, inspirado en la equidad, no es considerado en su justa medida frente al peso del crecimiento económico que debe ser modulado por la necesaria protección ambiental, lo que provoca que el modelo económico y los cambios en los modelos de producción y consumo que se proponen en el 5º Plan, se limiten a un menor impacto en el medio ambiente de la actividad económica, que podemos definir como “crecimiento económico ambientalmente respetuoso” que no coincide con modelo de desarrollo sostenible que permita hablar del cambio de rumbo (utilizando el símil metafórico utilizado en el propio texto) propuesto en Río. Este enfoque de Europa como mercado común que debe ser respetuoso con el medio ambiente, va a condicionar en el futuro el modelo de desarrollo de la Unión Europea¹⁷⁴³.

3. El Sexto Plan

¹⁷⁴² LOZANO CUTANDA, *op. cit.*, p. 207.

¹⁷⁴³ Ver Capítulo V.V.

A. El pilar ambiental de la Estrategia Europea de Desarrollo sostenible

En el momento en que se aprueba el 6º Plan, mediante Decisión 1600/2002 de 22 de julio¹⁷⁴⁴, la Estrategia para el Desarrollo Sostenible aprobada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 es ya una realidad¹⁷⁴⁵, ante la inminencia de la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en septiembre de 2002¹⁷⁴⁶ y estas circunstancias van a incidir, necesariamente, en el enfoque del nuevo Programa de Acción. Muestra de esta influencia la encontramos ya entre sus Considerandos, con un mayor peso de la salud humana y sobre todo del concepto calidad de vida¹⁷⁴⁷ en la política ambiental que se diseña. Entre otras novedades, aparece la mundialización (globalización) de la economía y la necesidad de una buena gestión pública (gobernanza)¹⁷⁴⁸ como factores a tener en cuenta, de forma coherente con el enfoque de la Cumbre de Johannesburgo. Según su artículo 1, el objeto del Programa es la integración de las consideraciones medioambientales en las demás políticas y contribuir a la realización del desarrollo sostenible en sus diez años de vigencia prevista, que se inicia el 22 de julio de 2002. Entre sus objetivos clave sitúa la salud y calidad de vida¹⁷⁴⁹, fijando entre sus metas¹⁷⁵⁰ “el contribuir a un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos, proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la

¹⁷⁴⁴ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial nº L 242 de 10/09/2002 p. 0001 – 0015.

¹⁷⁴⁵ Según su art. 2.1 *in fine*: “El Programa constituirá una base de la dimensión medioambiental de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible y contribuirá a la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias, en particular al establecer prioridades medioambientales para la estrategia.”

A su vez, en sus Conclusiones, el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, señala la competencia del Consejo para la puesta en práctica de las estrategias sectoriales sobre la base de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y el 6º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente.

¹⁷⁴⁶ Dedicando su artículo 9 a recoger los compromisos internacionales en esta materia.

¹⁷⁴⁷ Considerandos 7 a 13.

¹⁷⁴⁸ Considerando 30.

¹⁷⁴⁹ Art. 1.4 4. Los objetivos responden a las prioridades clave en materia de medio ambiente que debe afrontar la Comunidad en los siguientes ámbitos:

- cambio climático,
- naturaleza y biodiversidad,
- medio ambiente y salud y calidad de vida,
- recursos naturales y residuos.

¹⁷⁵⁰ Art. 2.2.

salud humana y el medio ambiente, fomentando un desarrollo urbano sostenible”. Sobre estos parámetros se consolida la integración de la dimensión social dentro de la política ambiental comunitaria, como ya se anunciara en la revisión del Quinto Plan¹⁷⁵¹.

Por ello, cuando profundiza en el principio de integración, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁷⁵², además de la formulación tradicional unidireccional, y en la línea evolutiva que apreciamos en la fase final del programa anterior, plantea que “además, las medidas propuestas y adoptadas en favor del medio ambiente deberían ser coherentes con los objetivos de las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible y viceversa”¹⁷⁵³ con lo que consolida una interrelación o necesidad de equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible, que consideramos la principal aportación dentro de la política ambiental en este 6º Plan. Todo ello, sin perjuicio de que partiendo del principio de subsidiariedad y diversidad, el nuevo Plan mantiene su inspiración en principios de carácter ambiental tales como “quien contamina paga”, cautela (precaución), acción preventiva y corrección de la contaminación en la fuente, si bien añade un enfoque hacia el equilibrio al plantear la necesidad de un cambio en los modelos de producción y consumo.

Los medios para conseguir sus objetivos, básicamente, se mantienen y serán el tradicional de la regulación, desarrollando la legislación y haciéndola más efectiva, añadiendo la necesidad de regular específicamente la responsabilidad medioambiental¹⁷⁵⁴, junto con la planificación, a través de las estrategias a las que va unida la evaluación ambiental previa, sobre la base de un sistema de indicadores adecuado y su control posterior, incluyendo en este sistema al propio Plan, dejando prevista una evaluación intermedia durante su cuarto año de ejecución, así como el uso de las políticas horizontales tales como la financiación, que debe integrar las consideraciones ambientales, la formación, que fomente el cambio a modelos de producción y consumo más

¹⁷⁵¹ Comunicación “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: Hacia un desarrollo sostenible”, COM (1999) 534 final.

¹⁷⁵² *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit.*, p. 14.

¹⁷⁵³ Art. 2.4.

¹⁷⁵⁴ Artículo 3.8.

sostenibles, así como la participación ciudadana ampliada a la asociación y colaboración con las empresas, entre otros medios, a través del sistema europeo de gestión y auditoría medioambientales o de la normalización, que mejore la información pública sobre los productos, con lo que, básicamente, se mantiene el elenco de instrumentos de los que se sirvió el 5º Plan a los que se añade el desarrollo de una serie de estrategias sectoriales o temáticas¹⁷⁵⁵, como indica LOZANO CUTANDA¹⁷⁵⁶, que serían posteriormente desarrolladas por la Comisión¹⁷⁵⁷. Los objetivos concretos se mantendrán en líneas generales: el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de cambio climático¹⁷⁵⁸, naturaleza y biodiversidad¹⁷⁵⁹, salud y calidad de vida¹⁷⁶⁰, uso y gestión sostenible de los recursos naturales y los residuos¹⁷⁶¹. Señala como prioridades de la política ambiental comunitaria, la mejora de la gobernanza, de la participación de las ONGs, la evaluación previa y posterior de las políticas, integración de las consideraciones ambientales en los programas de investigación y desarrollo tecnológico, y mejora de la información sobre el estado actualizado del medio ambiente¹⁷⁶².

Sobre la base de los objetivos, instrumentos y metas del Plan anterior, apreciamos la culminación del proceso de “sostenibilización” a través del principio de integración en la concepción recogida en el principio 4 de la Declaración de Río, que determina una relación mutua e interdependiente entre las consideraciones económicas, sociales y ambientales a la hora de adoptar decisiones, de tal manera que estas tres políticas se condicionan entre sí¹⁷⁶³. Se

¹⁷⁵⁵ Considerando 16 y art.4.

¹⁷⁵⁶ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 283.

¹⁷⁵⁷ - Contaminación atmosférica, Comunicación de 21 de septiembre de 2005, COM (2005) 446 final.

- Residuos, Comunicación de 21 de diciembre de 2005, COM (2005), 666 final.

- Medio ambiente marino, Comunicación de 24 de octubre de 2005, COM (2005) 504 final.

- Uso sostenible de los recursos naturales, Comunicación de 21 de diciembre de 2005, COM (2005) 670 final.

- Medio ambiente urbano, Comunicación de 12 de enero de 2006, COM (2006) 718 final.

- Uso sostenible de pesticidas, Comunicación de 12 de julio de 2006, COM (2006) 372 final.

- Y protección del suelo, mediante Comunicación de 22 de septiembre de 2006, COM (2006) 231 final.

¹⁷⁵⁸ Artículo 5.

¹⁷⁵⁹ Artículo 6.

¹⁷⁶⁰ Artículo 7.

¹⁷⁶¹ Artículo 8.

¹⁷⁶² Artículo 10.

¹⁷⁶³ En esta línea, FERNÁNDEZ DE GATTA al referirse al 6º Plan afirma que el Programa establece los principios y metas generales, destacando, para esta materia, el fomento de la plena integración de las exigencias relativas a la protección del medio ambiente en todas las políticas y acciones comunitarias, así

mantienen los problemas a los que hacer frente, los instrumentos y los objetivos, pero esta evolución de la integración hacia la sostenibilidad hace que el enfoque sea diferente y más complejo (de forma coherente a la situación a la que se enfrenta). A partir de este enfoque se aume que el principal instrumento de la política ambiental debe estar al servicio del objetivo global del desarrollo sostenible y su estrategia específica creada en 2001. Podemos considerar que este es el gran paso de la política ambiental comunitaria en este momento. Como novedades, también entran a influir en la política ambiental el aumento en la intensidad de las relaciones comerciales o globalización, así como la autocrítica de los poderes políticos respecto de su propio funcionamiento que, de forma suave, se denomina gobernanza.

B. La revisión intermedia

La revisión intermedia se materializa con la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 2008¹⁷⁶⁴ y se formula tras la puesta en práctica de una serie de estrategias sectoriales en materia de protección y conservación del medio ambiente marino¹⁷⁶⁵, uso sostenible de los recursos naturales¹⁷⁶⁶, medio ambiente urbano¹⁷⁶⁷, protección del suelo¹⁷⁶⁸, contaminación atmosférica¹⁷⁶⁹, reciclado de residuos¹⁷⁷⁰ y uso sostenible de plaguicidas¹⁷⁷¹, lo que determina la influencia de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, respecto de la

como que las medidas propuestas y adoptadas a favor del medio ambiente deberían ser coherentes con los objetivos de las dimensiones económica y social del desarrollo y viceversa (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa cit.*, p.22).

¹⁷⁶⁴ (2007/2204(INI)), Diario Oficial n° C 247 E de 15/10/2009 pp. 0018 – 0025.

¹⁷⁶⁵ Resolución del Parlamento de 14 de noviembre de 2006, DO C 314 E de 21.12.2006, p. 131.

¹⁷⁶⁶ Resolución del Parlamento de 25 de abril de 2007, DO C 74 E de 20.3.2008, p. 660.

¹⁷⁶⁷ Resolución del Parlamento de 25 de septiembre de 2.006, DO C 306 E de 15.12.2006, p. 182.

¹⁷⁶⁸ Resolución del Parlamento de 13 de noviembre de 2.007, "Textos Aprobados", P6_TA (2007)0504.

¹⁷⁶⁹ Resolución del Parlamento de 26 de septiembre de 2.006, DO C 306 E de 15.12.2006, p. 102.

¹⁷⁷⁰ Resolución del parlamento de 13 de febrero de 2.007, DO C 287 E de 29.11.2007, p. 168.

¹⁷⁷¹ Resolución del Parlamento de 24 de octubre de 2.007, "Textos Aprobados", P6_TA (2007)0467.

cual se sigue calificando al 6º Plan como pilar ambiental¹⁷⁷² y el sistema de planificación como método de desarrollo de la política ambiental. Parte de la consideración de que Europa aun no se encuentra en la dirección hacia el desarrollo sostenible, un aumento imparable de la presión de la actividad humana sobre el medio ambiente y que, como muestra del incumplimiento de los compromisos adquiridos en el 6º Plan, se produce esta revisión con un retraso de un año respecto del plazo previsto, dato que refleja un incumplimiento generalizado de los objetivos trazados en 2002 y que, en cierta medida, achaca a la puesta en marcha de estas estrategias¹⁷⁷³ que según el Parlamento dificultan los procesos legislativos en marcha¹⁷⁷⁴. Mejorar la aplicación y cumplimiento de la legislación vigente por parte de los Estados miembros sigue siendo otra de las grandes prioridades¹⁷⁷⁵ y reclama más medios para que la Comisión pueda destinarlos a este fin. En materia de integración de la política ambiental¹⁷⁷⁶, el Parlamento “reclama la integración de la protección del medio ambiente y la protección de la salud en todas las políticas, a fin de aplicar el enfoque de "salud en todas las políticas", de tal manera que, por ejemplo “pueda conciliarse el principio de protección de la biodiversidad europea con las oportunidades de desarrollo y la mejora de la calidad de vida”. Esta integración debe manifestarse no solo en la política interna sino que debe extenderse a nivel internacional, como es el caso de la “diplomacia verde” o en el seno de la OMC, así como en los acuerdos comerciales. En cuanto a las políticas horizontales, destaca el papel de la ciencia y la tecnología bajo el enfoque de la implantación de las mejores tecnologías (*top-runner*) en la búsqueda de la eficiencia energética, en materia de inversión, aplicando de manera adecuada el principio de sustitución, así como en materia de educación y formación para consolidar, no solo el cambio de los modelos de producción y consumo, como venía haciéndose hasta ahora, sino que además, plantea un cambio en el modelo económico al cuestionar el peso del PIB como indicador básico del índice de calidad de vida¹⁷⁷⁷ y plantear sus sustitución por otro indicador más adecuado que incluya el bienestar y la presión sobre el medio ambiente. Propone “legislar

¹⁷⁷² Párrafo 4.

¹⁷⁷³ Párrafo 2.

¹⁷⁷⁴ Párrafo 6.

¹⁷⁷⁵ Párrafos 16 y ss.

¹⁷⁷⁶ Párrafos 27 y ss.

¹⁷⁷⁷ Párrafo 48.

mejor” evitando el solapamiento de legislaciones ambientales, que no vienen sino a dificultar su cumplimiento con una excesiva carga burocrática y restar competitividad a la actividad económica, mejorando la interacción entre las instituciones comunitarias y la sociedad.

C. Evaluación final

La evaluación final de este 6º Plan, entre otros documentos, se recoge fundamentalmente en la Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2011 titulada «VI Programa de Medio Ambiente - Evaluación final»¹⁷⁷⁸, el Dictamen del ECOSOC de 18 de enero de 2012¹⁷⁷⁹ y, por parte del Parlamento, en su Resolución de 12 de abril de 2012¹⁷⁸⁰. Para la Comisión, hay que comenzar la evaluación del 6º Plan teniendo en cuenta el contexto de nuevo orden mundial globalizado y la crisis económica y financiera en el que se ha desarrollado, lo que justifica que maneje los objetivos de crecimiento ecológico y economía eficiente, más en la línea de la Estrategia Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e integrador) que el de desarrollo sostenible. Semánticamente, es llamativo que pase de ser sujeto (desarrollo sostenible) a calificativo de las diferentes políticas (sostenibles). Para la Comisión, se han producido avances en el sistema de evaluación con el apoyo de los informes quinquenales SOER de la AEMA, el sistema INSPIRE¹⁷⁸¹ o el Sistema Compartido de Información Ambiental (SEIS). El proceso de codecisión, a la par de otorgar mayor legitimidad al programa, ha supuesto, en sentido negativo, la puesta en marcha de una serie de estrategias temáticas de diverso alcance y efectos, unida al déficit en la aplicación de la legislación ambiental. En este sentido, “La experiencia de la Comisión demuestra que existen puntos débiles en la estructura de gobernanza a escala europea, y también deficiencias en las disposiciones de la legislación medioambiental y otras normas de la UE en los

¹⁷⁷⁸ (COM (2011)0531).

¹⁷⁷⁹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final", [COM(2011) 531 final], 2012/C 68/10, ponente Franco CHIRIACO.

¹⁷⁸⁰ P7_TA (2012)0147, DOCE C 258 E/115 de 07/09/2013.

¹⁷⁸¹ DO L 108 de 25.4.2007.

aspectos de información, control e inspección”¹⁷⁸². Aun así, como reconoce la propia Comisión, ya se han colocado los pilares básicos en la política y legislación en materia de medio ambiente, el reto es su aplicación¹⁷⁸³. Encontramos referencia al desarrollo sostenible y a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible al analizar las cuestiones internacionales¹⁷⁸⁴ para hablar de su “dimensión exterior”, pero su modelo a futuro es el propuesto en la Estrategia Europa 2020, lo que nos señala claramente que, en este momento, opta por el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que no es lo mismo que el desarrollo sostenible como ya vimos.

Este salto atrás en cuanto al desarrollo sostenible como objetivo global, se materializa, cuando al referirse a la integración, vuelve al modelo unidireccional primitivo de las consideraciones ambientales en el resto de las políticas sin mencionar su interrelación. Otro tanto ocurre con la insistencia en la necesidad de plantear cambios en los modelos de producción o consumo, pero sin cuestionar el modelo económico comunitario, en contra de las propuestas en la revisión intermedia de 2008.

D. Valoraciones al respecto

Por su parte, el Comité Económico y Social hace balance del Sexto Plan de Acción en su Dictamen de 18 de enero de 2012¹⁷⁸⁵ sobre la base de la Comunicación de la Comisión, con la que coincide en que su mayor aportación ha sido el situar a la política ambiental europea en un contexto global. Sin embargo, considera que los resultados han sido limitados a la hora de adoptar instrumentos específicos tanto legislativos como de planificación. Denuncia la imprecisión de los conceptos en los que se basa la Comisión como el de

¹⁷⁸² Párrafo 4, página 13.

¹⁷⁸³ Párrafo 5, Futuros desafíos.

¹⁷⁸⁴ Epígrafe 3.5.

¹⁷⁸⁵ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final", [COM(2011) 531 final], 2012/C 68/10, ponente Franco CHIRIACO.

“economía verde” o “uso eficiente de los recursos”, la necesidad de especificar qué se entiende por cambios en los modelos de producción y consumo, así como una visión a largo plazo. Coincide en la necesidad de seguir apoyando la integración de la política ambiental en las demás meta-estrategias, como así denomina la Estrategia Europa 2020. Factor denominador común, en esta resolución, también será la desaparición del desarrollo sostenible como objetivo.

El Parlamento, por su parte, en su Resolución de 12 de abril de 2012¹⁷⁸⁶, “Un medio ambiente mejor para una vida mejor”, coincide con la Comisión en cuestiones como la legitimación que le ha otorgado el procedimiento de codecisión, pero disiente con el grado de cumplimiento del Programa respecto de la propia Comisión¹⁷⁸⁷ o el grado de independencia de las evaluaciones de impacto ambiental¹⁷⁸⁸, reivindicando la función coordinadora de los PAMA e instando a la Comisión a presentar su propuesta de 7º Plan en el plazo más breve posible “con el objeto de ofrecer una alta calidad de vida y bienestar para todos dentro de unos límites medioambientales seguros”. El nuevo Plan debe orientar hacia un uso sostenible de los recursos en un sentido amplio, mejorando los modelos de producción y consumo, garantizando el cumplimiento de los objetivos en materia de biodiversidad con tres prioridades: la aplicación (y el refuerzo), la integración y la dimensión internacional¹⁷⁸⁹. La aplicación de la legislación sigue siendo un reto y una obligación real en virtud del Tratado¹⁷⁹⁰. Para el Parlamento la legislación y las políticas en materia ambiental deben ser cumplidas y ejecutadas, incluso en épocas de austeridad¹⁷⁹¹ “puesto que la falta de aplicación o la aplicación incompleta de la legislación medioambiental de la UE no solo es ilegal, sino que a largo plazo resulta también mucho más costosa para la sociedad” y pide a la Comisión que refuerce su papel de “guardiana de los Tratados”.

¹⁷⁸⁶ P7_TA (2012)0147, DOCE C 258 E/115 de 07/09/2013.

¹⁷⁸⁷ Párrafo B.

¹⁷⁸⁸ Párrafo G.

¹⁷⁸⁹ Párrafo 10.

¹⁷⁹⁰ Párrafo 14.

¹⁷⁹¹ Ejecución, párrafo 51.

En materia de integración, el Parlamento mantiene la necesidad de mejorar la integración de la política ambiental en otras políticas¹⁷⁹² y propone el desarrollo de indicadores, así como una lista exhaustiva de objetivos cuyo grado de cumplimiento será sometido a evaluación, que debe ser imparcial. La política ambiental debe coordinarse con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, pero, además, perseguir modelos (suponemos que económicos) alternativos superando el indicador clásico del PIB para medir el crecimiento y el bienestar. Se busca la “economía ecológica” para equilibrar los aspectos medioambientales, sociales y económicos. Al analizar la dimensión internacional de la política ambiental, el Parlamento, ni siquiera menciona el término de desarrollo sostenible, centrandolo su esfuerzo en plantear un sistema armonizado de contabilidad ambiental y garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Convenio sobre diversidad biológica y la Convención Marco sobre Cambio Climático.

En definitiva, en este momento, al analizar la política ambiental, también para el Parlamento, desaparece el objetivo del desarrollo sostenible como lo hemos venido definiendo, que es sustituido por la idea de la necesidad de coordinar la política ambiental, en este caso, con el objetivo de la Estrategia Europa 2020.

Para LOZANO CUTANDA¹⁷⁹³, una de las novedades a tener en cuenta en el Sexto Plan es el reconocimiento por primera vez en un programa comunitario ambiental de la vinculación existente entre la necesidad de protección del medio ambiente, la salud y la calidad de vida, diseñando para ello nuevas actuaciones, entre ellas una serie de estrategias temáticas, esfuerzos no suficientemente desarrollados como se pone de manifiesto en su revisión intermedia. En definitiva, hemos podido comprobar cómo en los principales textos oficiales europeos en materia de política ambiental, al hacer balance del 6º Plan de Acción entre 2011-2012, coincidiendo con una prolongada crisis económica y financiera, la paralización de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y la puesta en escena de la Estrategia Europa 2020, en los momentos previos a

¹⁷⁹² Párrafo 56.

¹⁷⁹³ *Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, p. 280.

la Cumbre de Río+20, el desarrollo sostenible como objetivo global propuesto en la Estrategia de Gotemburgo, es desplazado por un modelo diferente, de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Entre otros efectos, este cambio de rumbo, a nuestro juicio, provoca una pérdida de la perspectiva a largo plazo sobre la necesaria interrelación de política ambiental con el desarrollo económico y social, así como del pilar social que busca mejorar la calidad de vida del ser humano y con ello, la vuelta al concepto original de integración de las consideraciones ambientales en el resto de las políticas que se planteó en Estocolmo en 1972 y que limita el sentido equitativo del modelo de desarrollo que se propone. Sobre la base de una legislación y una política ambiental europeas consolidadas y desarrolladas, gran parte de los elementos de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible persisten en la política ambiental pero, a la hora de hacer balance del 6º Plan, cambia el objetivo global y con ello cambia el rumbo de la política ambiental que comenzó este periodo como “el pilar ambiental de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible” para terminar con el objetivo de coordinarse con la Estrategia Europa 2020.

Todo ello es tanto como decir, desde el punto de vista jurídico, que si el art. 2.3 del TUE¹⁷⁹⁴ establece que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa», promover una política ambiental (o de otro tipo) sin tener en cuenta este objetivo o sustituyéndolo por un sucedáneo, que no está contemplado al mismo nivel normativo, siguiendo a GARCÍA LUPIOLA¹⁷⁹⁵, podría ser considerado como un incumplimiento del Tratado.

Un desarrollo sostenible que, a estas alturas, está definido y cuenta con un conjunto de principios, lo convierte en perfectamente identificable y por tanto delimitables las fronteras entre lo que es y lo que no es y, como consecuencia, nos permite establecer cuando las políticas y acciones de la Unión fomentan realmente un desarrollo sostenible, que es el objetivo global recogido en el

¹⁷⁹⁴ Actual 3.3 del texto consolidado.

¹⁷⁹⁵ Destaca el autor a este respecto, que el TFUE recoge expresamente que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible» (art. 11 TFUE) (*Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la Estrategia Europa 2020*, Revista Aranzadi Unión Europea 6/2011, p. 5).

Tratado. Para conocer la interpretación jurisprudencial al respecto, en materia de programas de desarrollo rural, podemos contar con la Sentencia del TJUE de 2014\183 de 15 de mayo de 2014, en el asunto C-135/13 *Szatmari Malom* sobre la petición de una decisión prejudicial interpretativa del Reglamento CE 1698/2005 relativa al FEADER que, en su Considerando 11 recoge la obligación de garantizar el desarrollo sostenible en las zonas rurales. El pronunciamiento del TJUE reconoce la potestad de control de la Comisión sobre los planes nacionales en base al cumplimiento de las directrices europeas y, al referirse a la definición de qué debe entenderse por explotación agrícola, acude a la Sentencia del caso *Ketela*¹⁷⁹⁶ para justificar que “la determinación del significado y del alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión, debe efectuarse conforme al sentido habitual de éstos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte”¹⁷⁹⁷.

Este planteamiento nos lleva de vuelta a una de las premisas de este trabajo, como es la necesidad de poner en valor que, el desarrollo sostenible no solo está recogido como objetivo global de la Unión Europea en el Tratado, que ya lo está, por lo que lo consideramos jurídicamente vinculante y que se defina, que también lo está, sino que se promueva de forma efectiva su cumplimiento, sin necesidad de acudir a interpretaciones integradoras o a su carácter orientador como *soft law*.

4. 7º Plan de Acción, *Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta*¹⁷⁹⁸: ¿Hemos escogido el rumbo adecuado?

A propuesta de la Comisión y con los Dictámenes previos del Comité Económico y Social¹⁷⁹⁹ y del Comité de las Regiones¹⁸⁰⁰, el vigente 7º Plan

¹⁷⁹⁶ TJCE 2012, P. 314.

¹⁷⁹⁷ Párrafo 29.

¹⁷⁹⁸ Decisión N° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de Noviembre de 2013, DOUE L 354/171 De 28/12/2013.

¹⁷⁹⁹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2013, sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al programa general de Medio Ambiente de la

vuelve a considerar la necesidad de buscar un desarrollo sostenible a largo plazo¹⁸⁰¹, y toma como referencia, entre otras políticas a nivel interno, tanto a la Estrategia Europa 2020, como a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, que también vuelve así a la palestra de la política ambiental¹⁸⁰², trazándose una serie de objetivos de cara a 31 de diciembre de 2020¹⁸⁰³ con la vista puesta en 2050, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁸⁰⁴. A nivel internacional, la referencia es la Cumbre de Río+20¹⁸⁰⁵ que propone un modelo de “economía verde” e integradora, “en el contexto del desarrollo sostenible y reducción de la pobreza”¹⁸⁰⁶. La base competencial del 7º PAM es el art. 192.3 del TFUE formulado como decisión por el procedimiento legislativo ordinario, en base a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el art. 5 del TUE. Específicamente, recoge como principios de la política ambiental¹⁸⁰⁷ los de cautela (prevención), corrección en el origen, quien contamina paga y evaluación, sobre la base de un nivel elevado de protección y con los objetivos de mejora de la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos, sobre la base de la aplicación eficaz de la legislación ambiental. En este sentido, se introduce el objetivo de una normativa inteligente¹⁸⁰⁸, propuesto por la

Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», [COM(2012) 710 final — 2012/0337 (COD)], 2013/C 161/15, ponente Lutz RIBBE.

¹⁸⁰⁰ Dictamen del Comité de las Regiones Séptimo Programa de Acción en materia de medio ambiente de 30 de mayo de 2013, DOC C 218 de 30/07/2013, p. 53, ponente José Macário CORREIA.

¹⁸⁰¹ Considerando 7º.

¹⁸⁰² Considerando 8º.

¹⁸⁰³ Limitar la emisión de GEI, pérdida de biodiversidad, deforestación, aguas, calidad del aire, uso de productos químicos, residuos, desvincular crecimiento económico de la degradación ambiental, luchar contra la degradación del suelo.

¹⁸⁰⁴ *El Séptimo Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 41-42, Zaragoza, 2013, p. 102.

¹⁸⁰⁵ Resolución A/Res/66/288, de 27 de julio de 2012, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el documento final de la Conferencia Río + 20 titulado *El futuro que queremos*.

¹⁸⁰⁶ Considerando 32.

¹⁸⁰⁷ Art. 2.

¹⁸⁰⁸ Comunicación de 8 de octubre de 2010 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Normativa Inteligente en la Unión Europea, COM (2010) 543. Según la Comisión, hay que pasar a una “marcha superior” en la elaboración de las normas y superar la fase de “legislar mejor” a través de una serie de elementos clave:

- En primer lugar, la normativa inteligente se refiere al conjunto del ciclo político, desde la concepción de un acto legislativo hasta la aplicación, el cumplimiento, la evaluación y la revisión. Hay que continuar la simplificación de las normas eliminando las trabas burocráticas, introduciendo la evaluación de los costes y ventajas de la legislación inteligente. La legislación debe ser la mejor posible, clara, accesible y debe mejorarse su aplicación.
- En segundo lugar, la normativa inteligente debe seguir siendo una responsabilidad compartida de las instituciones europeas y los Estados miembros.
- Por último, las opiniones de los que se ven más afectados por la normativa desempeñan un papel clave en el proceso de normativa inteligente.

Comisión, sometida a un proceso de evaluación permanente en el contexto de la Estrategia Europa 2020¹⁸⁰⁹. Será indispensable la participación ciudadana en el proceso¹⁸¹⁰, para lo cual especifica una serie de nueve objetivos prioritarios de la política ambiental¹⁸¹¹. Respecto de la dimensión internacional del 7º Plan y refiriéndose al documento final aprobado en la Cumbre de Río 2012, señala que:

“Dicho documento establece un marco de acción que abarca las tres dimensiones (medioambiental, social y económica) del desarrollo sostenible, muchas de las cuales se reflejan en los objetivos prioritarios del VII PMA. En Río+20 también se acordó determinar objetivos de desarrollo sostenible coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 e integrados en la misma, a fin de reforzar el marco institucional y elaborar una estrategia de financiación del desarrollo sostenible. Río+20 también adopta un marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles. La Unión y sus Estados miembros deben velar ahora porque estos compromisos se apliquen dentro de la Unión, y deben fomentar su aplicación a escala mundial.”¹⁸¹²

A. El reto de compatibilizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la Estrategia Europa 2020

Entendemos tal afirmación como una asunción de los compromisos adquiridos sobre la base de la consideración del desarrollo sostenible, de nuevo, como objetivo global, pero sin renunciar a la Estrategia Europa 2020¹⁸¹³, que lo ignoraba. Esta falta de claridad en la dirección que propone el 7º Plan ya fue

¹⁸⁰⁹ Art. 4.

¹⁸¹⁰ Art. 3.2.

¹⁸¹¹ Objetivos prioritarios de la política ambiental:

1. Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión.
2. Convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.
3. Proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.
4. Maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación.
5. Mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente.
6. Asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales.
7. Intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas.
8. Aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión.
9. Reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional.

¹⁸¹² Programa de Acción 2020, párrafo 13.

¹⁸¹³ A pesar de que algún sector de la doctrina considere la Estrategia Europa 2020 como fiel reflejo del desarrollo sostenible, opinión que no compartimos. Así GARCÍA LUPIOLA en *Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la Estrategia Europa 2020*, cit., p. 13.

advertida por el Comité Económico y Social, al repetir que aquella Estrategia no puede sustituir a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible¹⁸¹⁴. El modelo es una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva, utilizando los instrumentos de mercado como el eco-diseño, la normalización, el etiquetado, o el reciclado de residuos, promoviendo un cambio en los modelos de producción y consumo, de tal manera que se reduzca el impacto o huella sobre el medio ambiente. Como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁸¹⁵, se busca un modelo de economía circular innovadora en la que no se desperdicia nada, de tal manera que la resiliencia¹⁸¹⁶ de la sociedad resulta fortalecida. Se produce así un uso repetitivo de los adjetivos “verde” o “ecológico” al definir medidas y políticas. Encontramos el aspecto social de este modelo de desarrollo en la política ambiental en el Objetivo nº 3, “proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar”¹⁸¹⁷ lo que nos indica claramente el enfoque del 7º Plan en relación con el ser humano: protección ambiental como garantía de salud.

B. El problema de la eficacia de la legislación ambiental

Sigue preocupando la eficacia de la legislación ambiental¹⁸¹⁸, señalada por ser el área del acervo europeo que más procedimientos de incumplimiento suscita, como ya puntualizó en su día KRÄMER¹⁸¹⁹. Ante esta situación, entre otras medidas, el Plan se preocupa de las tres vertientes del derecho-deber a la participación ciudadana que tiene perfectamente identificadas, como indica

¹⁸¹⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2013, sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al programa general de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», [COM(2012) 710 final — 2012/0337 (COD)], 2013/C 161/15, ponente Lutz RIBBE, párrafo 1.7.

¹⁸¹⁵ *El Séptimo Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020*, cit., pp.71-121.

¹⁸¹⁶ Según el autor, “entendida como capacidad de afrontar la adversidad saliendo fortalecido y alcanzando un estado de excelencia”, *op. cit.*, p. 102.

¹⁸¹⁷ Párrafos 44 y ss.

¹⁸¹⁸ Objetivo prioritario nº 4, párrafos 56 y siguientes.

¹⁸¹⁹ *Derecho Ambiental Comunitario*, cit.; en nuestra doctrina, por todos JORDANO FRAGA, *La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo*, cit.

PEREIRA DA SILVA¹⁸²⁰, propone trasladar a la sociedad la importancia de la legislación ambiental para la mejora de la participación ciudadana en sus versiones de información, participación en los procesos y acceso a la justicia, mejorando la gobernanza ambiental de manera que sea una legislación que inspire confianza en los ciudadanos¹⁸²¹. El 7º Plan resalta la importancia en esta materia de las políticas horizontales, recordando que debe utilizarse la ciencia y la tecnología, entre otros aspectos, para mejorar los datos sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental y deben asegurarse inversiones suficientes que permitan encarar los objetivos en materia de clima y medio ambiente. El PIB es cuestionado como indicador de referencia y propone el desarrollo de otros indicadores que lo complementen para medir el coste ambiental del desarrollo económico¹⁸²², así como la integración entre los indicadores económicos, sociales y medioambientales, incluida la contabilidad del capital natural¹⁸²³, un enfoque coherente con la dimensión multidimensional del derecho al desarrollo que nos recuerda JUSTE RUIZ¹⁸²⁴.

C. El principio de integración en el 7º PAM

El mejor indicador del rumbo elegido para la política ambiental es la formulación del principio de integración¹⁸²⁵ y la coherencia con otras políticas, que se considera la llave hacia la “economía verde” que se propone en Río+20, en el contexto de los objetivos globales del desarrollo sostenible y reducción de

¹⁸²⁰ *The Aarhus Convention: a “bridge” to a better environment* in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Meio Ambiente*. n.ºs 18/19, IDUAL, Almedina, dez 2002/jun 2003, p. 134 e ss.

¹⁸²¹ En los párrafos 59 a 62, ambos inclusive se recogen las propuestas para mejorar la legislación ambiental sobre la base de la información, la participación y la implementación a través de mecanismos de evaluación, seguimiento y control, fomentando los mecanismos no judiciales de resolución de litigios.

¹⁸²² Párrafo 83.

¹⁸²³ Párrafo 84.vii.

¹⁸²⁴ El autor nos recuerda que el derecho al desarrollo no se limita a los aspectos puramente cuantitativos (crecimiento económico, aumento de la producción y el comercio, incremento de la riqueza) sino que incluye una dimensión social y cultural con un objetivo final de justicia (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos*, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, *cit.*, p. 762).

¹⁸²⁵ Programa de Acción 2020, párrafo 11.

“Para que pueda producirse la transformación hacia una economía verde integradora, es preciso integrar las consideraciones medioambientales en otras políticas, en particular las de energía, transporte, agricultura, pesca, comercio, economía e industria, investigación e innovación, empleo, desarrollo, asuntos exteriores, seguridad, educación y formación, y la política social y de turismo, de manera que se cree un planteamiento coherente y concertado”.

la pobreza. Sin embargo, en el 7º PAM se contempla la integración de las consideraciones ambientales como uno de sus objetivos prioritarios (7º) en sentido unidireccional hacia el resto de políticas partiendo de que esta formulación, de por sí, va a generar beneficios económicos y sociales¹⁸²⁶. Cita como fundamento el mandato del Tratado a partir de 1997, aun cuando ya se hablaba de la integración en el Acta Única de 1987, coincidiendo ambos textos básicos, a diferencia del 7º PAM, en su consideración desde una perspectiva mutua en la línea expresada ya en el principio 4 de la Declaración de Río, según el cual *la protección del medio ambiente debe formar parte del proceso de desarrollo y no debe considerarse de forma aislada*, en el sentido de que la política ambiental debe estar también condicionada por los objetivos de desarrollo económico y social, concepción que no aparece con la debida claridad en el 7º Plan. Con esta observación, queremos llamar la atención sobre la retracción del principio de integración¹⁸²⁷, a nivel jurídico, en su evolución hacia la sostenibilidad en el Derecho europeo, que ya fue advertida por el Comité Económico y Social en su Dictamen de 21 de marzo de 2013¹⁸²⁸, cuando afirmó que:

“El papel de un Séptimo PAM eficaz debería consistir en describir mucho más claramente el camino que hay que seguir para alejarse de la política medioambiental clásica, centrada en la reducción de efectos negativos por medios técnicos solo al final de la cadena, y dirigirse hacia el desarrollo sostenible.”¹⁸²⁹

En este punto debemos recordar cómo DECLERIS¹⁸³⁰ que señala esta concepción del principio de integración marca la diferencia cualitativa que supone pasar de lo que denomina vieja Ley Ambiental a la Nueva Ley del Desarrollo Sostenible. En la misma línea, en su Declaración Final de Sofía en

¹⁸²⁶ Programa de Acción, párrafo 20:

“Por consiguiente, para proteger, conservar, mejorar y valorar el capital natural de la Unión es preciso, además, atajar los problemas en su origen mediante, entre otras cosas, una mayor integración de los objetivos relativos a ese capital natural en la elaboración y aplicación de otras políticas, y velar por que éstas sean coherentes y produzcan beneficios recíprocos”.

¹⁸²⁷ Principio al cual RODRIGO HERNÁNDEZ califica como el más operativo, adecuado y específico para contribuir al objetivo del desarrollo sostenible (*El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible, cit.*, p. 160).

¹⁸²⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al programa general de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», 2013/C 161/15, ponente Lutz RIBBE.

¹⁸²⁹ Párrafo 1.7.

¹⁸³⁰ *The law of sustainable development: General principles*, Report produced for the European Commission, *cit.*, p. 7.

2012¹⁸³¹, la Asociación de Derecho Internacional, equipara integración e interrelación, de cuya formulación parece que se separa el 7º PAMA. Crítica por la cual nos planteamos incluso si, desde este punto de vista, el vigente Plan de Acción en materia de medio ambiente es plenamente coherente con el Tratado. Para FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁸³², este enfoque de la integración tiene a las Directivas de Evaluación de Impacto Ambiental¹⁸³³ y de Evaluación Ambiental Estratégica¹⁸³⁴ como principales herramientas.

D. Desarrollo sostenible en el ámbito urbano

En el apartado en el que hemos encontrado un enfoque coherente de la integración de la política ambiental hacia el desarrollo sostenible, es en el relativo a la necesidad de aumento de la sostenibilidad de las ciudades de la Unión¹⁸³⁵, entendida como la necesaria relación entre la protección ambiental y la calidad de vida en un proceso de creciente “urbanización” de la población europea¹⁸³⁶, destacando el papel fundamental en este sentido, de las estrategias de desarrollo urbano puestas en práctica en muchas ciudades en sintonía con uno de los compromisos adquiridos en Rio+20 de “promover un enfoque integrado de la planificación, construcción y gestión de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles. Los planteamientos integrados y la ordenación del espacio urbano, que tienen plenamente en cuenta consideraciones medioambientales a largo plazo, así como los desafíos económicos sociales y territoriales, son fundamentales para garantizar que las comunidades urbanas sean unos lugares sostenibles, eficientes y saludables

¹⁸³¹ Declaraciones Orientadoras de Sofía 2012 sobre el desarrollo judicial de la Declaración de Nueva Delhi de 2002 de Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible, Res. 07/2012, conferencia celebrada entre los días 26 a 30 de agosto de 2012.

¹⁸³² *El Séptimo Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 41-42, Zaragoza, 2013, p. 116.

¹⁸³³ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 26 de 28.1.2012, p. 1).

¹⁸³⁴ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

¹⁸³⁵ Objetivo prioritario 8º, párrafos 90 y ss.

¹⁸³⁶ Párrafo 90: La Unión tiene una alta densidad de población, y es probable que, para 2020, el 80 % de sus habitantes vivan en zonas urbanas y periurbanas.

para vivir y trabajar”¹⁸³⁷. En este sentido, considera necesario desarrollar unos criterios de evaluación específicos, mejorar la información sobre acceso a la financiación, compartir las mejores prácticas que se conozcan y promover una idea común de medio ambiente urbano sostenible que, en definitiva, plasma de forma adecuada¹⁸³⁸, la necesaria interrelación entre el desarrollo económico, calidad de vida y protección ambiental que deben promoverse, de forma equilibrada, en el medio urbano.

E. La dimensión internacional y regional de la política ambiental

Constituye el 9º y último objetivo del 7º Plan, con una permanente referencia a la Cumbre de Río+20 y al desarrollo sostenible como objetivo global del que forma parte la denominada “economía verde” con un enfoque intergeneracional¹⁸³⁹. Con esta perspectiva, queda claro que, en el ámbito de la política ambiental europea, tras Río+20 se recupera la conciencia de qué es el desarrollo sostenible y que, como objetivo global a nivel internacional¹⁸⁴⁰, de fronteras hacia afuera, se sitúa por encima de la “economía verde” e implica, no solo a Naciones Unidas, sino a cada miembro de la comunidad internacional. Como el propio texto señala, “Muchos de los objetivos prioritarios establecidos en el VII PMA solo podrán realizarse plenamente dentro de un planteamiento global y en cooperación con países socios y países y territorios de ultramar”¹⁸⁴¹. Sin embargo, cuando se comienzan a concretar las medidas al entrar en los principales desafíos y objetivos, solo encontramos alusión a los problemas sobre emisiones de GEI, pérdida de biodiversidad, desertificación o protección del

¹⁸³⁷ Párrafo 93 *in fine*.

¹⁸³⁸ DECLERIS presta especial atención al objetivo del desarrollo sostenible en el ámbito urbano como uno de los principios generales de lo que denomina Ley del Desarrollo Sostenible. Su 10º Principio de “desarrollo urbano sostenible”, se divide, a su vez, en una serie de subnormas prácticas relativas a aspectos como creación de asentamientos, planeamiento, calidad de vida, transporte o protección del patrimonio, su principal preocupación, *op. cit.*, p. 116.

¹⁸³⁹ Párrafo 96.

¹⁸⁴⁰ Así, en nuestra doctrina RODRIGO no duda en afirmar que el desarrollo sostenible puede considerarse ya como un interés general de la comunidad internacional, es decir, un interés público global que ha sido objeto de importantes decisiones políticas y normativas (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, *cit.*, pp. 139 y ss).

¹⁸⁴¹ Párrafo 98.

entorno marino, con lo que el 7º Plan vuelve a centrarse en los principales problemas globales a resolver desde una perspectiva ambiental, volviendo a una interpretación unidireccional de la integración. Aun así, al menos de manera formal, asume el compromiso de “trabajar en pos de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible” y conseguir una estructura más efectiva en el entorno de Naciones Unidas “en relación con el desarrollo sostenible, especialmente por medio de su dimensión medioambiental”¹⁸⁴².

Cierra el texto de este 7º Plan un último propósito, más bien un deseo, que resume el enfoque de la política ambiental europea para este periodo: “garantizar que el progreso económico y social se consiga en el respeto de la capacidad de la tierra, aumentando la comprensión de los límites del planeta, entre otros, en el desarrollo del marco posterior a 2015, con el fin de garantizar el bienestar humano y la prosperidad a largo plazo”, lo que justifica la crítica del ECOSOC al 7º Plan, en su Dictamen de 21 de marzo de 2013¹⁸⁴³, al que considera más un informe sobre el estado del medio ambiente que un programa de acción, falto de concreción y claridad, que no explica con el suficiente detalle el vínculo que une las medidas políticas concretas que están previstas, con las repercusiones sobre la actividad social y económica en Europa.

5. Resumen de la evolución en la política ambiental europea a nivel estratégico

A. La planificación como método

Siguiendo a LOZANO CUTANDA¹⁸⁴⁴, nos encontramos en un proceso en el que, hasta que es incorporada en el Acta Única de 1987¹⁸⁴⁵, la política sobre protección ambiental tiene su base jurídica en estos instrumentos a través de la

¹⁸⁴² Párrafo 106.

¹⁸⁴³ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2013, sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al programa general de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», [COM (2012) 710 final — 2012/0337 (COD)], 2013/C 161/15, ponente Lutz RIBBE, párrafos 1.3 y 1.4.

¹⁸⁴⁴ En su opinión, que compartimos, al igual que ocurre en otros campos de actuación comunitaria, el proceso de elaboración de la política y el derecho del medio ambiente se inicia con la planificación, que en este ámbito ha revestido especial importancia hasta el Acta Única, de provisiones normativas específicas en los Tratados constitutivos (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 205).

¹⁸⁴⁵ DOCE n° L 169/1 de 29/06/1987.

planificación. Otra de sus características, hasta el Sexto Plan, podríamos encontrarla en la heterogeneidad de sus soportes, ya que se recogen en Declaraciones o Resoluciones, según quien fuese su autor, habida cuenta su carácter político en mayor medida, hasta que el art. 251 del TUE¹⁸⁴⁶, establece el sistema de codecisión Consejo-Parlamento y el formato de decisiones previsto en el art. 249 del TCE que implica una mayor vinculación jurídica destacado por KRÄMER¹⁸⁴⁷.

B. Influencia de las Cumbres Mundiales

El análisis realizado en este trabajo, en nuestra opinión, demuestra que la política ambiental europea tiene una relación directa con las Cumbres Mundiales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible y así lo confirma el hecho de que toma forma con el Primer Plan de Acción tras la Cumbre de Estocolmo. Por su parte, el Quinto y Sexto Plan coinciden en el tiempo con las Cumbres de Río y Johannesburgo, respectivamente, lo que vuelve a demostrar la influencia de la política de Naciones Unidas en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible y el Séptimo Plan se publica tras la celebración de la Cumbre de Río+20. De forma paralela, se produce en este periodo la consolidación del desarrollo del Derecho Ambiental europeo a través de la legislación y la planificación a través de estrategias temáticas, proceso analizado por FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁸⁴⁸, pero al término del Sexto Plan, apreciamos en su evaluación final cómo, en un contexto de crisis económica y cambio en el orden económico mundial, el objetivo del desarrollo sostenible, a pesar de estar ya recogido formalmente en el Tratado, es desplazado por el de crecimiento sostenible, inteligente e integrador que propone la Estrategia Europa 2020¹⁸⁴⁹. Bajo nuestro punto de vista, coincidiendo como el que denominamos “periodo

¹⁸⁴⁶ DOCE n° C 191 de 29 de julio de 1992.

¹⁸⁴⁷ *Op. cit.* p. 62.

¹⁸⁴⁸ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 13/2008 1ª parte, Editorial Aranzadi, p. 15.

¹⁸⁴⁹ Así, entre otros, GARCÍA LUPIOLA, Asier, *Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la Estrategia Europa 2020*, Revista Aranzadi Unión Europea 6/2011, *in totum*.

negro” (2009-2011) para el objetivo del desarrollo sostenible, cuando analizamos la Estrategia Europa 2020, el retroceso de este objetivo en el orden de prioridades de la UE se manifiesta también en la política ambiental, tendencia que consigue contagiar incluso a su más ferviente defensor, el Comité Económico y Social. Se produce un cambio de rumbo en la política ambiental por el que se pretende, por un lado y con carácter general, recuperar la competitividad de la economía europea sobre la base de la Estrategia Europa 2020 y por otro, específico, de mantener los compromisos y políticas en aras de la protección del medio ambiente creado por el consolidado acervo común en esta materia y la planificación sectorial.

El objetivo del desarrollo sostenible, o al menos su expresión literal, reaparece en 2013 con el Séptimo Plan en el contexto post Río+20 que propone una “economía verde” a nivel internacional y bajo la vigencia de la Estrategia Europa 2020 a nivel interno. Hemos pasado de querer “legislar mejor” a una “legislación inteligente” pero, en cuanto al desarrollo sostenible, observamos que sigue prácticamente desaparecido como objetivo de la política ambiental, cediendo el paso a la “economía verde”. Las únicas excepciones la constituyen los dos últimos objetivos del Plan, el dedicado al medio ambiente urbano en el que, para equilibrar los efectos del desarrollo económico y social, se propone establecer una interrelación con la protección del medio, así como en cuanto a la dimensión internacional de la política ambiental, sobre todo a partir de los compromisos adquiridos tras la Cumbre Río+20.

C. Los PAMA y el principio de integración

En ambos casos, el propósito es la integración de las medidas de protección del medio ambiente en las demás políticas, más que establecer una relación equilibrada a través de la influencia mutua. El objetivo de desarrollo sigue siendo el de la Estrategia Europa 2020 y la protección ambiental la que condicione el desarrollo económico. A pesar de la influencia de Río+20, el 7º Plan no supone un cambio del rumbo respecto de la fase final del plan anterior, lo que equivale a decir que la política ambiental que propone, realmente, no tiene como objetivo el desarrollo sostenible, sino promover la recuperación

económica cumpliendo los compromisos ambientales, en parte, utilizando las medidas ambientales como instrumentos de mercado, un objetivo que puede definirse como “economía verde”, pero, insistimos, no coincide en realidad con el desarrollo sostenible.

La medida de esta evolución o cambio de rumbo nos la da el principio de integración ambiental que, hasta el Quinto Plan, se concibe de forma unidireccional, como la necesidad de incorporar la preocupación por la protección del medio ambiente en las demás políticas pero, a partir de 1993, tras la aprobación de la Declaración de Río en 1992 y de la reforma operada en el Tratado de *Maastricht* (aunque ya el Acta Única Europea de 1987 recogió el desarrollo económico y social como condicionante de la política ambiental en su art. 130 R) incorpora, además, la necesaria interrelación entre los tres pilares que componen el desarrollo sostenible que hace que desarrollo económico, social y protección ambiental estén mutuamente condicionados¹⁸⁵⁰ en la búsqueda del equilibrio. No es casualidad que el 5º Plan asuma el desarrollo sostenible como objetivo principal de la Unión sobre la base de la primera definición del Informe *Brundtland*, pero visto como un proceso, con una visión dinámica como la que nos ofrece la segunda definición del Informe *Brundtland* y otorgue a la equidad un papel central en la búsqueda de ese equilibrio. Sin embargo, a pesar de esta corrección conceptual, las medidas concretas que propone el 5º Plan no son coherentes con este planteamiento, primando la búsqueda de la integración de la protección ambiental en una serie de sectores de la actividad económica desdibujando así la importancia del desarrollo sostenible, como ha tenido oportunidad de denunciar el propio ECOSOC¹⁸⁵¹. Al término de la vigencia del 5º Plan es la Comisión¹⁸⁵² la que hace balance de cara al siguiente plan y en los momentos previos a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, con un planteamiento “sostenible” del principio de integración al afirmar que “El futuro de la política de medio ambiente debe, pues, considerarse en este contexto más amplio en el que los objetivos

¹⁸⁵⁰ Considerando 7º del Quinto Plan de Acción.

¹⁸⁵¹ Dictamen sobre el tema: « Hacia un desarrollo sostenible - Revisión provisional del V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible » de 25 de octubre de 1995, Diario Oficial nº C 018 de 22/01/1996, p. 014.

¹⁸⁵² COM (1999) 534 final.

ambientales, sociales y económicos deberán alcanzarse de una manera coordinada y mutuamente compatible”.

Este enfoque se consolida con el 6º Plan, definido como el pilar ambiental de la Estrategia de Gotemburgo, que nace tras la Cumbre de Johannesburgo, y en el que se concibe la integración considerando que “además, las medidas propuestas y adoptadas en favor del medio ambiente deberían ser coherentes con los objetivos de las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible y viceversa”¹⁸⁵³, en lo que hemos denominado la culminación del proceso de sostenibilización del principio de integración en la política ambiental europea, que se mantiene en la revisión intermedia realizada por el Parlamento Europeo en su Resolución de 10 de abril de 2008¹⁸⁵⁴. Pero en la evaluación final del 6º Plan, que se recoge fundamentalmente en la Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2011 titulada «VI Programa de Medio Ambiente - Evaluación final»¹⁸⁵⁵, el Dictamen del ECOSOC de 18 de enero de 2012¹⁸⁵⁶ y, por parte del Parlamento, en su Resolución de 12 de abril de 2012¹⁸⁵⁷, apreciamos los efectos de lo que venimos denominando “periodo negro” del objetivo del desarrollo sostenible en la política ambiental europea con un claro retroceso del principio de integración hacia su formulación tradicional unidireccional.

El 7º Plan llega en 2013, tras la Cumbre Río+20 y entendemos que es bajo esta influencia lo que restituye, de manera formal, el desarrollo sostenible como objetivo, pero tomando en realidad, como referencia a nivel interno el modelo de desarrollo de la Estrategia Europa 2020 que propone un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”¹⁸⁵⁸. En lo que al principio de integración respecta, se considera la llave hacia la “economía verde” y tal es su importancia en este momento que se recoge como uno de los objetivos prioritarios del Plan (7º). Sin embargo, en lo que respecta a su formulación,

¹⁸⁵³ Art. 2.4.

¹⁸⁵⁴ (2007/2204(INI)), Diario Oficial n° C 247 E de 15/10/2009 p. 0018 – 0025.

¹⁸⁵⁵ (COM (2011)0531).

¹⁸⁵⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final", [COM(2011) 531 final], 2012/C 68/10, ponente Franco CHIRIACO.

¹⁸⁵⁷ P7_TA (2012)0147, DOCE C 258 E/115 de 07/09/2013.

¹⁸⁵⁸ FERNÁNDEZ DE GATTA, *El Séptimo Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020*, cit., p. 102.

observamos que se plantea como la necesidad de que sean tenidas en cuenta las exigencias de la protección ambiental en el resto de las políticas en un claro retroceso de su proceso de sostenibilización de la policía ambiental, que nos hace cuestionarnos si la orientación del 7º Plan es conforme con la formulación del objetivo del desarrollo sostenible formulado en el Tratado y, en general, si la dirección de la política ambiental en este último Plan es la correcta para promover un equilibrio armonioso entre desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente.

V. Análisis comparativo de la implementación del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en las políticas de desarrollo económico, social y de protección ambiental

En los apartados anteriores hemos analizado cómo se ha producido la evolución e integración del desarrollo sostenible en las políticas específicas que tienen como objeto sus tres pilares básicos: el desarrollo económico, social y la protección ambiental. A continuación, ofrecemos un análisis de la aportación de cada una de estas políticas a la consolidación del que denominamos sistema europeo para el desarrollo sostenible, la influencia del principio de integración, así como la coordinación conceptual y temporal con la que se ha venido desarrollando este proceso en la Unión Europea.

1. Influencia del Proceso de *Cardiff*¹⁸⁵⁹

La integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas que la UE que propone desde 1998, sobre la base del art. 6 del Tratado, es asumida a distinto ritmo y niveles en las tres políticas europeas que hemos analizado. En el Consejo Europeo celebrado entre los días 15 y 16 de junio de ese año¹⁸⁶⁰ se solicita a las distintas composiciones del Consejo que integren la protección

¹⁸⁵⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 - Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea (Cardiff - junio de 1998) [COM (1998) 333 - no publicada en el Diario Oficial].

¹⁸⁶⁰ http://www.europarl.europa.eu/summits/car1_es.htm [Consultado 20 septiembre 2017], párrafo 34.

ambiental y el desarrollo sostenible en las demás estrategias, lo que obliga, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁸⁶¹, a un proceso de revisión de éstas. Así, en lo que a las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) se refiere, la mención al Proceso de *Cardiff* aparece citado al principio de las de 1999¹⁸⁶² sin que en su desarrollo se aprecie realmente la integración de las consideraciones ambientales en la política más allá de recomendar a los Estados “poner más énfasis en los aspectos ambientales de la política económica”, tarea en la que no profundiza hasta el año siguiente, en las OGPE de 2000¹⁸⁶³ en la que dedica, incluso, un apartado específico al desarrollo sostenible¹⁸⁶⁴, a través de los instrumentos fiscales y de mercado, disociando crecimiento y presión ambiental. Este enfoque se mantiene en periodos posteriores asumiendo el carácter global y superior del objetivo del desarrollo sostenible¹⁸⁶⁵ como un concepto que trasciende de la evaluación meramente económica¹⁸⁶⁶, proceso que conoce su declive a partir de 2005¹⁸⁶⁷. Algunos autores, como YBÁÑEZ RUBIO¹⁸⁶⁸, justifican este cambio como la necesidad de concretar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en el crecimiento económico y la creación de empleo, dentro del plano puramente económico, evitando que la globalidad del concepto del desarrollo sostenible haga perder eficacia a este instrumento de política económica.

El proceso de *Cardiff* en el sistema jurídico del desarrollo social a través de la protección de derechos y libertades fundamentales tiene su indudable influencia en la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales suscrita en

¹⁸⁶¹ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008, 1ª parte, p. 18.

¹⁸⁶² Recomendación del Consejo de 12 de julio de 1999, (1999/570/CE), DOCE 217/34 de 17/08/1999.

¹⁸⁶³ La Recomendación del Consejo de 19 de junio de 2000, (2000/517/CE), DOCE L210/1 de 21/10/2000.

¹⁸⁶⁴ 3.9. Potenciar un desarrollo sostenible.

“La promoción de tecnologías, productos y comportamientos respetuosos con el medio ambiente puede contribuir a un desarrollo más sostenible. Una política ambiental sensata, que intente aprovechar la mayor eficiencia inherente a los instrumentos de mercado, sería además beneficiosa para la eficiencia de las estructuras económicas, contribuyendo así al crecimiento y al empleo.”

¹⁸⁶⁵ Recomendación de 15 de junio de 2001, (2001/483/CE), DOUE L/179/2001 de 02/07/2001.

¹⁸⁶⁶ Recomendación de 21 de junio de 2002, (2002/549/CE), DOCE 11/07/2002, L 182/1, 3.8. Fomentar el desarrollo sostenible.

¹⁸⁶⁷ Recomendación de 12 de julio de 2005, DO L 205 de 6.8.2005.

¹⁸⁶⁸ El autor identifica como motores de este cambio los denominados Informe *Sapir* e Informe *Kok* que fueron solicitados de cara a la revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005 (*Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE: "Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo"*, cit., pp. 165-174).

Niza el 7 de diciembre de 2000¹⁸⁶⁹ por el Parlamento, el Consejo y la Comisión, que introduce en su art. 37 la necesidad de que en las políticas de la Unión se integre el principio de un nivel elevado de protección del medio ambiente, junto con el desarrollo sostenible. Cuestión distinta es si el contenido de la Carta refleja de manera adecuada la verdadera naturaleza del desarrollo sostenible.

En lo que respecta a la planificación ambiental estratégica, encontramos la primera referencia en 1999 dentro de la Comunicación de la Comisión, “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: «Hacia un desarrollo sostenible»¹⁸⁷⁰ y apuesta por una estrategia global, de la que el 6º PAMA será el pilar ambiental, enfoque que se consolida con la Decisión 1600/2002 de 22 de julio¹⁸⁷¹, que va a dar pie al desarrollo de diversas estrategias sectoriales en materia ambiental, como recoge su evaluación intermedia en la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 2008¹⁸⁷². El enfriamiento de este proceso coincide con el del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en Europa, con su última revisión en 2004¹⁸⁷³, de la que nos interesa destacar la autocrítica sobre el déficit de integración de la Estrategia de Lisboa y la propia Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en las demás políticas, opinión compartida por autores como KRÄMER¹⁸⁷⁴ o LOZANO CUTANDA¹⁸⁷⁵.

2. Fragmentación del concepto de desarrollo sostenible

¹⁸⁶⁹ DOC 2000/ C 364/01. DOE de 18.12.2000.

¹⁸⁷⁰ COM (1999) 534 final.

¹⁸⁷¹ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial nº L 242 de 10/09/2002 p. 0001 – 0015.

¹⁸⁷² (2007/2204(INI)), Diario Oficial nº C 247 E de 15/10/2009 pp. 0018 – 0025.

¹⁸⁷³ Documento de trabajo de la Comisión, de 1 de junio de 2004, titulado «Integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea - balance del proceso de Cardiff» [COM (2004) 394 - Diario Oficial C 49 de 28.2.2006].

¹⁸⁷⁴ El proceso de *Cardiff* tras su revisión en 2004 ha quedado estancado, según considera este autor, debido a la pérdida de interés político en avanzar en ese proceso y, como consecuencia, en que haga efectivo el art. 6 del Tratado de la CE, que tiene como máximo exponente de su ineficacia, que el TJCE no haya anulado ni una sola disposición por vulnerarlo. *Derecho Ambiental Comunitario, cit.*, párrafo 11-05, p. 4.

¹⁸⁷⁵ *Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, pp. 257 y ss.

Tras un proceso en el que se puede considerar que el objetivo de la Unión era el “desarrollo armonioso”, podemos afirmar, siguiendo a SÁNCHEZ RAMOS¹⁸⁷⁶, que con la reforma operada con el Tratado de Ámsterdam en 1997¹⁸⁷⁷ la UE adopta del objetivo del desarrollo sostenible, asumiendo la interrelación entre sus tres pilares básicos. Con un planteamiento que consideramos inseguro, en la modificación del Considerando Séptimo del Tratado, ya lo cita como principio y no como objetivo¹⁸⁷⁸. No obstante, esta reforma no supone la introducción de una definición legal, momento que no llega hasta 2007 con la reforma operada por el Tratado de Lisboa, que en la modificación del art. 2.3 del Tratado¹⁸⁷⁹, define el desarrollo sostenible como objetivo, según el cual:

“Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección de mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.”

Veamos si esta definición europea, que no coincide con ninguna de las dos definiciones del Informe *Brundtland*, aceptadas a nivel internacional, es asumida en las políticas relativas a los tres pilares básicos del desarrollo sostenible. Respecto de la política económica, el Consejo en su Recomendación de 15 de junio de 2001 relativa a las OGPE¹⁸⁸⁰, asume su carácter de objetivo global y se refiere expresamente al desarrollo sostenible como “*un concepto que va más allá de la evaluación puramente económica y persigue mejorar la calidad de vida promoviendo acciones políticas coherentes basadas en una evaluación global de sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. De este modo, su perspectiva es de largo plazo, pues vela por el bienestar de las generaciones presentes y futuras*”¹⁸⁸¹. Como vemos, en la planificación económica ya se asumió una definición diferente y más coherente con la definición de referencia y con su verdadera naturaleza a la que va a aparecer en el Tratado seis años más tarde.

¹⁸⁷⁶ Desarrollo sostenible y Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aspectos Generales, en AA.VV. dirigidos por BUSTILLO y GÓMEZ, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 84.

¹⁸⁷⁷ Aprobado el 2 de octubre de 1997 (DOCE) C340/1 de 10 de noviembre.

¹⁸⁷⁸ Defecto que se vuelve a repetir en la Carta de Derechos Fundamentales de 2000, art. 37.

¹⁸⁷⁹ Artículo 3.3 del texto consolidado.

¹⁸⁸⁰ (2001/483/CE), DOUE de 02/07/2001, L 179/1.

¹⁸⁸¹ Capítulo 3.8 Potenciar la sostenibilidad del medio ambiente.

Por su parte, no encontramos una definición en el Convenio Europeo de Derechos Humanos ni en sus Protocolos posteriores. Dicho esto, hemos analizado diversos pronunciamientos del TEDH en los que se introduce la protección del valor medio ambiente a través de una interpretación extensiva del derecho reconocido en el art. 8 y en los que establece la necesidad de realizar una justa ponderación de los intereses en conflicto que obliga a tener en consideración, de manera conjunta el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, en relación con el sistema de protección de derechos humanos y libertades fundamentales. De esta forma el Tribunal, aun cuando sin mencionarlo explícitamente, como hubiera sido deseable, recoge los elementos básicos del concepto de desarrollo sostenible. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea menciona tanto en su Preámbulo como en el art. 37 el desarrollo sostenible sin definirlo, pero con un enfoque limitado al objetivo del Proceso de *Cardiff* y no como objetivo global. En consecuencia, carecemos de una definición de referencia en el sistema que constituye la principal herramienta de protección del desarrollo social.

En la planificación ambiental estratégica por el contrario, se asimila directamente el mensaje lanzado en la Cumbre de la Tierra ya en su 5º PAMA¹⁸⁸², entre otros aspectos, asumiendo en 1993, la primera definición del Informe *Brundtland*, lo que garantiza, como así ocurre posteriormente, un correcto enfoque sobre qué debe considerarse desarrollo sostenible facilitando, a diferencia de las políticas sobre desarrollo económico y social, una mejor implementación de su sistema jurídico que se plasma, entre otros detalles, en considerar ya en 1993 la necesidad de una planificación específica (8 años antes de que saliera a la luz la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible), concepción que se mantiene hasta el 6º PAMA previo a la Cumbre de Johannesburgo.

¹⁸⁸² Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial n° C 138 de 17/05/1993.

Comprobamos así que la fragmentación del concepto de desarrollo sostenible, una de las preocupaciones del Derecho Internacional como nos recuerdan CORDONIER y KHALFAN¹⁸⁸³, es un hecho al comparar estas tres políticas de tal manera que, no en todas hay una definición de qué debe entenderse por tal, su aparición no coincide en el tiempo y lo que es más grave, sin que exista una definición común. Como señalamos al principio, este problema tiene su origen ya en los textos básicos que, con la reforma del Tratado de Lisboa en 2007, introduce una definición que tampoco coincide con la de referencia a nivel internacional.

3. Evolución temporal. Fases

En este apartado analizaremos si la integración de lo que hemos venido denominando el sistema jurídico del desarrollo sostenible se ha producido al mismo ritmo en las políticas económica, social y ambiental analizadas y si, a su vez, han sufrido en el mismo momento las incidencias que han afectado a este nuevo ordenamiento a otros niveles en la Unión Europea. Dada su influencia, estructuramos este apartado tomando como referencia los hitos más influyentes que hemos venido tomando en consideración.

A. Desde Río 92

El objetivo del desarrollo sostenible está ausente en las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) aprobadas entre 1993 y 1999. Con la Estrategia de Lisboa aparece en la Recomendación del Consejo de 19 de junio de 2000¹⁸⁸⁴, como un elemento más de la política económica que integra la protección ambiental en las medidas económicas y fiscales. En este periodo nos llama la atención la interpretación extensiva que comienza a adoptar el TEDH en relación con el derecho a la vida privada y familiar, del cual es el mejor exponente la Sentencia de 9 de diciembre de 1994 en el caso de López Ostra contra España¹⁸⁸⁵ al considerar que los atentados graves al medio ambiente afectan a este derecho humano. Es sin duda en la planificación ambiental

¹⁸⁸³ *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, p. 228.

¹⁸⁸⁴ (2000/517/CE), DOCE L210/1 de 21/10/2000.

¹⁸⁸⁵ TEDH 1994/3.

donde, ya en 1973, se manifiesta la intención de buscar un desarrollo armonioso con el primer PAMA¹⁸⁸⁶, introduciendo sucesivamente, ya desde fecha temprana, principios que luego van a ser parte de ese sistema jurídico para el desarrollo sostenible, como la propia planificación, la necesidad de evaluación previa o de un cambio de modelo económico. El cuarto PAMA¹⁸⁸⁷ de 1987 se anticipa, incluso, a la concepción mutua de la integración que ofrecerá el principio 4 de la Declaración de Río, que se consolida con el 5º PAMA de 1993 que ya en su título, sitúa al mismo nivel medio ambiente y desarrollo sostenible y se remite expresamente al sistema de principios de la Declaración de Río así como a la hoja de ruta trazada en la Agenda 21.

B. La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y la Cumbre de Johannesburgo

El momento en el que hemos podido comprobar que es asumido de forma íntegra el objetivo de desarrollo sostenible dentro de las OGPE es en la Recomendación de 15 de junio de 2001¹⁸⁸⁸, tendencia que se confirma con la en la Recomendación del Consejo sobre Orientaciones Generales de Política Económica de 21 de junio de 2002 para los Estados miembros y la Comunidad¹⁸⁸⁹, y en la que el Consejo integra el objetivo al que se supeditarán la actividad económica, junto con una serie de normas orientadoras y ámbitos de actuación, consciente, además, de la necesidad de coordinación con otras políticas, así como de la existencia de políticas transversales comunes con un planteamiento estratégico a largo plazo.

¹⁸⁸⁶ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112 de 20/12/1973.

¹⁸⁸⁷ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987 relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987- 1992), Diario Oficial n° C 328 de 07/12/1987, pp. 0001 – 0044.

¹⁸⁸⁸ (2001/483/CE), DOUE de 02/07/2001, L 179/1.

¹⁸⁸⁹ (2002/549/CE), DOCE 11/07/2002, L 182/1.

En materia de desarrollo social, en diciembre de 2000 ve la luz el Convenio Europeo de Derechos Fundamentales de la UE que contempla tanto en su Preámbulo como en su contenido la mención al desarrollo sostenible, en la forma que ya hemos criticado. La jurisprudencia del TEDH se consolida como el principal instrumento jurídico para implementar el necesario equilibrio entre medio ambiente y desarrollo apuntado en el caso *López Ostra*. Así, en la Sentencia de 8 de julio de 2003 resolviendo el caso *Hatton* y otro contra Reino Unido¹⁸⁹⁰ obliga a los Estados a tener en cuenta todo el conjunto de consideraciones pertinentes para poder establecer el referido equilibrio de intereses.

En lo que respecta a la planificación ambiental estratégica, el 6º PAMA, aprobado mediante Decisión 1600/2002 de 22 de julio¹⁸⁹¹, constituye el fiel reflejo de la influencia de la Cumbre Mundial de Johannesburgo de forma explícita el ser denominado el pilar ambiental de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.

C. Periodo negro

El Consejo en su Recomendación de 12 de julio de 2005 sobre política económica para el periodo 2005-2008¹⁸⁹² anticipa el declive del objetivo del desarrollo sostenible ante los síntomas evidentes de crisis económica. Esta tendencia se confirma con la Recomendación de 25 de junio de 2009¹⁸⁹³ en la que toma como única referencia a la Estrategia de Lisboa y se olvida voluntariamente de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible. La actualización de la Carta de Derechos Fundamentales en 2010¹⁸⁹⁴ mantiene la redacción del art. 37, manteniendo el desarrollo sostenible como principio ambiental. Por su parte, el propio retraso en la revisión del 6º PAMA mediante

¹⁸⁹⁰ TEDH 2003/40, párrafo 86.

¹⁸⁹¹ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial nº L 242 de 10/09/2002 p. 0001 – 0015.

¹⁸⁹² Recomendación de 12 de julio de 2005, relativa a las OGPE de los Estados miembros y la Comunidad para el periodo 2005-2008, DO L 205 de 6.8.2005, el Consejo ya admite un retraso en el crecimiento de la economía europea que se traduce en inquietud.

¹⁸⁹³ (2009/531/CE), DOL 183 de 15.7.2009.

¹⁸⁹⁴ (2010/C 83/02), DOUE C 83/389, 30.03.2010.

Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 2008¹⁸⁹⁵ y el propio reconocimiento de un incumplimiento generalizado de la legislación ambiental, manifiesta que el eclipse del objetivo del desarrollo sostenible también ha afectado a la planificación ambiental.

D. Río+20 y Europa 2020

Bajo la influencia de esta estrategia, la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010¹⁸⁹⁶, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión propone un objetivo de “crecimiento inteligente, sostenible e integrador” o crecimiento “verde” que, como ya hemos visto no coincide con el desarrollo sostenible. Por su parte el TEDH, en este periodo mantiene una línea jurisprudencial que podemos considerar estable, a pesar de la pérdida de interés en el Derecho europeo por el desarrollo sostenible, en la interpretación extensiva del derecho reconocido en el art. 8 del Convenio como fundamento para la protección ambiental, así como en la necesidad de una justa ponderación de los intereses en juego, de la que son exponentes la Sentencia de 10 de enero de 2012 en el caso *Di Sarno v. Italia*¹⁸⁹⁷ o la dictada el 11 de abril de 2013 en el caso *Sweetman*¹⁸⁹⁸.

En cuanto a la planificación ambiental, este periodo coincide con el balance final del 6º PAMA en el que, entre otras resoluciones, la Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2011 titulada «VI Programa de Medio Ambiente - Evaluación final»¹⁸⁹⁹, evidencia la influencia de la crisis económica y financiera y asume, como puede, el objetivo planteado por la Estrategia Europa 2020. El 7º PAMA¹⁹⁰⁰ bajo la influencia de la Cumbre Río+20 recupera el objetivo del desarrollo sostenible en la política ambiental europea, la importancia de la

¹⁸⁹⁵ (2007/2204(INI)), Diario Oficial n° C 247 E de 15/10/2009 pp. 0018 – 0025.

¹⁸⁹⁶ (2010/410/UE), DOUE L 191/28, 23/07/2010.

¹⁸⁹⁷ TEDH 2012\2.

¹⁸⁹⁸ Asunto C-258/11. Cuestión analizada en este trabajo en el Capítulo VII.V.1 destacando en nuestra doctrina la obra de AGUDO GONZÁLEZ, *Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales, estudio jurisprudencial*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, n° 201, 2003, pp. 11-62; y en la misma línea RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 121 y ss.

¹⁸⁹⁹ (COM (2011)0531).

¹⁹⁰⁰ Decisión N° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de Noviembre de 2013, DOUE L 354/171 De 28/12/2013.

Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, y con ella los distintos elementos del sistema, entre ellos principios e indicadores con la vista puesta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible anunciados por Naciones Unidas. El reto estará en coordinar este objetivo con la Estrategia Europa 2020 y la mayor dificultad el retroceso del principio de integración en el ámbito interno. Como hemos visto al analizar el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo parece que la fórmula adoptada no es la que mejor se ajusta al objetivo del desarrollo sostenible que relega a la política internacional, dejando como modelo interno el propuesto en la Europa 2020¹⁹⁰¹.

4. ¿Coordinación o descoordinación?

Nos referimos en este apartado al análisis de cómo se ha producido la interrelación entre la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y las políticas que tienen como objeto los tres pilares del desarrollo sostenible en la Unión Europea. En la Recomendación del Consejo sobre Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) de 21 de junio de 2002 para los Estados miembros y la Comunidad¹⁹⁰², se intenta coordinar las estrategias de Lisboa y Gotemburgo. En este sentido señala que “el objetivo es conseguir una interacción positiva entre las políticas económicas y sociales que posibilite una vida laboral sostenible a largo plazo, haciendo al mismo tiempo un uso óptimo del potencial de recursos humanos y logrando una mayor cohesión social”. Para el Consejo, “el principal desafío para la política económica de la Unión reside en mejorar el bienestar de sus ciudadanos actuales y futuros. A tal fin, las políticas deben orientarse a la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible de la actividad económica”. En su propuesta, recomienda centrarse en cuatro áreas¹⁹⁰³, una de las cuales es, precisa y concretamente, el fomento del desarrollo sostenible en su aspecto intergeneracional. Asumiendo el mandato del Consejo Europeo de Gotemburgo, integra el fomento del desarrollo

¹⁹⁰¹ Ver Capítulo V.IV.

¹⁹⁰² (2002/549/CE), DOCE 11/07/2002, L 182/1.

¹⁹⁰³ 2.2 Principales desafíos. Recomienda centrarse en cuatro áreas:

- Preservar y consolidar el marco macroeconómico:
- Fomentar más y mejor empleo.
- Reforzar las condiciones para un alto crecimiento de la productividad.
- Fomentar el desarrollo sostenible en interés de las generaciones actuales y futuras.

sostenible en la OGPE, para reiterar¹⁹⁰⁴ que “el desarrollo sostenible es un concepto que trasciende una evaluación meramente económica y aspira a lograr mejoras en la calidad de vida mediante medidas coherentes y basadas en una evaluación global de las dimensiones económica, social y ambiental”.

Dentro del sistema de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales ya consolidado en Europa desde el inicio del proceso de unión a través del Convenio del Consejo de Europa, la introducción de las consideraciones ambientales no se produce a través de la regulación básica. A diferencia de las otras políticas la implementación se lleva a cabo a través de la interpretación que sobre las mismas realiza el tribunal competente en los supuestos de conflicto con otros derechos, como en el caso *Coster*¹⁹⁰⁵ o el caso *Buckley*¹⁹⁰⁶, ambos contra Reino Unido. En concreto, se toma como fundamento el derecho a la vida privada y familiar, recogido en el art. 8 del Convenio, en asuntos como el caso *López Ostra contra España*¹⁹⁰⁷ en una argumentación en la que un derecho humano viene a interponerse frente a actividades económicas perjudiciales para el medio ambiente, realizando, de hecho, una ponderación equilibrada de los intereses en juego, una valoración consustancial al objetivo del desarrollo sostenible. En lo que respecta a la Carta, su artículo 37 dispone que las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán un nivel elevado del medio ambiente conforme al principio de desarrollo sostenible, redacción que se mantiene en la reforma de 2010.

Por lo que respecta a la planificación ambiental estratégica, su coordinación con el resto de las políticas es un objetivo que se plantea ya desde el primer Plan de Acción (PAMA)¹⁹⁰⁸ al reconocer “esta política de medio ambiente puede y debe correr pareja con el desarrollo económico y social”¹⁹⁰⁹. Este enfoque es una constante que se repite, por ejemplo, en el cuarto PAMA para el periodo 1987-

¹⁹⁰⁴ Como ya hizo en su Recomendación de 15 de junio de 2001 relativa a las OGPE.

¹⁹⁰⁵ Sentencia de 18 de enero de 2001, TEDH 2001\44.

¹⁹⁰⁶ Sentencia de 25 septiembre 1996, TEDH 1996\42; en la misma línea caso *Hatton y otro v. Reino Unido*, resuelto mediante Sentencia de 8 de julio de 2003, TEDH 2003/40.

¹⁹⁰⁷ Sentencia de 9 de diciembre de 1994, TEDH 1994/3, párrafo 51 en el que se considera que un atentado grave contra el medio ambiente puede afectar a este derecho.

¹⁹⁰⁸ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112 de 20/12/1973.

¹⁹⁰⁹ TÍTULO II. Principios de la política de medio ambiente en la comunidad, párrafo 1.

1992¹⁹¹⁰ que contempla expresamente las medidas de protección del medio ambiente como un motor para el desarrollo económico y la creación de empleo¹⁹¹¹. Con el 5º PAMA se consolida al proponer, de forma temprana, como método de coordinación una planificación específica y señala diversos ámbitos de actuación dentro de la actividad económica como la industria manufacturera, la energía, el transporte o la agricultura que deben conciliarse con la protección ambiental.

No obstante, como señala el ECOSOC¹⁹¹², el 5º PAMA no tiene en cuenta suficientemente la dimensión social en la política de medio ambiente, deficiencia que pretende ser corregida en la revisión intermedia de 1998¹⁹¹³ y subsanada definitivamente con el 6º PAMA aprobado mediante Decisión 1600/2002 de 22 de julio¹⁹¹⁴, en el que como destaca FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁹¹⁵, las medidas adoptadas a favor del medio ambiente deberán ser coherentes con los objetivos de las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible. La Estrategia Europa 2020, sin embargo, desplaza a la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible que queda estancada y solo recuperada a partir del 7º PAMA¹⁹¹⁶ que asume, como difícil aspiración, coordinar la Estrategia Europa 2020 con la reactivación de aquella, bajo la orientación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que propone Naciones Unidas.

¹⁹¹⁰ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987 relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987- 1992), Diario Oficial n° C 328 de 07/12/1987, pp. 0001 – 0044.

¹⁹¹¹ Párrafo 1.6.

¹⁹¹² Dictamen sobre el tema: « Hacia un desarrollo sostenible - Revisión provisional del V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible » de 25 de octubre de 1995, Diario Oficial n° C 018 de 22/01/1996, P. 01, así como en el Dictamen de 29 de mayo de 1996, DOCE C 212/01, 22/07/1996, ponente BOISSERÉE.

¹⁹¹³ Decisión núm. 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, DOCE L 275, 10-10-1998.

¹⁹¹⁴ Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial n° L 242 de 10/09/2002 p. 0001 – 0015.

¹⁹¹⁵ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 13/2008 1ª parte, p. 14.

¹⁹¹⁶ Decisión N° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de Noviembre de 2013, DOUE L 354/171 De 28/12/2013.

5. Implementación del sistema jurídico en las tres políticas

Si en el Capítulo anterior hemos ido identificando los diversos elementos que componen lo que hemos denominado sistema jurídico europeo sobre el desarrollo sostenible, como son la definición misma del objetivo, su estrategia, principios rectores y conjunto de indicadores, en el presente apartado vamos a dedicar especial atención a cómo se ha trasladado este conjunto a cada una de las políticas que, a su vez, le sirven de soporte teniendo en cuenta las definiciones de referencia y el peso mismo del objetivo dentro de cada política.

A. Nivel conceptual

En las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), la definición de desarrollo sostenible, como un objetivo global y superior al propio crecimiento económico se recoge en la principal resolución que establece las directrices de esta política para el año 2001¹⁹¹⁷, coincidiendo con la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, declarando que “el desarrollo sostenible es un concepto que trasciende una evaluación meramente económica y aspira a lograr mejoras en la calidad de vida mediante medidas coherentes y basadas en una evaluación global de las dimensiones económica, social y ambiental”. Sin perjuicio de que será la primera política en revelar su declive, dicha definición desde la política económica nos parece coherente.

En el sistema europeo de derechos humanos y libertades fundamentales se da una situación curiosa. Por un lado, el TEDH en base al art. 8 del Convenio del Consejo de Europa ha desarrollado una jurisprudencia en la que considera necesaria una justa ponderación de los intereses en juego a la hora de resolver, con fundamento en los derechos individuales de la persona, los conflictos entre desarrollo económico y protección del medio ambiente. Se trata de una concepción descriptiva adecuada del desarrollo sostenible sobre la base de la definición del art. 2.3 del Tratado¹⁹¹⁸, pero sin mencionar expresamente que se está refiriendo al desarrollo sostenible. En cambio, la Carta de Derechos

¹⁹¹⁷ Recomendación del Consejo de 15 de junio de 2001 (2001/483/CE), DOUE de 02/07/2001, L 179/1.

¹⁹¹⁸ Actual 3.3 del texto consolidado.

Fundamentales cita expresamente el desarrollo sostenible en su art. 37, pero lo hace omitiendo su naturaleza de objetivo global, reflejándolo como un principio de Derecho Ambiental.

Mucho más nítida y constante es la asunción del concepto de desarrollo sostenible en la planificación ambiental que ya en 1993 con el 5º PAMA¹⁹¹⁹, tras la Cumbre de Río, directamente asume la primera definición contenida en el Informe *Brundtland*¹⁹²⁰, una concepción que no se agota con su vigencia sino que sirve de base al siguiente PAMA que se define como el pilar ambiental del desarrollo sostenible.

Llegados a este punto, debemos recordar la importancia de una adecuada concepción del desarrollo sostenible reivindicada por la doctrina¹⁹²¹ y puesta de manifiesto por PIÑAR MAÑAS¹⁹²² al advertir que, de lo contrario, corremos el riesgo de que se quede en un conjunto de meras buenas intenciones o que las declaraciones que tan enfáticamente lo proclaman queden en papel mojado, para concluir, por nuestra parte, el deficiente cumplimiento de esta premisa en las políticas analizadas.

B. Jerarquía respecto de los objetivos

El objetivo del desarrollo sostenible se cita por primera vez en las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) de 2000 como parte de la política económica. No es hasta la aprobación de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, cuando el ECOFIN le reconoce el carácter de objetivo

¹⁹¹⁹ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial nº C 138 de 17/05/1993.

¹⁹²⁰ Resumen, párrafo 5.5.

¹⁹²¹ A nivel internacional, para CORDONIER y KHALFAN el concepto de desarrollo sostenible debe servir para conciliar los intereses entre estas tres políticas, en beneficio de las generaciones presentes y futuras como una norma “intersticial” (*Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, cit. pp. 365 y ss.); una premisa de la que parte DECLERIS que concluye que, a menos que el desarrollo sostenible sea definido de forma correcta, será imposible de realizar (*The law of sustainable development: General principles*, Report produced for the European Commission, cit., p. 44).

¹⁹²² AA.VV. (Director José Luis Piñar Mañas), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, cit., p. 48).

global, dentro del cual debe ajustarse la política económica. Apuesta claramente por su estrategia al aprobar las OGPE de 2001¹⁹²³, al reconocer que el objetivo del desarrollo sostenible trasciende a la mera evaluación económica. En la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, en su versión original y actualizada en 2010 se produce, a nuestro juicio, un error de base en su concepción al reflejar el desarrollo sostenible como un principio supeditado al Derecho Ambiental, más concretamente al principio de un elevado nivel de protección ambiental. Por último, ya desde el primer Programa de Acción en materia de medio ambiente de 1973, existe la conciencia de que la política ambiental debe enmarcarse dentro del objetivo de un desarrollo armonioso sobre la base del art. 2 del Tratado constitutivo de la CEE, una concepción que se mantiene en sus actualizaciones posteriores en la que consideramos la política que ha sido más consciente de la existencia y referencia a este objetivo global superior. En este aspecto en la Comunicación de la Comisión en la que hace balance del 5º PAMA, “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: «Hacia un desarrollo sostenible»¹⁹²⁴, contempla la política sobre medio ambiente como parte de un objetivo más amplio que es el del desarrollo sostenible, consagrado en el Tratado. Este enfoque no solo se mantiene sino que se refuerza en el 6º PAMA autodenominado el pilar ambiental de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, aprobado por Decisión 1600/2002 de 22 de julio¹⁹²⁵, si bien se ve alterado en su fase final por la aparición de la Estrategia Europa 2020, como reconoce la Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2011 titulada «VI Programa de Medio Ambiente - Evaluación final»¹⁹²⁶. La globalidad del desarrollo sostenible como objetivo se recupera con el 7º PAMA en el que se somete a un doble condicionante: por un lado, un retroceso a la integración de la política ambiental de forma prácticamente unidireccional y por otro, compartiendo protagonismo con el objetivo de la Estrategia Europa 2020.

¹⁹²³ Recomendación de 15 de junio de 2001, (2001/483/CE), DOUE L/179/2001 de 02/07/2001.

¹⁹²⁴ COM (1999) 534 final.

¹⁹²⁵ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial nº L 242 de 10/09/2002 p. 0001 – 0015.

¹⁹²⁶ (COM (2011)0531).

Difícil compromiso, como vemos, el de compatibilizar la importancia de la protección ambiental con la recuperación de la competitividad económica sin tener claro el papel del equilibrio entre ambas y con la calidad de vida. Esta situación pone de manifiesto no solo la necesidad de un concepto claro sobre el desarrollo sostenible, sino que además, esa claridad debe ampliarse también a su carácter como objetivo global consolidado en el Derecho Internacional. Una necesidad que consiste, en palabras de RODRIGO¹⁹²⁷, en articular el equilibrio entre sus pilares: el desarrollo económico, social y protección del medio ambiente, con una configuración multidimensional del derecho al desarrollo, como nos recuerda JUSTE RUIZ¹⁹²⁸, tarea pendiente en las políticas europeas analizadas.

C. Fijación de principios

En este apartado analizaremos cómo han asumido cada una de estas políticas las normas orientadoras en el Derecho europeo, tomando como tales los principios rectores aprobados por el Consejo Europeo de junio de 2005¹⁹²⁹ y recordando a DECLERIS¹⁹³⁰ para reivindicar su importancia. Entre ellos, encontramos aquellos que podemos denominar económicos, que entre los principios rectores se concretaron, específicamente en esta materia, en la necesaria solidaridad intra e intergeneracional, así como en la participación de las empresas e interlocutores sociales para conseguir unos modelos de producción y consumos sostenibles. En materia de Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), el Consejo en su Recomendación de 21 de junio de 2002, establece las siguientes directrices en favor de la integración del objetivo del desarrollo sostenible en la actividad económica:

- Coordinación o necesidad de un marco común entre los diferentes instrumentos.

¹⁹²⁷ *La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible* en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, *cit.*, p. 141).

¹⁹²⁸ Como señala el autor, esta característica del derecho al desarrollo, hace que no se limite a los aspectos puramente cuantitativos, sino que incluye una dimensión social y cultural con un objetivo final de justicia (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos*, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, *cit.*, p. 761).

¹⁹²⁹ Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹⁹³⁰ Para el autor, la adopción de principios generales para el desarrollo sostenible, es la forma correcta de establecer la nueva Ley sobre desarrollo sostenible (*The law of sustainable development: General principles*, *cit.*, p. 143).

- Evaluación de impacto de las medidas económicas que incluya las consecuencias sociales y ambientales.
- Libre competencia a través de la desregulación y la conexión de los mercados.
- El uso de instrumentos económicos como impuestos, cánones de usuario y de contaminador, regímenes de seguros y responsabilidad civil, compromisos voluntarios y derechos de emisión comercializables, comercio de derechos de emisión, información ambiental de las empresas, reducción de las ayudas públicas a actividades perjudiciales para el medio ambiente.
- En la política energética una fiscalidad adecuada y el fomento de la eficiencia.

En cuanto al desarrollo social, el respeto al sistema de derechos humanos y libertades fundamentales, fue recogido como primer principio rector¹⁹³¹, demostrando así el peso del principio antropocéntrico¹⁹³², núcleo del pilar social, dentro de un sistema multidimensional, como lo califica JUSTE RUIZ¹⁹³³, sin perjuicio de la misma dimensión de la solidaridad o del derecho de participación ciudadana dentro de un sistema democrático. No obstante, el sistema de protección de los derechos y libertades fundamentales en el marco europeo goza de dos características dentro de este sistema: su preterición y eficacia jurídica. En primer lugar, porque venía ya recogido en un tratado, aunque pueda ser considerado restringido, como señala CARRILLO SALCEDO¹⁹³⁴, como es el Convenio aprobado por el Consejo de Europa en 1949. En segundo lugar, porque este sistema de protección no tiene como base a un sistema declarativo o *soft law*, sino a través de normas jurídicas vinculantes para las partes, sujetas al control judicial del TEDH.

En lo que respecta a la Carta de Derechos Fundamentales, en nuestra opinión, la propia consideración del desarrollo sostenible como principio ambiental limita, por este defecto, la posibilidad de establecer un sistema de principios a su alrededor de forma coherente con su verdadera naturaleza como objetivo global recogido en el Tratado. Dicho esto, destacamos la contradicción que supone el hecho de que, dentro de los principios rectores para el desarrollo

¹⁹³¹ Aprobados en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹⁹³² Principio 1 de la Declaración de Río.

¹⁹³³ Siguiendo al autor, el derecho al desarrollo posee este carácter pues no se limita a los aspectos puramente cuantitativos (crecimiento económico, aumento de la producción y el comercio, incremento de la riqueza) sino que incluye una dimensión social y cultural con un objetivo final de justicia (*El desarrollo sostenible y los derechos humanos*, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, *cit.*, p. 761).

¹⁹³⁴ *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, *cit.*, p. 64.

sostenible, los relativos al desarrollo social, en cuanto al sistema de protección básica del ser humano, tienen un lugar preferente entre sus principios y han de ser considerados un elemento esencial para el equilibrio del sistema.

Incluso antes de que vea la luz el primer instrumento de planificación ambiental y bajo la influencia de la Cumbre de Estocolmo, ya existe consenso en la formulación de una serie de principios esta naturaleza¹⁹³⁵ que se recogen, a continuación en el PAMA de 1973¹⁹³⁶, en el cual encontramos una relación que trasciende la naturaleza puramente ambiental y que, siguiendo a LOZANO CUTANDA¹⁹³⁷ van a inspirar, desde entonces, la planificación posterior. La cuestión es ¿recoge este sistema de principios exclusivamente aquellos de naturaleza exclusivamente ambiental o incorpora alguno de aquellos que hemos identificado como propios del desarrollo sostenible? El primer PAMA toma, entre otros, como fundamento la búsqueda de un desarrollo armonioso sobre la base del art. 2 del Tratado Constitutivo, que compatibilice el desarrollo económico, la protección del medio y el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Esta necesaria interrelación se traduce desde sus inicios en la asunción de una serie de principios que se recogen en su Título II, asumiendo íntegramente los de la Declaración de Bonn, entre los cuales podemos identificar, como netamente ambientales el de precaución, quien contamina paga, prevención del daño transfronterizo, lucha contra la contaminación o eficacia de las normas ambientales, junto con principios con un origen ambiental que, en su evolución, se van “sostenibilizando” como son el de integración y evaluación previa, así como los que configuran las políticas transversales del sistema de educación y formación junto con la aportación de la ciencia y la tecnología y, por último principios netamente en favor del desarrollo sostenible como son la solidaridad, asistencia y cooperación internacional, herramientas del principio genérico de equidad que se introducen así, desde sus orígenes, en la política ambiental hasta que son recogidos dentro del Acta

¹⁹³⁵ Declaración de los ministros de Medio Ambiente en su reunión celebrada en Bonn el 31 de octubre de 1972.

¹⁹³⁶ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE C 112 de 20/12/1973.

¹⁹³⁷ Para la autora, la política comunitaria para la protección del medio ambiente se ha basado en los principios y objetivos fijados desde 1973 en sucesivos Programas de Acción en materia de medio ambiente (*Derecho Ambiental Administrativo, cit.*, p. 205).

Única¹⁹³⁸ en 1987. Por lo tanto, la respuesta a la primera cuestión planteada debe ser afirmativa. El 2º PAMA¹⁹³⁹ a pesar de parecer una mera actualización, reconoce a uno de los principios propios del desarrollo sostenible como es la necesidad de cambio en el modelo económico.

De hecho, este sistema de principios no se mantiene estático, sino que, como señala SÁNCHEZ RAMOS¹⁹⁴⁰ evoluciona, lo que nos lleva a prestar especial atención aquellos que manifiestan un proceso hacia la “sostenibilización”, como es la propia planificación. En este sentido, ya en el 3º PAMA¹⁹⁴¹ se reconoce la necesidad de una planificación global, más allá de la ambiental, o en el 4º PAMA¹⁹⁴² que nos habla ya de la necesidad de que la protección ambiental no sea un freno al desarrollo económico y social, anticipándose a su formulación en el principio 4 de la Declaración de Río. Esta formulación que, como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁹⁴³ se confirma ya en el 5º PAMA¹⁹⁴⁴, con el que consolidando la idea del necesario equilibrio, tienen cabida otros principios básicos de la Declaración de Río, como son la equidad o la necesidad de un cambio en los modelos de producción y consumo. En esta línea evolutiva, en el 6º PAMA¹⁹⁴⁵ con un mayor peso del concepto de calidad de vida, se hace realidad la integración de la dimensión social en la política ambiental que se materializa, entre otros aspectos, en la toma en consideración de la participación ciudadana a todos los niveles o la necesidad del cambio en

¹⁹³⁸ L 169/1, DOCE de 29/06/1987.

¹⁹³⁹ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros el 17 de mayo de 1977, Diario Oficial nº C 139 de 13/06/1977, Introducción, párrafo 3.

¹⁹⁴⁰ *Desarrollo sostenible y Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aspectos Generales*, en AA.VV. dirigidos por BUSTILLO Y GÓMEZ, *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas, cit.*, p. 81).

¹⁹⁴¹ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983.

¹⁹⁴² Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987 relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987- 1992), Diario Oficial nº C 328 de 07/12/1987 p. 0001 – 0044.

¹⁹⁴³ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit.*, p. 8.

¹⁹⁴⁴ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial nº C 138 de 17/05/1993.

¹⁹⁴⁵ Decisión 1600/2002 de 22 de julio, Diario Oficial nº L 242 de 10/09/2002, p. 0001 – 0015.

los modelos de producción y consumo. Un enfoque que en el 7º PAMA¹⁹⁴⁶ se traduce en el modelo de “economía verde” entendiendo la protección ambiental como garantía de salud y que pone al hombre como centro del sistema, confirmando el enfoque antropocéntrico del cual el derecho de participación se convierte en garante.

Esta “sostenibilización” de algunos principios ambientales, también se aprecia en la política económica, cuando en las Orientaciones Generales de Política Económica para 2002 establece como normas, la necesaria coordinación entre los distintos instrumentos de estas tres políticas o la evaluación previa de las medidas económicas, que tendrá en cuenta también las consideraciones sociales y ambientales, con lo que podemos afirmar que en la política económica se asumen principios de naturaleza social y ambiental. Dicho esto, si tomando el punto de vista de REHBINDER¹⁹⁴⁷, adaptado al conjunto de principios, nos preguntamos si la planificación ambiental y económica europea ha introducido, al menos en parte, los principios rectores del desarrollo sostenible la respuesta debe ser afirmativa, sin perjuicio de que otra respuesta va a tener su aplicación en la práctica.

D. Integración en la planificación

El principio de integración de las consideraciones económicas, sociales y medioambientales, fue también asumido como una norma orientadora en el sistema europeo entre los principios rectores antes citados, “de forma que sean compatibles y se refuercen mutuamente” en el sentido formulado en el principio 4 de la Declaración de Río. De hecho, es tal su importancia que, autores como RODRIGO HERNÁNDEZ¹⁹⁴⁸ o la propia Asociación de Derecho

¹⁹⁴⁶ Decisión N° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de Noviembre de 2013, DOUE L 354/171 De 28/12/2013.

¹⁹⁴⁷ Si bien REHBINDER parte de la consideración del desarrollo sostenible como principio, su reflexión sobre la relación con el Derecho Ambiental es muy útil por cuanto que su enfoque es eminentemente práctico, advirtiendo sobre posibles confusiones en el debate sobre la planificación que no se puede identificar con una planificación global integradora (*El debate sobre la trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho ambiental y de la planificación* (traducción de Germán Valencia), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 1, año 2002, pp. 23-28).

¹⁹⁴⁸ *El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible, cit.*, p. 134.

Internacional¹⁹⁴⁹, lo señalan como el más específico para contribuir al desarrollo sostenible. Vamos a analizar cómo se ha llevado su interpretación y aplicación efectiva dentro de cada una de las políticas analizadas. En la Recomendación del Consejo sobre Orientaciones Generales de Política Económica de 21 de junio de 2002 para los Estados miembros y la Comunidad¹⁹⁵⁰, su propuesta, recomienda centrarse en cuatro áreas¹⁹⁵¹, una de las cuales es, precisa y concretamente, el fomento del desarrollo sostenible en su aspecto intergeneracional cuando se intenta coordinar las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo. El Consejo (en la misma línea que el Consejo Europeo en las OGPE de 2001) sigue proponiendo que esa integración se lleve a cabo desde los instrumentos del propio mercado, que permitan internalizar los costes ambientales reflejándolos en los precios, reconociendo el papel de políticas transversales como son la aportación de la ciencia y la tecnología, la educación y la financiación.

El principio de integración, como nos recuerda FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁹⁵² ya forma parte del primer plan de acción en materia de medio ambiente si bien en una formulación unidireccional que se corresponde con la Declaración de Estocolmo, promoviendo que las consideraciones ambientales formen parte del resto de las políticas, línea que mantiene hasta el 5º Plan de Acción¹⁹⁵³ de 1993 en el que ya se habla de interrelación entre la ambiental y “otras políticas pertinentes”, si bien cuando entra en propuestas concretas se vuelve a su

¹⁹⁴⁹ De hecho, esta Asociación tipo II creada a partir de la Cumbre de Johannesburgo, dedicó monográficamente su Informe emitido en la Conferencia celebrada en Toronto 2006 al principio de integración, dedicándole de nuevo un lugar especial en la Declaración Final de Sofía de 2012, al identificarlo como el principal medio por el cual las cortes y tribunales proporcionan un marco conceptual global para el desarrollo sostenible (Res. 07/2012).

¹⁹⁵⁰ (2002/549/CE), DOCE 11/07/2002, L 182/1.

¹⁹⁵¹ 2.2 Principales desafíos. Recomienda centrarse en cuatro áreas:

- Preservar y consolidar el marco macroeconómico;
- Fomentar más y mejor empleo.
- Reforzar las condiciones para un alto crecimiento de la productividad.
- Fomentar el desarrollo sostenible en interés de las generaciones actuales y futuras.

¹⁹⁵² *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa, cit., p. 6.*

¹⁹⁵³ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial n° C 138 de 17/05/1993.

formulación unidireccional¹⁹⁵⁴ un enfoque que no cambia hasta su balance final en la Comunicación de la Comisión “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: «Hacia un desarrollo sostenible»¹⁹⁵⁵, en la que se propone la interrelación entre las distintas políticas, una concepción coherente, en la línea señalada por la doctrina internacional representada por autores como CORDONIER y KHALFAN¹⁹⁵⁶, que se materializa con el 6º PAMA aprobado mediante Decisión 1600/2002 de 22 de julio¹⁹⁵⁷.

Este principio se convierte así, en un termómetro regulador del estado de salud del objetivo del desarrollo sostenible que, en nuestra opinión, enferma con la entrada de la Estrategia Europa 2020¹⁹⁵⁸, también en la planificación ambiental cuando la Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2011 titulada «VI Programa de Medio Ambiente - Evaluación final»¹⁹⁵⁹, vuelve al modelo inicial de integración unidireccional previo a la Cumbre de Río.

E. Evaluación e Indicadores

Siguiendo a AGUADO MORALEJA¹⁹⁶⁰, estos dos instrumentos son herramientas indispensables en el sistema elegido para la integración del desarrollo sostenible en el Derecho europeo: la planificación estratégica. Según los Principios Rectores para el Desarrollo Sostenible aprobados por el Consejo Europeo, debe llevarse a cabo una evaluación equilibrada de las actividades,

¹⁹⁵⁴ Revisión intermedia del 5º Plan llevada a cabo mediante Decisión núm. 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 “Hacia un desarrollo sostenible”, DOCE L 275, 10-10-1998, art. 2.

¹⁹⁵⁵ COM (1999) 534 final.

¹⁹⁵⁶ Siguiendo el elenco de principios sobre desarrollo sostenible elaborados por la ILA en la denominada Declaración de Nueva Dehli de 2002, los autores hablan de integración como sinónimo de interrelación (*Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, pp. 113 y ss.).

¹⁹⁵⁷ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial nº L 242 de 10/09/2002 pp. 0001 – 0015.

¹⁹⁵⁸ En contra de esta opinión, GARCÍA LUPIOLA considera el modelo de crecimiento sostenible de la Estrategia Europa 2020, como uno de los tres pilares en los que se basa el desarrollo inmediato del proceso de integración europea (*Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la Estrategia Europa 2020, cit.*, p. 20).

¹⁹⁵⁹ (COM (2011)0531).

¹⁹⁶⁰ *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible, cit.*, p. 500.

conforme a los mejores conocimientos disponibles, en base al principio de precaución, respetando el derecho de participación de los ciudadanos. En definitiva, como ya hemos venido exponiendo en este trabajo, la evaluación será equilibrada si respeta el conjunto de principios jurídicos sobre el desarrollo sostenible, condición en la que desempeña un papel fundamental la conexión entre las normas orientadoras y los indicadores que sirvan de referencia en el proceso de evaluación. Veamos cómo se ha articulado el equilibrio dentro de las distintas políticas.

En las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) de 2002 el Consejo reconoce la necesidad de realizar un análisis de impacto de las medidas económicas, que incluya las consecuencias sociales y medioambientales. Es, sin duda, en la planificación ambiental estratégica donde encontramos reflejadas estas dos herramientas básicas del sistema junto con la planificación. Así ya se habla de la necesidad de evaluación previa en el primer PAMA de 1973 y de la elaboración de un cuadro de indicadores en el tercero de 7 de febrero de 1983¹⁹⁶¹, anticipándose a la formulación de los relativos al desarrollo sostenible por parte del Consejo Europeo¹⁹⁶² en más de veinte años. Pero es en el balance final del 5º PAMA en la Comunicación de la Comisión, “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: «Hacia un desarrollo sostenible»¹⁹⁶³, donde ya se habla, además de la necesidad de una estrategia global, de la elaboración de un mecanismo de control, con un conjunto de indicadores y una evaluación periódica, sin perjuicio de otros instrumentos. Esta aportación desde la política ambiental supone un avance del sistema, como señala acertadamente FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁹⁶⁴ que se va a consolidar con el 6º PAMA aprobado mediante Decisión 1600/2002 de 22 de julio¹⁹⁶⁵ y en cuya revisión intermedia mediante Resolución

¹⁹⁶¹ DOCE n° C 046 de 17/02/1983.

¹⁹⁶² Aprobados en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

¹⁹⁶³ COM (1999) 534 final.

¹⁹⁶⁴ *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 13/2008 1ª parte, p. 8.

¹⁹⁶⁵ Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial n° L 242 de 10/09/2002, pp. 0001 – 0015.

del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 2008¹⁹⁶⁶ se cuestiona el PIB como indicador de referencia y plantea un cambio en los modelos de producción y consumo a través de la búsqueda de alternativas que reflejen el bienestar humano y la presión sobre el medio ambiente. No obstante, como refleja la Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2011¹⁹⁶⁷, en su evaluación final del 6º PAMA, esta intención decae a la vez que el propio objetivo del desarrollo sostenible.

Paradójicamente, desde el punto de vista técnico, los sistemas de evaluación han experimentado grandes avances¹⁹⁶⁸ y su desarrollo a nivel internacional, como señala RODRIGO¹⁹⁶⁹, constituye uno de los grandes retos en el seno del Foro Político de Alto Nivel creado por Naciones Unidas a partir de Río+20.

¹⁹⁶⁶ (2007/2204(INI)), Diario Oficial nº C 247 E de 15/10/2009 pp. 0018 – 0025.

¹⁹⁶⁷ (COM (2011)0531).

¹⁹⁶⁸ Sirvan como ejemplo los informes quinquenales SOER de la AEMA, el sistema INSPIRE o el Sistema Compartido de Información Ambiental (SEIS).

¹⁹⁶⁹ Como señala el autor, uno de los instrumentos que prevé la Agenda 2030 para llevar a cabo estos procesos de seguimiento y examen son los indicadores mundiales, la mejora de los sistemas de datos estadísticos y los exámenes periódicos. Una de las herramientas que puede ayudar al seguimiento y examen del cumplimiento es la creación de un conjunto de indicadores mundiales, que junto con los indicadores regionales y nacionales, proporcionen los datos de referencia sobre los progresos que los Estados hacen para alcanzar los objetivos y metas de desarrollo sostenible (*La gobernanza global del desarrollo sostenible: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, en JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 156).

CAPÍTULO VII. Especial consideración del objetivo del equilibrio en el régimen europeo de los espacios naturales protegidos y biodiversidad

I. Introducción

En la implementación, a nivel europeo, del objetivo del desarrollo sostenible, a nuestro juicio, es esencial el análisis de la integración y evolución de lo que venimos denominando sistema jurídico en la protección de los espacios naturales de especial interés¹⁹⁷⁰. Un conjunto normativo que puede ser considerado como régimen de referencia a nivel mundial, muestra de lo que en el Derecho europeo debe entenderse por aplicación del principio de un alto nivel de protección ambiental y que tiene como objeto la conservación de las aves y determinados espacios naturales de alto valor ecológico. Las normas básicas en esta materia son las Directivas de Aves 79/409¹⁹⁷¹ de 2 de abril (posteriormente sustituida por la Directiva 2009/147¹⁹⁷²) y de Hábitats 92/43¹⁹⁷³, en estrecha relación con la principal herramienta de aplicación práctica del principio de precaución: el régimen de evaluación de impacto ambiental estratégico y de proyectos, recogido en las Directivas 2001/42¹⁹⁷⁴ y la 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre¹⁹⁷⁵, modificada, a su vez, por la Directiva 2014/52¹⁹⁷⁶ de 16 de abril, respectivamente, a las que vamos a

¹⁹⁷⁰ Opinión que comparten autores como ARAGAO que sostiene que el análisis comparado entre las directivas de Aves y de Hábitats nos va a dar el resultado de la evolución del Derecho europeo sobre la protección de la naturaleza en la búsqueda del desarrollo sostenible (*La relación entre la directiva de Aves Silvestres y la de Hábitats* en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012, p. 46).

¹⁹⁷¹ DOL 103 de 25.04.1979.

¹⁹⁷² DOL 20/7 de 26.01.2010.

¹⁹⁷³ DOL 206 de 22.07.1992.

¹⁹⁷⁴ DOL 197/30 de 21.07.2001.

¹⁹⁷⁵ DOUE 26/1 de 28.01.2012.

¹⁹⁷⁶ DOUE L 124/1 de 25.04.2014.

Entre otras justificaciones, en el Considerando Sexto de esta Directiva se recoge que:

dedicar este capítulo, así como a la línea de interpretación que ha seguido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los supuestos en que, su aplicación, haya producido un conflicto entre los objetivos de protección ambiental y el desarrollo económico y social, que componen los pilares básicos del desarrollo sostenible. Partiendo de la consideración del objetivo general de desarrollo sostenible, en palabras de AGUDO GONZÁLEZ¹⁹⁷⁷, las medidas de protección ambiental deben ser el resultado de la armonización ponderada de los intereses económicos y medioambientales.

II. La Directiva de Aves

La Directiva del Consejo 79/409 respondió a una previsión contenida en los primeros instrumentos de planificación de la política ambiental comunitaria: el Primer Plan de Acción en materia de Medio Ambiente¹⁹⁷⁸ y la Resolución de los representantes de los gobiernos y del Consejo de 17 de mayo de 1977¹⁹⁷⁹, denominado Segundo PAMA, sobre la base de que el mantenimiento de las aves contribuye al equilibrio biológico, necesario para la conservación del medio natural. La conservación de las aves migratorias, que son consideradas un patrimonio común, supone un problema transfronterizo que implica responsabilidades comunes¹⁹⁸⁰.

“La Directiva 2011/92/UE debe revisarse, asimismo, de manera que se garantice la mejora de la protección del medio ambiente, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y el apoyo al crecimiento sostenible en la Unión. A tal efecto, procede simplificar y armonizar los procedimientos que establece.”

Sin perjuicio de que se remita al modelo de desarrollo de la Estrategia 2020 al recoger en su considerando 17 que: “En la aplicación de la Directiva 2011/92/UE, es necesario garantizar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de conformidad con los objetivos establecidos en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020 — Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».”

En su Considerando 37, además, plantea como propósitos de esta reforma, de forma conjunta, mejorar la eficacia de la evaluación, reducir la complejidad administrativa y mejorar la rentabilidad de las actividades cuando sea necesaria la EIA, entre otros supuestos, en los recogidos en la Directiva 92/43 de Hábitats.

¹⁹⁷⁷ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, *Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales, estudio jurisprudencial*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, n° 201, 2003, p. 61.

¹⁹⁷⁸ Declaración del Consejo de 22 de noviembre de 1973, C 112 de 20.12.1973.

¹⁹⁷⁹ C 139 de 13.06.1977.

¹⁹⁸⁰ Considerando 3°.

Desde este punto de vista, la conservación de las aves que viven en estado salvaje es necesaria para ese objetivo del “desarrollo armonioso”¹⁹⁸¹, en un momento en el que el Tratado, aun no tiene previstas expresamente las competencias en materia de protección ambiental¹⁹⁸². Partiendo de esta premisa, pretende armonizar su protección, por su contribución a la biodiversidad, con la explotación como recurso, en especial a través de la caza de aves, de tal manera que, el nivel de mantenimiento de las poblaciones se corresponderá con las exigencias ecológicas, científicas y culturales, teniendo en cuenta las necesidades económicas y recreativas¹⁹⁸³, sobre la base del principio de no retroceso¹⁹⁸⁴. Al referirse a la caza, además de estos principios, añade la necesidad de una utilización razonable y una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico¹⁹⁸⁵, dejando un plazo de dos años a los Estados para adaptar sus legislaciones¹⁹⁸⁶, sin perjuicio de que puedan adoptar medidas más restrictivas¹⁹⁸⁷. Es por tanto un hecho, que en el texto original de la Directiva de Aves se tienen en cuenta las consideraciones ambientales, junto con las derivadas del desarrollo económico y social.

Dada la cantidad de modificaciones posteriores, atendiendo a las previsiones del Sexto Plan de Acción en materia de medio ambiente¹⁹⁸⁸, tras veinte años, el Consejo decidió refundirlas en un nuevo texto, la Directiva 2009/147¹⁹⁸⁹ de 30 de noviembre, en cuyo Considerando 5º se añade a la justificación tradicional, la conservación de las aves como una necesidad para la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo sostenible¹⁹⁹⁰, objetivo ya

¹⁹⁸¹ Considerando 6º.

¹⁹⁸² Hecho que se produce con el Acta Única de 1987. Curiosamente, señala GARCÍA URETA que, en estas circunstancias, la cuestión a determinar en 1979 era cómo conectar la conservación de las aves con la consecución del mercado común (*Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats, especies de flora y fauna*, Iustel, Madrid, 2010, p. 181).

¹⁹⁸³ Art. 2.

¹⁹⁸⁴ Art. 13.

¹⁹⁸⁵ Art. 7.4.

¹⁹⁸⁶ Art. 18.

¹⁹⁸⁷ Art. 14.

¹⁹⁸⁸ Decisión 1600/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, DOL 242 de 10.09.2002.

¹⁹⁸⁹ DOL 20/7 de 26.01.2010.

¹⁹⁹⁰ Considerando 5º: “La conservación de las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros es necesaria para la realización de los objetivos de la Comunidad en los ámbitos de la mejora de las condiciones de vida y de desarrollo sostenible.”

definido expresamente en el Tratado¹⁹⁹¹ dentro de la Unión, a partir de la reforma de 13 de diciembre de 2007¹⁹⁹² y que pasa a formar parte, a integrarse de manera expresa, de este régimen especial de protección ambiental, con el dictamen favorable del Comité Económico y Social¹⁹⁹³.

III. La Directiva Hábitats

La Directiva del Consejo 92/43 de 21 de mayo¹⁹⁹⁴ relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, como señala ASPAS¹⁹⁹⁵, parte ya del título competencial en materia específica de medio ambiente introducido por el Acta Única, con el entonces art. 130 R del Tratado y en desarrollo del Cuarto PAMA¹⁹⁹⁶. En sus Considerandos, declara como su objetivo principal¹⁹⁹⁷:

“es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la presente Directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero; que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas.”

Según el tenor literal del texto, coexisten un objetivo específico de mantenimiento de la biodiversidad con el objetivo general de “desarrollo duradero” que, en realidad, y a la vista de la interrelación entre desarrollo económico, social y protección ambiental que plantea, a nuestro juicio, se está refiriendo al desarrollo sostenible definido previamente por el Informe

¹⁹⁹¹ Art. 2.3 del TUE, actualmente art. 3.3 del texto consolidado del TUE, 2016/C 202/01. .

¹⁹⁹² DOUE C/306/01 de 17 de diciembre de 2007.

¹⁹⁹³ Dictamen de 10 de junio de 2009, DOUE C/306/79 de 16.12.2009.

¹⁹⁹⁴ DO L 206 de 22.07.1992. Esta norma, a su vez, ha sido modificada por:

- La Directiva 97/62/CE del Consejo de 27 de octubre de 1994 por la que se adapta al progreso técnico y científico y que afectó a los Anexos I y II, DO L 305 de 8 de noviembre de 1997, p.42.
- El Reglamento CE 1882/2003 del Parlamento Europeo y el Consejo de 29 de septiembre de 2003 sobre adaptación de determinadas normas europeas a la Decisión 1999/468/CE del Consejo por el que se establece el procedimiento para el ejercicio de determinadas competencias de la Comisión, que afectó a su art. 6, DO L 284 de 31 de octubre de 2003, p. 1.
- Y la Directiva 2006/105 del Consejo de 20 de noviembre de 2006 con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía, DO L 363 de 20 de diciembre de 2006, p. 368.

¹⁹⁹⁵ *La conservación de la naturaleza en el Derecho Comunitario derivado. La Directiva de Hábitats*, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Director), *Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Editorial Kronos, Zaragoza, 1995, p. 59.

¹⁹⁹⁶ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de 19 de octubre de 1987, DO no C 328 de 7. 12. 1987, p. 1.

¹⁹⁹⁷ Considerando 3º.

Brundtland, reconocido en el propio Tratado de *Maastricht*¹⁹⁹⁸, coetáneo a esta norma, textos que coinciden en este momento con una terminología titubeante e indecisa aun al referirse al modelo de desarrollo, pero que, por otra parte, integran la protección ambiental dentro de ese objetivo global de “desarrollo duradero”¹⁹⁹⁹ que debe, a su vez, tener en cuenta las exigencias culturales y sociales. Por otro lado, la Directiva de Hábitats, precede al 5º PAMA²⁰⁰⁰ que va a asumir, expresamente, el desarrollo sostenible como el objetivo principal de la Comunidad. A partir de esta premisa, que debe servir como punto de partida para nuestro análisis, su función será la recuperación y el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de hábitats y especies naturales de interés comunitario, como señala su art. 2, proceso en el que se tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. No obstante, ya en fase de propuesta, el Comité Económico y Social²⁰⁰¹ criticó la indefinición oficial de algunos conceptos básicos de esta Directiva, defecto que ha llevado, posteriormente a la necesidad de concreción a través de la labor interpretativa del TJUE. Según el ECOSOC, el cumplimiento de estos objetivos precisa de medidas de recuperación que, en algunos casos, pueden tener carácter transfronterizo y que deben ser asumidas por todos los Estados miembros como una responsabilidad común, sin perjuicio de tener en cuenta las diferentes capacidades entre ellos a la hora de soportar las cargas derivadas, así como el carácter limitado del principio “quien contamina paga”, sin perjuicio de la necesidad de evaluación previa de cualquier proyecto o programa que afecte a los espacios naturales protegidos, principio básico de este régimen como nos recuerda GARCÍA URETA²⁰⁰².

¹⁹⁹⁸ Que fue suscrito el 7 de febrero de 1992 y publicado en el DOCE 191/1 de 29 de julio de 1.992.

¹⁹⁹⁹ Este será el punto de partida del razonamiento del Tribunal de Justicia en el caso *Sweetman*, asunto C-258/11, Sentencia de 11 de abril de 2013

²⁰⁰⁰ Resumen, párrafo 2: “El nuevo Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 por todos los Estados miembros, ha introducido como objetivo principal de la Comunidad promover un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente (artículo 2).”

²⁰⁰¹ Dictamen del Comité Económico y Social de 18 de octubre de 1990, sobre la propuesta del Consejo (DOCE C-31 de 06-02-1991).

Párrafo 2.7: “En la propuesta de directiva se utilizan muchos términos que requieren una definición en aras de la seguridad jurídica.”

Por todo ello, se propone que debería incluirse un anexo adicional con la definición de los términos empleados en la propuesta de Directiva.

²⁰⁰² *Directiva de Hábitats y de evaluación de impacto ambiental* en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, cit., p. 113.

Esta Directiva crea así, de forma conjunta con la Directiva de Aves, la red Natura 2000²⁰⁰³, una zonificación de los hábitats objeto de protección, que conlleva un sistema conjunto de vigilancia de los espacios y las especies que lo necesiten, con un método de seguimiento y control, basado en datos científicos, bajo la supervisión y control último del TJUE, como precisa LÓPEZ RAMÓN²⁰⁰⁴, considerando esencial la educación y formación para la efectividad de sistema. Vista la declaración de intenciones, a continuación, debemos cuestionarnos si este régimen aplica de manera efectiva en su contenido el objetivo del “desarrollo duradero” actualizado en los textos básicos del Derecho europeo como desarrollo sostenible. Para un adecuado enfoque de su análisis, siguiendo a LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA²⁰⁰⁵, hemos de partir de la existencia de una relación abierta de medidas que los Estados miembros pueden adoptar para el cumplimiento de sus fines, entre las cuales cabe destacar la planificación y en especial, la evaluación de sus repercusiones a la que dedicaremos especial atención.

El art. 6 nos ofrece diversos supuestos²⁰⁰⁶ en los que puede apreciarse la concurrencia entre la protección de la biodiversidad, razón de ser de esta regulación especial y el desarrollo económico y social²⁰⁰⁷, que también ha de ser tenido en cuenta, régimen que, a continuación, resumimos:

1º.- En el caso de las zonas especiales, éstas tendrán unos planes de gestión, específicos o integrados en otros planes de desarrollo, sin perjuicio de la regulación o incluso a través de convenios.

²⁰⁰³ Art. 3.

²⁰⁰⁴ Para el autor, la Sentencia del TJUE de 2 de agosto de 1993 (caso de las marismas de Santoña) ha resaltado, de manera ciertamente novedosa, la obligación estatal de declarar las zonas de especial protección, conforme a criterios objetivos y científicos, de tal manera que el TJUE constata concretamente que “las marismas de Santoña constituyen uno de los ecosistemas más importantes de la península ibérica” (*Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Editorial Kronos, Zaragoza, 1995, p. 14).

²⁰⁰⁵ *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, La Ley, Madrid, 2012, pp. 137 y ss.

²⁰⁰⁶ BONICHOT, Jean-Claude, *L'article 6 de la directive habitats et CJCE*, *Revue juridique de l'environnement*, N° Extra 1, 2009, pp. 127-129.

²⁰⁰⁷ Objeto de análisis por BRACHINI (*La regolamentazione degli interventi di trasformazione del territorio in attuazione della direttiva habitat tra diritto europeo e diritto interno*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, Vol. 28, N° 5, 2013, pp. 629-640).

2º.- En el caso de planes o proyectos que, sin que tengan que ver con la gestión del lugar o tengan relación con la misma, puedan afectar a estas zonas, de forma apreciable, se someterán a evaluación previa²⁰⁰⁸.

A.- Que solo será favorable, previa información pública, si hay seguridad de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.

B.- En el caso de que las conclusiones sean negativas, la regla general será la denegación.

C.- A pesar de las conclusiones negativas, solo se aprobará el plan o proyecto excepcionalmente:

a) Por “razones imperiosas de interés público de primer orden” entre las que incluye las razones de índole social o económica, obligando a adoptar medidas compensatorias, lo que convierte en excepcional a estas consideraciones y a una interpretación restrictiva por parte del Tribunal de Justicia de la UE, como veremos a continuación.

b) En el caso de que la evaluación afecte a un hábitat o especie declarado prioritario, esas razones excepcionales solo podrán ser relativas a la salud humana o a la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente o, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

No podemos concluir este análisis sin recordar la inexistencia de un régimen específico de evaluación en la Directiva Hábitats, que como nos recuerda GARCÍA URETA²⁰⁰⁹, no hace tampoco una remisión expresa a la Directiva 85/337 de EIA. Para el autor el motivo puede estar en que quizás los Estados no quisieron someter a este tipo de EIA los planes y proyectos que afectasen a zonas protegidas, quedando libres de fijar un procedimiento evaluatorio diferente. Por otra parte, en su evaluación periódica de la red Natura

²⁰⁰⁸ Una delimitación material que ha sido objeto de una línea jurisprudencial en nuestro ordenamiento mediante Sentencias como la de 8 de julio de 2015 (Recurso Contencioso 2692/2013, ponente PECES MORATE) en relación con la ampliación de la zona denominada Sierra de Escalona Dehesa de Campoamor, al declarar que la aprobación de la ampliación de la Red de Zonas de Especial Protección para las Aves de la Comunidad Valenciana no requiere evaluación ambiental estratégica. En el mismo sentido, la Sentencia de 30 de septiembre de 2014 (Recurso de Casación 4573/2012).

²⁰⁰⁹ *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats, especies de flora y fauna, op. cit.*, p. 552.

2000, prevista en el art. 9, la Comisión tendrá en cuenta los objetivos de los arts. 2 y 3, es decir garantizar la biodiversidad, teniendo en cuenta también las exigencias económicas, sociales y culturales, teniendo en cuenta las particularidades regionales y locales.

En relación con las que se ha venido en denominar políticas transversales, entendidas como tales la financiación, la aportación de la ciencia y la tecnología y la educación, reciben distinto tratamiento en esta Directiva. La financiación es el objeto del art. 8 y tiene el objetivo de cumplir con las obligaciones recogidas en el art. 6.1, es decir, a las medidas de conservación que respondan a las necesidades ecológicas. Las medidas financieras serán aprobadas por la Comisión y deberán cubrir los costes de las medidas indispensables para el mantenimiento o restablecimiento de un estado de conservación favorable, así como los costes totales que se deriven de dichas medidas. Para verificar si incluye en este concepto la compensación a las afecciones económicas y sociales de las medidas de conservación puramente ambientales, deberemos analizar la clasificación que el TJUE hace de estas medidas a través de sus pronunciamientos. Por otra parte, dedica el art. 18 al fomento de la investigación y los trabajos científicos y, por último, a pesar de considerar²⁰¹⁰ esencial la educación y formación de la sociedad para la efectividad del sistema, la Directiva 92/43 no dedica ningún artículo a esta materia.

Hecha esta semblanza del contenido de la norma básica europea en materia de protección de espacios naturales, desde el enfoque de este trabajo, podemos concluir que este régimen que tiene como objeto la conservación de la biodiversidad europea, tiene en consideración en su declaración de intenciones, además, el desarrollo económico y social, con un enfoque que nos resume ASPAS²⁰¹¹, cuando afirma que implantar la Directiva de Hábitats va a exigir tener en cuenta otras políticas sectoriales comunitarias, tales como, agrícola, transportes, desarrollo regional, etc... de tal forma que la importancia de estas políticas es esencial en la ordenación del territorio. Para el autor, la integración

²⁰¹⁰ Así lo recoge en su último Considerando.

²⁰¹¹ *La conservación de la naturaleza en el Derecho Comunitario derivado. La Directiva de Hábitats*, en LÓPEZ RAMÓN (Director), *Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Editorial Kronos, Zaragoza, 1995, p. 81.

de la conservación de la naturaleza en estas políticas subyace en la concepción de la Directiva y en el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Partiendo de su artículo 6 como regulación material, a continuación analizaremos cómo se han ido resolviendo los conflictos derivados de su necesaria coexistencia en relación con el objetivo inicial del “desarrollo duradero”, recogido en el Tratado como desarrollo sostenible a partir de 1992 y definido a partir de su reforma en 2007, una cuestión cuyo tratamiento, desde el punto de vista jurídico no ha sido pacífica²⁰¹² y por ello, del mayor interés práctico.

IV. Régimen de la evaluación previa en relación con los espacios naturales y la biodiversidad bajo el prisma del desarrollo sostenible

Uno de los regímenes específicos del Derecho Ambiental que fue desarrollado en fecha más temprana en el Derecho europeo es el de la evaluación de impacto ambiental²⁰¹³, incluso antes de que fuese recogido en el entorno de Naciones Unidas en la propia Declaración de Tokio²⁰¹⁴ emitida por la Comisión *Brundtland*, objeto de regulación en el contexto transfronterizo, por el Convenio de *Espoo* de 25 de febrero de 1991²⁰¹⁵ y recogido, con carácter

²⁰¹² Autores como KRÄMER señalan que la Comisión ha sido más que generosa admitiendo la exención de ciertos proyectos del estricto sistema de protección establecido en el art. 6, considerando que ninguna de ellas hubiera sido aceptada por el TJUE (*El papel de la Directiva Hábitats en la protección de la Biodiversidad en la Unión Europea* en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, cit., p. 26).

²⁰¹³ MURTULA, *Venticinque anni di valutazione di impatto ambientale in Europa: verso una revisione della direttiva*, Rivista giuridica dell' ambiente, Nº 1, 2011, pp. 175-180.

²⁰¹⁴ Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, cit., Anexo I.

Principio 5.- Evaluaciones previas del medio ambiente:

“Los Estados realizarán o requerirán evaluaciones previas de las actividades que se propongan y que puedan afectar considerablemente al medio ambiente o a la utilización de los recursos naturales.”

²⁰¹⁵ Primer texto jurídico internacional en el que se recoge esta institución, que no figuraba entre los principios de la Declaración de Estocolmo de 1972, y del que consideramos interesante al objeto de este estudio reproducir parte de su contenido.

En primer lugar, en cuanto al desarrollo sostenible ya que su texto comienza así:

“Las Partes en el presente Convenio,

Conscientes de la interdependencia entre las actividades económicas y de sus consecuencias ambientales, Afirmando la necesidad de garantizar un desarrollo ecológicamente racional y sostenible,...”

genérico, en el principio 17 de la Declaración de Río de 1992. Su objeto se refiere a cualquier actividad propuesta que pueda producir, en grado de probabilidad, un impacto negativo considerable sobre el medio ambiente. Aun así, no podemos olvidar que, al referirse a la necesaria eficacia jurídica de las normas ambientales, el principio 11 de la Declaración de Río nos recomienda que “*Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican*”.

En el ámbito europeo, en primer lugar, el Consejo y el Parlamento aprueban la primera Directiva 85/337/CEE²⁰¹⁶ de EIA de proyectos, norma que, como nos recuerda ESTEVE PARDO²⁰¹⁷ se va a convertir en una herramienta indispensable en el régimen de los espacios naturales protegidos con la Directiva de Hábitats 92/43, a partir de la obligación impuesta en el art. 6. En segundo lugar y para completar el régimen sobre esta herramienta en el ámbito europeo, con el objeto de regular su aplicación al ámbito de planes y programas de carácter público, en lo que se denomina planificación estratégica o PPP (Planes, Políticas y Programas), se aprobó la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2001/42²⁰¹⁸ de 27 de junio. Dado que la Directiva Hábitats no establece un régimen específico de evaluación de actividades cuando éstas afecten a la red Natura 2000²⁰¹⁹, consideramos indispensable tener en cuenta la importancia del régimen europeo en materia de evaluación de impacto, en cuanto que su aplicación va a tener una influencia decisiva en la autorización o no de actividades humanas, de indudable repercusión sobre el medio ambiente, que afecta a espacios y especies protegidos por su especial interés y, además, sobre el desarrollo económico y social de las zonas afectadas. Su importancia

En segundo lugar, por su definición de lo que considera impacto sujeto a su ámbito de aplicación: Definiciones, iv)

“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.”

²⁰¹⁶ DOL 175, p. 40, en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO L 156, p. 17).

²⁰¹⁷ *Derecho del medio ambiente, cit.*, pp. 77 y ss.

²⁰¹⁸ DOL 197/30 de 21.07.2001.

²⁰¹⁹ Al respecto GARCÍA URETA llama la atención sobre el hecho de que en la Directiva Hábitats ni siquiera haya una remisión expresa a la previa 85/337, a la hora de determinar el alcance de la evaluación prevista en el art. 6.3, dato que interpreta como la expresión de la voluntad de los Estados de quedar libres para establecer un procedimiento evaluatorio diferente (*Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats, especies de flora y fauna*, Iustel, Madrid, 2010, p. 552).

nos obliga a analizar pues, cómo se articula el equilibrio de intereses en este régimen.

1. Proyectos públicos y privados que afecten a los espacios naturales protegidos y la biodiversidad

La obligación de someter a evaluación previa de impacto ambiental a aquellos proyectos públicos y privados que puedan tener efectos sobre espacios protegidos contiene, como tal, un juicio de carácter complejo, como señala JORDANO FRAGA²⁰²⁰ y supone una obligación recogida en el art. 6.3 de la Directiva de Hábitats 92/43, que es en sí, siguiendo a GARCÍA URETA²⁰²¹ un precepto que entraña una enorme complejidad. Estas autorizadas valoraciones nos proporcionan una primera imagen del objeto de nuestro estudio.

El régimen general de evaluación de impacto ambiental, objeto de la Directiva del Consejo 85/337/CEE de 27 de junio de 1985 , posteriormente sustituida por la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre²⁰²², modificada, a su vez, por la Directiva 2014/52²⁰²³ de 16 de abril que pretende, entre otros objetivos, como señala el citado autor²⁰²⁴, promover una mayor integración de este requisito en los procedimientos de autorización existentes²⁰²⁵, reducir la complejidad de los trámites administrativos y garantizar el derecho de participación pública²⁰²⁶ en los

²⁰²⁰ Para el autor, a esta complejidad contribuye su objeto que consiste en determinar, mediante un procedimiento específico la viabilidad ambiental de un proyecto público o privado (*La Evaluación de Impacto Ambiental: Naturaleza, impugnabilidad y perspectivas*, RDU nº 143,1995, pp. 129 y ss.).

²⁰²¹ *Op. cit.*, p. 500.

²⁰²² DOUE 26/1 de 28.01.2012.

²⁰²³ DOUE L 124/1 de 25.04.2014. Entre otras justificaciones, en el Considerando Sexto de esta Directiva al establecer que: “La Directiva 2011/92/UE debe revisarse, asimismo, de manera que se garantice la mejora de la protección del medio ambiente, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y el apoyo al crecimiento sostenible en la Unión. A tal efecto, procede simplificar y armonizar los procedimientos que establece”. Sin perjuicio de que se remita al modelo de desarrollo de la Estrategia 2020 en su Considerando 17 o que en su Considerando 37, además, plantee como propósitos de esta reforma, de forma conjunta, mejorar la eficacia de la evaluación, reducir la complejidad administrativa y mejorar la rentabilidad de las actividades cuando sea necesaria la EIA, entre otros supuestos, en los recogidos en la directiva 92/43 de Hábitats.

²⁰²⁴ GARCIA URETA, *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 193 y ss.

²⁰²⁵ Camino ya emprendido por la reforma derivada de la Directiva 97/11/CE de 3 de marzo.

²⁰²⁶ BILLET, Philippe, *La place de la diversité biologique dans les évaluations environnementales, l'information du public et la participation*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1,

términos del Convenio de *Aarhus*. En su análisis, separaremos su objeto, principios, contenido mismo de la evaluación, así como de qué manera asume este régimen el objetivo del desarrollo sostenible.

A. El objeto del conflicto

En un sentido más amplio, esta norma dedica a delimitar su ámbito de aplicación su artículo 1, apartado 1, al establecer que ésta «se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente», definiendo proyecto en el apartado 2 como “realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, así como otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo²⁰²⁷, dicción que se ha mantenido inalterada a pesar de las sucesivas reformas. Por su parte la Directiva 92/43 de Hábitats, dentro de las medidas de conservación recogidas en el art. 6.3, somete a evaluación a aquellos planes y proyectos que, “sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos”, un concepto clave en la eficacia del sistema como precisa GARCÍA URETA²⁰²⁸.

Hecha esta necesaria delimitación legal del objeto de esta regulación, a continuación, analizaremos cómo por parte del TJUE, ya desde el asunto *Kraajeweld*²⁰²⁹, existe un criterio amplio a la hora de interpretar el ámbito de

2008 (Ejemplar dedicado a: Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature: réflexion prospective), pp. 57-67.

²⁰²⁷ La delimitación de qué puede considerarse plan o proyecto también ha suscitado controversias en nuestro ordenamiento. Sirva como ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2014 (Recurso Contencioso 387/2012, ponente MENÉNDEZ PÉREZ), que acudiendo a la jurisprudencia del TJUE en el caso *Waddenzee* (asunto C-127/02, Sentencia de 7 de septiembre de 2004), a pesar del criterio amplio de interpretación al respecto, concluye en su extenso Fundamento de Derecho Primero, que no puede considerarse como tal el Decreto 600/2012 por el que se declara de interés para la defensa nacional el campo de tiro y maniobras de La Pájara en Fuerteventura.

²⁰²⁸ *Directiva de Hábitats y de evaluación de impacto ambiental* en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, cit., p. 108. En la doctrina francesa destacar el análisis de esta cuestión por autores como STRUILLLOU (*L'évolution du cadre légal des études d'impact*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2004 (Ejemplar dedicado a: Le juge administratif et l'environnement), pp. 75-82) o BADRÉ (*Evaluation environnementale et préservation de la biodiversité*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: Evaluation environnementale et gestion de biodiversité), pp. 79-86)).

²⁰²⁹ Asunto C-72/95, Sentencia de 24 de octubre de 1996, párrafos 56 a 59.

aplicación de la regulación europea sobre evaluación de impacto, con especial atención a los espacios naturales protegidos. En el asunto *Wadenzee*²⁰³⁰, el Tribunal interpretó como tal la licencia anual que se concedía para la recogida de berberecho y que, por tanto, debe ir precedida de una EIA, cuestión que también fue objeto de debate en el ya citado asunto C-50/09, Comisión *v.* Irlanda respecto de la inclusión de las obras de demolición dentro de los proyectos sujetos a EIA²⁰³¹. En el asunto C-560-08²⁰³², el Tribunal declara la necesidad de someter a evaluación de impacto las modificaciones a un proyecto que ya fue evaluado previamente²⁰³³. No faltan pronunciamientos en los que se considera necesaria la evaluación de impacto de un proyecto ya aprobado y pendiente de ejecución, después de la inclusión de la zona en el inventario de LICs por la Comisión, como ocurrió en el caso Valle del Elba²⁰³⁴. Todo ello sin perjuicio de la casuística desarrollada en tribunales nacionales y que en nuestra doctrina ha sido objeto de análisis por LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS Y PERNAS GARCÍA.²⁰³⁵

B. Principios básicos del régimen de EIA

Todo ello sin perjuicio, como nos recuerda nuestro Tribunal Supremo, de que en la delimitación de los umbrales establecidos por la Directiva 85/337, el Estado miembro no puede establecer criterios aplicativos para determinar qué tipo de proyectos debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental atendiendo únicamente a las dimensiones de los proyectos, sin tomar en consideración su naturaleza y localización (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2013, Recurso de Casación 4123/2010, ponente BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT).

²⁰³⁰ Asunto C-127/2002, Sentencia de 7 de septiembre de 2004 (Gran Sala), cuestión prejudicial planteada por el *Raad van State* (Países Bajos).

²⁰³¹ Párrafos 97 y ss.

²⁰³² Sentencia de 15 de diciembre de 2011, Comisión *v.* Reino de España.

²⁰³³ Párrafos 103 y ss.

²⁰³⁴ Asunto C-399/2014, Sentencia de 14 de enero de 2016.

²⁰³⁵ En su análisis de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, los autores analizan diferentes aspectos relativos al objeto de evaluación, como es el supuesto de que un plan se sometiera a EIA si por su concreción definían o condicionaban la localización de instalaciones, obras o actividades, jurisprudencia que tiene como origen la Sentencia de 30 de octubre de 2003 (Recurso de Casación 7460/2000, ponente YAGÜE GIL) anterior a la trasposición de la Directiva 2001/42 mediante Ley 9/2006 de 28 de abril; pronunciamientos que delimitan qué debe considerarse proyecto como son las Sentencias de 14 de abril de 2011 (Recurso Contencioso 629/2008, ponente RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ) respecto de un trasvase de recursos hídricos entre cuencas, la de 9 de abril de 2012 (recurso de Casación 1064/2009, ponente CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA) referida a la obligación de evaluar la modificación de un proyecto; o aquellos supuestos excluidos de la obligación de evaluación previa como ocurre cuando hay dictamen motivado del Consejo de Ministros analizado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998 de 22 de enero, ponente RODRÍGUEZ BEREIJO (*Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada, cit.*, pp. 311 y ss.).

El enfoque de la norma europea que regula la evaluación de impacto ambiental de los proyectos públicos y privados queda claramente delimitado en los Considerandos de la Directiva 2011/92/UE²⁰³⁶ cuando cita como principios básicos para su aplicación, los de cautela, acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma y en el de quien contamina paga, sin perjuicio de que los Estados miembros puedan establecer normas más estrictas en la materia, así como el principio de proporcionalidad. Respecto de la integración o interrelación, nos dice que *“Las repercusiones sobre el medio ambiente han de tenerse en cuenta lo antes posible en todos los procesos técnicos de planificación y decisión”*.²⁰³⁷

En esta línea de fomento de la eficacia, en la reforma operada con la Directiva 2014/52/UE, la preocupación es elevar el nivel de calidad del proceso de evaluación y para ello, se propone mejorar la integración con otras estrategias y políticas tanto europeas como nacionales²⁰³⁸ y, a la vez, la mejora de la eficiencia y el “crecimiento sostenible”²⁰³⁹, como “cuestiones ambientales”²⁰⁴⁰. Se propone contribuir al modelo de desarrollo propuesto por la Estrategia Europa 2020 que, como recordamos, se define por un modelo de “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”²⁰⁴¹. En cambio, no se cita el objetivo de desarrollo sostenible, ni la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, por lo que consideramos que omite un objetivo básico de la Unión Europea, definido en el Tratado. En lo que respecta al proceso de evaluación, plantea su simplificación y armonización con otros procedimientos, así como el establecimiento de “plazos razonables”²⁰⁴² para resolver. Especialmente, en relación con la red Natura 2000, establece la necesidad de integración de los procedimientos de evaluación para mejorar la calidad misma del procedimiento, reducir la complejidad administrativa y aumentar la rentabilidad (entendemos

²⁰³⁶ La reforma operada por esta Directiva es considerada por autores como ALLI ARANGUREN, como una oportunidad no aprovechada para incorporar la experiencia de la Comisión y los criterios del TJUE (*Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad, pensar globalmente y actuar localmente*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, nº 226, 2006, pp. 139-212).

²⁰³⁷ Considerando 2.

²⁰³⁸ Considerando 21.

²⁰³⁹ Considerando 6.

²⁰⁴⁰ Considerando 7.

²⁰⁴¹ Considerando 17.

²⁰⁴² Considerando 36.

que de la actividad proyectada)²⁰⁴³. Respecto de las medidas previstas en los procesos de evaluación, deben evitar “todo deterioro de la calidad ambiental”.²⁰⁴⁴

Entendemos que la mayor aportación del espíritu de la Directiva 2014/52/UE, en lo que al desarrollo sostenible se refiere, consiste en, sin bajar el nivel de protección ambiental de las normas que le preceden, precisamente, elevar el nivel de calidad de la norma en sí que nos recuerda la necesidad de elaborar normas ambientales eficaces recogida como principio 11 de la Declaración de Río. Esta mejora se advierte en aspectos como la regulación de las consultas previas, el contenido de la información solicitada, la integración del procedimiento en otros procedimientos de autorización de la actividad o creando la obligación para los Estados miembros, de establecer “plazos razonables” para resolver. Estas medidas van a suponer una mejora en la seguridad jurídica de los responsables de la actividad proyectada y con ello una mayor confianza en la viabilidad económica del proyecto. De hecho, la Directiva crea la obligación respecto de los Estados, de evaluar, cada seis años dos factores significativos respecto del desarrollo económico: la duración media de los procesos de EIA y el coste de la aplicación de esta Directiva para las PYME²⁰⁴⁵. En la misma línea de opinión y en relación con esta última reforma de la Directiva EIA, previamente a su aprobación, se pronunció el Comité Económico y Social en su Dictamen de 13 de febrero de 2013²⁰⁴⁶, en el que, con el fin de garantizar un contexto empresarial competitivo, basado en el modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la Estrategia Europa 2020²⁰⁴⁷, ya reivindicaba la eficacia en el proceso de evaluación apelando a la importancia de los plazos, proporcionalidad y coordinación entre los distintos procedimientos, con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica a los interesados. En este sentido, sin perjuicio de las garantías del derecho de participación ciudadana, muestra su preocupación por el hecho de que pueda ser instrumentalizado con fines dilatorios.

²⁰⁴³ Considerando 37.

²⁰⁴⁴ Considerando 11.

²⁰⁴⁵ Nuevo artículo 12.2.

²⁰⁴⁶ 2013/C, DOUE 133/07 de 9.5.2013, ponente ZBORIL.

²⁰⁴⁷ Párrafo 2.5.

De esta forma, aun cuando no se recoge expresamente el objetivo y principios sobre el desarrollo sostenible, la integración de las consideraciones sociales y económicas en el proceso de evaluación, sin un retroceso de los principios ambientales, puede ser considerada como una muestra de asunción implícita del sistema objeto de nuestro estudio. A continuación, analizaremos cómo se materializa esta integración en el proceso de evaluación tomando como referencia el principio 4 de la Declaración de Río.

C. Análisis del principio de integración en el proceso de evaluación

Partiendo de este conjunto de principios, es importante identificar qué factores pues, hay que tener en consideración, con arreglo a esta norma, que puedan relacionar la protección ambiental con el desarrollo económico y social. Pero tan importante como la anterior cuestión es identificar cómo se han valorado dichos factores. Como señala el TJUE en el caso *Derrybrien*²⁰⁴⁸, el art. 3 de la Directiva 85/337 establece que la evaluación deberá identificar, describir y evaluar los efectos directos e indirectos en los siguientes factores:

- El ser humano, la fauna y la flora.
- El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.
- Los bienes materiales y el patrimonio cultural.
- La interacción entre los factores comprendidos en las letras a), b) y c).²⁰⁴⁹

Como manifestación del aspecto social del impacto del desarrollo proyectado, en cuanto a qué entiende el art. 3 de la Directiva cuando cita a la

²⁰⁴⁸ Asunto C-215/2006, Comisión v. Rep. de Irlanda, Sentencia de 3 de julio de 2008 (Sala Segunda), párrafo 5.

²⁰⁴⁹ A partir de la reforma de la Directiva 2014/52, el art. 3.1 cambia la relación de factores a considerar, que pasan a ser:

- a) “La población y la salud humana.
- b) La biodiversidad, prestando especial atención a las especies y hábitats protegidos en virtud de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 2009/147/CE.
- c) La tierra, el suelo, el agua, el aire y el clima;
- d) Los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje;
- e) La interacción entre los factores contemplados en las letras a) a d).

2. Los efectos a que se refiere el apartado 1 en los factores recogidos en el mismo incluirán los efectos esperados derivados de la vulnerabilidad del proyecto ante riesgos de accidentes graves o de desastres que incidan en el proyecto de que se trate.”

población y a la salud humana, podemos encontrar respuesta al analizar los aspectos que deben recogerse en la información que facilite el maestro de obras en su informe previo a la evaluación. Según el art. 5.3 la Directiva 2014/52/UE establece unos mínimos en los que, una vez descrita la actividad proyectada, predomina el aspecto medioambiental en relación con los efectos, medidas de todo tipo y posibles alternativas. Su contenido se precisa con mayor detalle en el Anexo IV que, en su párrafo 3, ya se refiere a la interrelación a los posibles efectos ambientales entre sí.

En este punto confirmamos que la necesaria interrelación entre los factores a los que hace alusión el art. 3 se limita a los considerados estrictamente ambientales, por lo que no incluye en esta información mínima la evaluación de la interrelación entre los efectos sobre el medio ambiente y los factores de desarrollo económico y social. Ahora bien, a nuestro juicio, esta redacción no quiere decir que no sea posible, dado que, como indicamos antes, la norma queda abierta a la posibilidad de que el autor del proyecto pueda suministrar más información y diversa a la estrictamente ambiental para, a continuación, exponer la interrelación entre los distintos factores. Por otra parte, como han señalado autores como SANTAMARÍA ARINAS²⁰⁵⁰, habrá que estar a la interpretación de este nuevo Anexo IV por parte del TJUE. En este punto debemos recordar que, según el principio 4 de la Declaración de Río, la protección del medio ambiente debe formar parte del proceso mismo de desarrollo y no debe considerarse de forma aislada, un enfoque expresamente asumido en los principios rectores del desarrollo sostenible²⁰⁵¹ como “integración de las políticas”.²⁰⁵²

D. El objetivo del desarrollo sostenible en la EIA de proyectos

²⁰⁵⁰ *Evaluando al evaluador: razones técnicas, jurídicas y políticas en la evaluación de impacto ambiental de proyectos*, en GARCIA URETA, Agustín (Coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 33.

²⁰⁵¹ Aprobados en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, DOC 10255/05.

²⁰⁵² Expresado literalmente así: “fomentar la integración de las consideraciones económicas, sociales y medioambientales de forma que sean compatibles y se refuercen mutuamente a través del pleno aprovechamiento de los instrumentos de mejora de la reglamentación, como la evaluación equilibrada del impacto y la consulta de las partes interesadas”.

Partiendo de una visión optimista y abierta como la que hemos expuesto, en relación con el contenido de la información que debe facilitar el promotor, así como con los factores a tener en cuenta, enumerados en el art. 3, nos permite apreciar en este régimen la presencia creciente del objetivo del desarrollo sostenible, a medida que se han ido produciendo sus reformas.

Si bien es cierto que no se emplea el término literal, ni los antecedentes jurídicos directos de forma explícita, en el análisis de este proceso evolutivo, podemos distinguir entre:

- El aspecto interno: al contemplar la posibilidad de que en la propia EIA, el promotor facilite información y se tengan en consideración los elementos relevantes sobre la protección del medio ambiente, su objetivo específico, así como, su interrelación con los aspectos relativos al desarrollo económico y social, como son la población, la salud humana o la viabilidad y efectos, en términos de desarrollo económico de la actividad proyectada, es decir, los elementos básicos que componen el objetivo del desarrollo sostenible.
- De su aspecto externo, ya que en su art. 2.2 se permite la posibilidad de que la EIA vaya integrada dentro de otros procedimientos de evaluación e incluso dentro del procedimiento mismo de autorización de la actividad proyectada²⁰⁵³.

La siguiente cuestión es cómo se ha venido articulando esa interrelación, esencia misma del principio de integración y por ende, del objetivo del desarrollo sostenible. Para encontrar la respuesta en el entorno del Derecho europeo hemos de acudir a la interpretación del TJUE, en lo que hemos denominado ponderación de los intereses en juego, que analizaremos en el epígrafe correspondiente.

²⁰⁵³ Circunstancia por la que NOGUEIRA LÓPEZ compara la EIA con un cangrejo ermitaño que necesita imperiosamente un caparazón para sobrevivir o, en términos futbolísticos con un centrocampista que tiene amplia visión de juego, pero que necesita un delantero para que materialice el gol (*Evaluación de impacto ambiental*, Atelier Libros, p. 75).

2. El régimen de la evaluación ambiental estratégica en la protección de la biodiversidad

Si en materia de proyectos la alusión al objetivo del desarrollo sostenible es prácticamente indirecta, en el caso de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2001/42²⁰⁵⁴ de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (también denominada evaluación estratégica), el enfoque, en nuestra opinión y en lo que respecta al objetivo del desarrollo sostenible, es completamente diferente. Nos recuerda SANDS²⁰⁵⁵ que se trata de la primera norma de esta naturaleza que impone obligaciones vinculantes para los Estados miembros. Coetánea con la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible²⁰⁵⁶, parte de la necesidad de fomentar el desarrollo sostenible sobre la base del art. 6 del Tratado²⁰⁵⁷, así como de que el sistema de evaluación de planes y programas debe redundar en beneficio de los “medios empresariales”²⁰⁵⁸. Como indica GARRIDO CUENCA²⁰⁵⁹, este régimen sirve para completar y nunca sustituir el preceptivo proceso de evaluación ambiental de proyectos y define la EAE como:

“El proceso formalizado, sistemático y global de evaluación de los efectos medioambientales de una política, plan o programa y sus alternativas, que tiene por fin incorporar e integrar las consideraciones medioambientales al proceso de toma de decisiones, incluido el normativo, previo a la adopción de un proyecto específico y determinado.”

El objetivo es crear un marco común²⁰⁶⁰, en base a unos principios genéricos que, posteriormente, puedan ser concretados por los Estados

²⁰⁵⁴ DO L 197/30 de 21.07.2001.

²⁰⁵⁵ *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 812:

“EC Directive 2001/42 is the first international instrument to impose binding obligations, requiring member states to ensure that an environmental assessment is carried out of certain planes and programmes which are likely to have significant effects on the environment...”

²⁰⁵⁶ Aprobada en el Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo los días 16 y 17 de junio de 2001. S/N/2001/01 REV 1.

²⁰⁵⁷ Considerando 1.

²⁰⁵⁸ Considerando 5.

²⁰⁵⁹ En opinión de la autora, la EAE supone el estadio más avanzado en la política preventiva ligada al logro del desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, al aplicar los principios nucleares de la evaluación ambiental a las decisiones sobre las políticas, planes o programas que preceden a los proyectos (*Intervención pública y sostenibilidad medioambiental: análisis desde el punto de vista de la organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación. Situación actual, balance y perspectivas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental n 13, 2008, pp. 49-83).

²⁰⁶⁰ TABELLINI, *La direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS) opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario*, Rivista giuridica dell' ambiente, N° 3-4, 2005, pp. 685-692.

miembros, sobre la base del principio de subsidiariedad, que evite duplicaciones y complicaciones innecesarias en los procesos de aprobación, en los que se integrará este requisito, citando específicamente los planes y programas que deban ser objeto de evaluación conforme a las Directivas de Aves y de Hábitats²⁰⁶¹. El principal objeto de esta regulación ya viene definido en su art. 1 que pretende:

“Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.”

Este planteamiento cuenta con el apoyo del Comité Económico y Social y así lo manifestó en su Dictamen de 29 de mayo de 1997²⁰⁶², en el que destaca positivamente que la propuesta de la Comisión²⁰⁶³ sobre evaluación estratégica, ya respetaba un modelo de desarrollo sostenible en los términos expuestos en la Declaración de Río²⁰⁶⁴. En lo que al objeto de nuestro estudio se refiere, la principal aportación de esta norma es que pretende compatibilizar dos objetivos básicos del máximo interés: un elevado nivel de protección ambiental, con el desarrollo sostenible. El mecanismo es la integración de las consideraciones medioambientales en la elaboración de planes y programas desde su fase inicial de preparación, como señala su artículo 4, hasta en la propia supervisión de la Directiva²⁰⁶⁵. El informe medioambiental, elaborado por la propia autoridad promotora del plan o programa, como parte inherente del mismo, debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente, así como las alternativas razonables que tengan en cuenta “los objetivos y el ámbito geográfico de aplicación del plan o programa”²⁰⁶⁶, remitiéndose al Anexo I en cuanto a su contenido básico. El informe “deberá ser tenido en cuenta”²⁰⁶⁷ durante la elaboración y antes de la adopción de plan o

²⁰⁶¹ Considerandos 10 y 19.

²⁰⁶² 97/C D O C 287/21 de 22.9.97, ponente PELLARINI.

²⁰⁶³ DO C 129 de 25.4.1997, p. 14 y DO C 83 de 25.3.1999, p. 13.

²⁰⁶⁴ Párrafo 2.1.

²⁰⁶⁵ Según el segundo párrafo del art. 12.3: “Con el objeto de seguir integrando los requisitos de la protección del medio ambiente en otras políticas comunitarias, de conformidad con el art. 6 del Tratado...”

²⁰⁶⁶ Artículo 5.

²⁰⁶⁷ Artículo 8. Proceso de toma de decisiones.

programa y a su vez, en su elaboración es un requisito básico la participación pública y la opinión de las autoridades medioambientales.

En cuanto a los efectos a considerar, la enumeración del Anexo I, establece una relación abierta, citando prácticamente los previstos en el artículo 3 de la Directiva 2014/52, incluida su interrelación. Las medidas previstas pueden ser, al igual que en sede de EIA de proyectos, preventivas, correctoras o compensatorias. Especial interés tiene el art. 3.2.b) según el cual deberá realizarse una evaluación ambiental de todos los planes o programas que “atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a los arts. 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE”. El Anexo I, además, prevé que “cualquier problema medioambiental existente que sea importante para el plan o programa” y que afecte a una zona protegida, debe figurar en el informe.

A la vista del resumen normativo expuesto, entendemos del máximo interés la interpretación extensiva respecto del régimen de EIA de proyectos, siguiendo la opinión de LAZCANO BROTÓNS y GARCÍA URETA²⁰⁶⁸, que ha venido dado el TJUE al contenido abierto de esta Directiva²⁰⁶⁹. Este carácter se manifiesta desde el contenido del informe (aspecto interno), hasta su repercusión sobre el plan o programa (aspecto externo), todo ello sobre la base de los dos objetivos básicos: por un lado de mantener un elevado nivel de protección ambiental y por otro, de promover el desarrollo sostenible²⁰⁷⁰, en especial, cuando se trate de supuestos en los que se vean afectadas zonas protegidas por la Directiva 92/43.

²⁰⁶⁸ *Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004) (RJ 2004, 6506)*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 5, 2008.

²⁰⁶⁹ En esta materia, resulta del mayor interés la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, cuyo origen podemos fijar en la Sentencia de 30 de octubre de 2003, Rec. de Casación nº 7460/2000, ponente YAGÜE GIL, por la que se considera obligatorio someter a EIA los planes si por su concreción definían la localización de instalaciones, obras o actividades. Posteriormente, seguirían la misma línea las sentencias del mismo ponente de 19 de julio de 2004 (Rec. de Casación 3080/2001), o la más reciente de 11 de mayo de 2012 (Rec. de Casación nº 4512/2008, ponente PECES MORATE).

²⁰⁷⁰ En la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2012 (Recurso Contencioso 1169/2008, ponente PECES MORATE) relativa a la impugnación de la modificación del PORN del parque natural de Fuentes Carrionas y fuente Cobre-Montaña Palentina, es latente el conflicto entre el objetivo de la protección de este espacio natural y la promoción del desarrollo económico y social de la zona a través de la creación de nuevas estaciones de esquí, sin que se acuda al desarrollo sostenible, ni al “desarrollo duradero” como fundamentos para su solución.

3. El papel de la Comisión Europea en la interpretación del principio de integración en la aplicación de la Directiva Hábitats

Centrándonos en aquellos supuestos en los que cualquier plan o proyecto pueda afectar de forma considerable a la integridad del lugar en cuestión, la Directiva Hábitats otorga a la Comisión una doble competencia que podemos clasificar en pasiva y activa.

- Pasiva: en cuanto a que, conforme el art. 6.4 en su primer párrafo si el Estado miembro, a pesar de las conclusiones negativas del proceso de evaluación decide llevar adelante el plan o proyecto, debe informar a la Comisión sobre las medidas compensatorias que haya adoptado. Se incluirían en este supuesto aquellos casos en los que afectando a un lugar o especie declarados prioritarios, se hayan alegado consideraciones relativas a la salud humana, la seguridad pública o a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.
- Activa: prevista para aquellos supuestos del art. 6.4 en su párrafo segundo en los que se aleguen “otras razones imperiosas de interés público de primer orden” en los que será preceptiva la consulta a la Comisión.

Visto desde cualquiera de los dos aspectos²⁰⁷¹, el contenido del art. 6.4 otorga un papel de indudable relevancia a la Comisión a la hora de interpretarlo, adaptándolo al caso concreto y por ende, en la ponderación de los intereses en juego. Por este motivo, la propia Comisión en el año 2000 elaboró un Documento Orientativo²⁰⁷², ampliado posteriormente²⁰⁷³ de indudable

²⁰⁷¹ Objeto de análisis en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2011 (Recurso de Casación nº 1511/2008, ponente BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT) que diferencia estos dos supuestos para concluir que en el supuesto del proyecto de ampliación de la M-501 el Gobierno de la Comunidad de Madrid debería haberlo sometido a previa consulta de la Comisión Europea; similar objeto al de la Sentencia de 24 de mayo de 2011 (Recurso de Casación 121/2009, ponente ESPÍN MARTÍN).

²⁰⁷² http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_es.pdf
[Consulta 7 de julio de 2018]

²⁰⁷³ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_es.pdf
df
[Consulta 7 de julio de 2018]

utilidad práctica que, aunque como recuerda GARCIA URETA²⁰⁷⁴, no tiene reconocido valor normativo, ni ha sido ratificado por el TJUE, nos proporciona una información muy valiosa al objeto de nuestro estudio. En concreto, remitiéndose a los considerandos de la Directiva, recoge la necesidad de equilibrio entre su objetivo de favorecer la biodiversidad, a través del mantenimiento o restauración de los hábitats protegidos en un estado de conservación favorable y las necesidades de índole económica, social, cultural y regional, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible²⁰⁷⁵, equiparándolo así, como sostenemos, a la mención de “desarrollo duradero” que aparece en el texto de la norma y concediéndole el carácter de objetivo global. De esta forma, para la Comisión, el art. 6 es un marco fundamental para materializar el principio de integración sobre la base de la prevención.

Pero ¿qué modelo de integración interpreta la Comisión que contiene la Directiva Hábitats a la hora de buscar ese estado de conservación favorable de la red Natura 2000? No hay que olvidar que este documento, denominado “Gestión de los Espacios Natura 2000” ve la luz precisamente ese año, previo al Consejo de Gotemburgo en el que se aprueba la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible²⁰⁷⁶ principal fruto del proceso de *Cardiff*²⁰⁷⁷ que tiene como objeto la integración de las consideraciones ambientales y el objetivo del desarrollo sostenible en las demás políticas, impulsado activamente por la propia Comisión²⁰⁷⁸. En lo que respecta a la política ambiental tampoco podemos olvidar que nos encontramos en la fase final del Quinto Plan de Acción²⁰⁷⁹ que plantea “la adecuada integración entre la política de medio

²⁰⁷⁴ *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats, especies de flora y fauna, op. cit.*, p. 566.

²⁰⁷⁵ Introducción, página 10.

²⁰⁷⁶ SN 200/1/01 REV 1.

²⁰⁷⁷ En opinión de FERNÁNDEZ DE GATTA, el resultado más importante del proceso de *Cardiff* y del principio de integración ambiental ha sido la elaboración por la Comisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, de 15 de mayo de 2001 (*La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: desde sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008 1ª parte, p. 21); en la misma línea JIMÉNEZ BELTRÁN en *La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo*, Información Comercial Española, núm. 800/2002.

²⁰⁷⁸ Ver Capítulo IV.III.2. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 - Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea (*Cardiff* - junio de 1998) [COM (1998) 333 - no publicada en el Diario Oficial].

²⁰⁷⁹ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación

ambiente y otras políticas pertinentes”, con una referencia clara al Informe *Brundtland* y a los instrumentos internacionales aprobados en la Cumbre de Río 92. El modelo de integración que se propone la Directiva Hábitats, según la Comisión, sería el que propone el principio 4 de la Declaración de Río, según el cual la protección del medio ambiente debe formar parte del proceso de desarrollo, sin que pueda considerarse de forma aislada.

En coherencia con dicha formulación, según el art. 6.1 las medidas de conservación se deben adoptar por los Estados miembros y responder a las necesidades ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y especies del anexo II. Estas medidas, además, según la Comisión, habrán de ser coherentes con el art. 3.2 de la Directiva y se deben acordar teniendo en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. Las medidas a adoptar serán las necesarias para la consecución del objetivo del mantenimiento o recuperación de los hábitats en un estado de conservación, en el sentido del art. 1, como conjunto de influencias que actúan sobre el hábitat y sobre las especies y que pueden afectar a largo plazo a factores esenciales como su distribución natural, estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas. ¿Esta redacción obligaría a tener en consideración de los factores sociales, culturales, económicos, así como las particularidades regionales y locales del lugar a la hora de adoptar las medidas de conservación? Para la Comisión hay que tener en cuenta “todas las influencias en el entorno”²⁰⁸⁰ que permitan llevar al hábitat o especie a un estado de conservación favorable, definidos en los párrafos e) e i) del art. 1 que, básica y resumidamente, exigen como elementos comunes que el área de distribución y superficies sean estables, que la existencia de las estructuras y funciones específicas para su mantenimiento estén garantizadas y que el estado de conservación de las especies sea favorable.

La siguiente pregunta es ¿tiene en cuenta la Comisión los factores económicos, sociales, culturales así como las particularidades regionales y locales a la hora de determinar el estado de conservación favorable de un hábitat o especie? Partiendo del hecho de que debe realizarse un examen caso

en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial n° C 138 de 17/05/1993.

²⁰⁸⁰ 2.3.2 Estado de conservación, página 19.

por caso, remitiéndose al art. 6.1 la Comisión nos indica que, a la hora de evaluar la situación, habrá que estar a la exigencias ecológicas que, en concordancia con la definición de estado de conservación favorable, interpretación que, en principio, parece excluir otras consideraciones que no sean las científicas. Aplicando el esquema general utilizado hasta ahora en el análisis del sistema, parece que al establecer los indicadores²⁰⁸¹ para la evaluación del estado de conservación del lugar en concreto, es el momento en el que parece que desaparece, al menos *a priori*, la integración de las consideraciones ambientales con los indicadores sociales y económicos.

Esta integración se materializará²⁰⁸², según el precepto, en adecuados planes de gestión específicos o integrados en otros planes de desarrollo, en disposiciones legales o reglamentarias e incluso contractuales, por lo que se acude tanto al método tradicional de la regulación, de la planificación e incluso, a la vía del convenio o acuerdo con otros actores. Remitiéndonos al análisis sobre el principio 4 de la Declaración de Río²⁰⁸³ que realizó en 2006 la Comisión de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible, podemos clasificar los niveles de integración de la Directiva Hábitats según la Comisión en:

- Sistémica: entendida como el esfuerzo que se hace en la Directiva por reconocer la necesidad de equilibrio entre protección del medio ambiente y desarrollo económico y social como objetivo.
- En el plano institucional, la integración se produce adecuadamente a nivel político. Sin embargo al entrar en el nivel específico o en cada caso concreto, encontramos que no se menciona expresamente la integración a la hora de evaluar el estado de conservación de un lugar o especie protegido.
- En todo caso, se produce una integración legal a nivel normativo intra-disciplinario, considerado como tal, el régimen de protección de espacios naturales, sin perjuicio de que se ponga de manifiesto esa doble dicotomía protección ambiental-desarrollo señalada por BIRNIE y BOYLE.²⁰⁸⁴

²⁰⁸¹ Ver Capítulo II.V.5.

²⁰⁸² Apartado 2.4, página 21.

²⁰⁸³ Ver Capítulo II.II.4.B.

²⁰⁸⁴ *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2nd ed. 2002, p. 549.

Hecha esta semblanza del principal documento orientativo de la Directiva Hábitats, nos parece justificado incluir, junto con los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que establecen una línea jurisprudencial vinculante, los criterios de interpretación de la Comisión Europea en la aplicación de la Directiva 92/43, de indudable trascendencia práctica, no solo por el peso institucional del organismo, sino por el papel que, en concreto, le concede la Directiva al interpretar el equilibrio entre la protección ambiental de la red Natura 2000 y las actividades humanas que le puedan afectar.

V. Criterios de resolución de conflictos

Como señalan EMBID IRUJO²⁰⁸⁵ o BORN²⁰⁸⁶, entre otros, la mayoría de los supuestos en que el TJUE ha tenido que pronunciarse sobre estas materias, ha sido a iniciativa de la propia Comisión Europea, ante el incumplimiento de algunos Estados miembros, así como a través de cuestiones prejudiciales formuladas a instancias de tribunales nacionales, en una labor no exenta de críticas²⁰⁸⁷. En este epígrafe, intentaremos recoger los principales pronunciamientos en los que se resuelve el conflicto entre la protección ambiental y el desarrollo, en el entorno de las especies y espacios naturales protegidos, con especial mención de aquellos supuestos en los que haya sido objeto de debate la necesidad de evaluar el impacto ambiental de las actividades concernidas y, en su caso, cómo se ha llevado a cabo esta labor.

²⁰⁸⁵ *Evaluación del impacto ambiental en la Unión Europea. Análisis jurisprudencial*, Revista de Justicia Administrativa núm. 57/2012, BIB 2013\14774.

²⁰⁸⁶ *El juez europeo y la directiva de impacto ambiental: balance de treinta años en, La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, GARCIA URIETA (coord.), Marcial Pons, Madrid, 2016.

²⁰⁸⁷ Para autores como KRÄMER, no es un secreto que a los intereses particulares de los Estados miembros y también en el contexto europeo no les gusta demasiado la Directiva 92/43, la cual es vista como un obstáculo para decisiones nacionales, regionales o locales sobre infraestructuras y para otros proyectos económicos (*El papel de la Directiva Hábitats en la protección de la Biodiversidad en la Unión Europea* en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años, cit.*, p. 41).

De la lectura de las anteriores normas, siguiendo a autores como DUPUY²⁰⁸⁸, observamos que las situaciones de conflicto entre desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, que pretende proporcionar el régimen de protección de la biodiversidad y los espacios naturales, a través de la herramienta de la evaluación previa, que es objeto de estas Directivas, supone un caldo de cultivo ideal para que se hayan producido conflictos sobre los que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) haya aprovechado para pronunciarse sobre la ponderación de los intereses en juego sobre la base del art. 2 de la Directiva de Aves 79/409, sustituida luego por la 2009/147, que viene a señalar expresamente la conservación de las aves como una necesidad para la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo sostenible. Otro tanto ocurre con la Directiva de Hábitats 92/43 y su objetivo de “desarrollo duradero”, equivalente a desarrollo sostenible, según la Comisión, en el que las decisiones para recuperar y mantener las especies y los hábitats naturales deben ajustarse al criterio establecido en el art. 2 y art. 6 e incluso en el art 8, en el supuesto de que se haya planteado alguna controversia sobre la financiación de los costes económicos y sociales asumidos como consecuencia de la adopción de medidas ambientales. En materia de evaluación de impacto, ya el TJUE se mostró bastante restrictivo en la Sentencia de 3 de marzo de 2011, asunto C-50/99, con la alegación del concepto de desarrollo sostenible por parte de Irlanda para justificar cómo se había traspuesto la Directiva 85/337 al Derecho interno en la *Planning Development Act*²⁰⁸⁹ según el desarrollo de este concepto en la propia jurisprudencia nacional irlandesa, a la que el propio TJUE tilda de poco precisa y segura en este aspecto²⁰⁹⁰, sin tener en cuenta que el objetivo del desarrollo sostenible formaba parte del Tratado ya en 1997 y específicamente definido a partir de la reforma de 2007, es decir antes de la interposición del recurso por parte de la Comisión²⁰⁹¹. Hecha esta semblanza de un régimen jurídico especial y, a la par conflictivo que, como señala BORN²⁰⁹²,

²⁰⁸⁸ *Méthode de contrôle du juge administratif sur les études d'impact*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2004 (Ejemplar dedicado a: Le juge administratif et l'environnement), pp. 83-88.

²⁰⁸⁹ Párrafos 32 y 33,

²⁰⁹⁰ Párrafo 47.

²⁰⁹¹ El 4 de febrero de 2009.

²⁰⁹² *Aportaciones de la Jurisprudencia al TJUE en la interpretación de la Directiva EIA*, en GARCIA URETA, Agustín (Coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 19.

nos deja más de sesenta sentencias del TJUE y una serie de dictámenes de la Comisión, hemos intentado ordenar las principales cuestiones en esta materia que tienen relación con objetivo del desarrollo sostenible para, a continuación, intentar extraer nuestras propias conclusiones.

1. Ponderación de intereses entre el estado de conservación favorable y el desarrollo económico y social

Para el art. 1.e) de la Directiva 92/43, a estos efectos, se entiende por estado de conservación de un hábitat:

“El conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.”

Añadiendo en el párrafo siguiente que este estado de conservación se considerará “favorable” cuando:

- “su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y
- la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y
- el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable con arreglo a la letra i).”

Para la Comisión, los Estados miembros deben tener en cuenta todas las influencias del entorno que actúan sobre los hábitats y las especies a la hora de evaluar el estado de conservación, sin perjuicio de que para decidir sobre las medidas de conservación, se tengan en cuenta las exigencias ecológicas entendidas como el conjunto de factores bióticos y abióticos²⁰⁹³. En referencia a la dimensión y alcance de este concepto, CASTILLO MORA²⁰⁹⁴ señala que debe ser interpretado a la luz del art. 191 de la versión consolidada del TFUE de 13 de diciembre de 1997, que recoge los principios ambientales del Derecho europeo. Vistos los objetivos que establece la Directiva, en nuestro análisis, siguiendo a AGUDO GONZÁLEZ²⁰⁹⁵ entraremos en la zona de confluencia de valores,

²⁰⁹³ Gestión de Espacios Natura 2000, p. 19.

²⁰⁹⁴ *Análisis sistemático del artículo 6.3 de la Directiva hábitats a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 21, pp. 189-210.

²⁰⁹⁵ Para el autor, el método de ponderación de intereses tiene una estructura común dividida en tres fases: 1º se identifican los valores, derechos, intereses y bienes jurídicos en conflicto; 2º se atribuye un peso o

derechos, intereses así como bienes jurídicos en conflicto y distinguiremos si es posible la coexistencia pacífica entre la protección ambiental y el desarrollo económico y social, que denominamos supuestos ordinarios, de aquellos en los que se propone la aprobación del proyecto a pesar de su afección ambiental, que denominaremos supuestos extraordinarios. Tomamos como tal frontera, para pasar a supuestos extraordinarios, en los que, a pesar de que exista una afección significativa a ese estado de conservación favorable, se considere que no debe impedir que se lleve a cabo una actividad planificada o programada. En este sentido, el art. 6.4 establece la posibilidad de que, a pesar de que las conclusiones negativas, se tenga que llevar a cabo un plan o un proyecto por “razones imperiosas de interés público de primer orden”, incluidas las de índole social o económica. Es decir, la propia Directiva contempla la posibilidad de que, aunque la afección ambiental dé lugar a una evaluación de impacto negativa, pueda autorizarse la ejecución del proyecto, en una tendencia interpretada por GARCÍA URETA²⁰⁹⁶ como favorable a las consideraciones económicas y sociales, todo ello sin perjuicio de las medidas compensatorias necesarias para mantener la coherencia de la red Natura 2000.

Siguiendo a CASTILLO MORA en la obra antes citada, ésta es una opción excepcional en la Directiva 92/43 ya que supone una exención en la aplicación de los principios ambientales y en especial, los de cautela y de estado de conservación favorable en materia de hábitats, si bien no es menos cierto, como señala BORN²⁰⁹⁷, que la casuística jurisdiccional nos lleva a supuestos de conflicto en los que la protección de la biodiversidad puede suponer un límite a

importancia a cada uno de ellos, según las circunstancias del caso; 3º se decide sobre la prevalencia de uno de los bienes jurídicos, derechos o intereses sobre el resto. De ese juicio ponderado se ha de tomar una resolución motivada (*Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales, estudio jurisprudencial*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, nº 201, 2003, pp. 11-62); en la misma línea RODRÍGUEZ DE SANTIAGO José María, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 121 y ss.

²⁰⁹⁶ En opinión de GARCÍA URETA, el TJUE no ha tenido más remedio que reconocer que la Directiva Hábitats ha ampliado el abanico de razones que pueden justificar actuaciones que afecten a una zona de red Natura 2000, incluyendo expresamente las de índole social o económica (*Directiva de Hábitats y de evaluación de impacto ambiental*, en AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, cit., p. 104). Estas situaciones de conflicto han sido objeto de análisis en espacios naturales concretos como es el caso de la obra de BRETON (*Sport, tourisme, environnement et développement local durable (activités récréatives et sportives et protection de l'environnementle cas du Parc national de la Guadeloupe)*). *Revue juridique de l'environnement*, Nº 2, 2010, pp. 219-230).

²⁰⁹⁷ Según el autor, paradójicamente, la protección jurisdiccional puede jugar en contra del medio ambiente, ralentizando la ejecución de algunos proyectos de interés público (parques eólicos, transportes comunitarios, etc...) (*op. cit.*, p. 19).

otras políticas ambientales. Llevado a la práctica este conflicto de intereses, resulta interesante comprobar qué contenido y alcance ha reconocido el TJUE a este concepto en cuanto al desarrollo económico y social se refiere y su integración con la protección ambiental: en definitiva con el desarrollo sostenible. No menos interés tendrán los dictámenes de la Comisión en el marco del art. 6.4 al pronunciarse sobre aquellos planes o proyectos que afecten a espacios o especies declarados prioritarios. Siguiendo el criterio establecido en párrafos anteriores, vamos a analizar los pronunciamientos, en función de qué interés ha tenido mayor peso en cada caso y cuales han sido los factores que han llevado al Tribunal a decantarse por una u otra decisión.

A. Límite inferior o de no conflicto

Para la Comisión, se trata de una cuestión de primera importancia hasta tal punto de que cuando se considera improbable que un plan o proyecto tendrá efectos apreciables sobre el lugar, recomienda a los Estados miembros que dejen constancia de dicha decisión y que, por prudencia, dejen constancia de dichos motivos²⁰⁹⁸. Consideramos así aquellos supuestos en los que, sobre la base de la obligación de evaluación de impacto recogida en el art. 6.3 de la Directiva Hábitats, el Tribunal ha concluido que no existe un menoscabo o alteración ambiental significativos que sean óbices para impedir la actividad programada, de tal manera que, siguiendo la opinión de CASTILLO MORA:

“Ello conlleva que no todo daño o menoscabo potencial va a impedir que el proyecto sea viable, so pena de conculcar el principio de desarrollo sostenible, esto es, la actividad económica y social está prevista dentro de un hábitat, pero ahora el daño, menoscabo o alteración ha de ser significativo para impedir la viabilidad del proyecto en cuestión.”

De esta forma, tenemos un punto de partida en la confluencia entre la protección de la biodiversidad y el desarrollo que consiste en que la alteración o menoscabo ambiental ha de ser significativa (afección apreciable, según el citado autor) para impedir la aprobación del plan o proyecto y con ello la actividad programada en estas zonas. En este sentido, como reconoce GARCÍA

²⁰⁹⁸ Gestión Espacios Natura 2000, p. 35.

URETA²⁰⁹⁹ es esencial la aportación de la Sentencia de 7 de septiembre de 2004, en el caso *Waddenzee*²¹⁰⁰ al establecer que:

“De este modo, la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto está supeditada a la condición de que éste pueda afectar de forma significativa al lugar de que se trate”.

Siendo decisivo que pueda comprometer los objetivos de conservación del hábitat²¹⁰¹ sin que, como señalan LAZCANO BROTÓNS y GARCÍA URETA²¹⁰² sea necesaria la certeza de tal efecto, sino la mera probabilidad, en la línea interpretativa de la Comisión. En este sentido, como analiza BORN²¹⁰³, se pronuncia la Sentencia de 20 de mayo de 2010²¹⁰⁴, relativa a la gestión del lince ibérico en Doñana, en relación con el acondicionamiento del camino rural de Villamanrique de la Condesa al Rocío y su afección a la conservación de esta especie protegida, uno de los motivos por los que desestimó el recurso de la Comisión. Ahora bien, en aplicación del principio de cautela, que analizaremos más adelante, la doctrina del Tribunal²¹⁰⁵ parte de la presunción de que se produce esta afección significativa cuando el plan o proyecto afecte a la red Natura 2000 y así, exige que esta “inocuidad” quede acreditada objetiva, fehaciente y exhaustivamente respecto del estado de conservación favorable del hábitat.

B. Supuestos ordinarios

Entendemos por tales, aquellos en los que, a distintos niveles, al existir una afección al estado de conservación favorable de un hábitat o especie, se ha impuesto su protección sobre el desarrollo económico y social. En estos casos, sobre la base del art. 6.3 de la Directiva 92/43, analizaremos cómo han afectado estos pronunciamientos, además de al estado de conservación favorable de los

²⁰⁹⁹ *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats, especies de flora y fauna, cit.*, p. 531.

²¹⁰⁰ C-127/2002, párrafo 40.

²¹⁰¹ Párrafo 47: “Por consiguiente, no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre éste, no puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar.”

²¹⁰² *Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004) (RJ 2004, 6506)*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 5, 2008.

²¹⁰³ *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*, Edited by Charles Hubert Born, An Cliquet, Hendrik Schoukens, Delphine Missone and Geert Van Hoorick, London, 2015, p. 50.

²¹⁰⁴ C-308/08, Comisión Europea v. Reino de España, (TJCE 2010, 146), párrafo 52.

²¹⁰⁵ Sentencia de 7 de septiembre de 2004, caso *Waddenzee*, C-127/2002, párrafo 44.

hábitats, al desarrollo económico y social de las zonas afectadas al impedir la ejecución de los planes o proyectos. Estos conflictos se plantean a diferentes niveles o fases, incluyendo el deber de trasposición de la Directiva EIA, en el momento previo a la autorización o incluso *a posteriori*.

a) A nivel normativo

Para el Tribunal está justificado, incluso, que en aras de la protección de la biodiversidad se dicten normas que impidan la realización de determinadas actividades dentro de estas zonas. En el asunto C-02/2010²¹⁰⁶, cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo regional de la Región de *Puglia*, siguiendo a RUIZ DE APODACA²¹⁰⁷, se plantea un claro e interesante conflicto entre el régimen de protección ambiental y una actividad económica de las denominadas “limpias”, ya que afecta a la generación de energía eólica. En este supuesto, el Tribunal considera ajustada a Derecho una Ley nacional que, estableciendo un régimen más estricto que las Directivas 79/409 y 92/43, prohíbe directamente las instalaciones de energía eólica no destinadas a autoconsumo en zonas incluidas en la red Natura 2000, sin necesidad, siquiera, de una evaluación de impacto negativa, sobre la base de los arts. 192 y 193 del TFUE²¹⁰⁸. Ante la alegación por algunas de las partes de que debe otorgarse prioridad al desarrollo de energías limpias y renovables sobre los objetivos de aquellas Directivas, el Tribunal manifiesta que “*que la política de la Unión en el ámbito de la energía debe atender a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente*”²¹⁰⁹, sin que pueda entenderse que la medida controvertida pueda, “*dado su alcance limitado, poner en peligro el objetivo de la Unión de desarrollar energías nuevas y renovables*”²¹¹⁰. El criterio del Tribunal que recoge este fallo, es resumido por el citado autor²¹¹¹ al señalar que:

“claramente la protección ambiental de los espacios naturales protegidos y de las aves, debe primar sobre la instalación de cualquier actividad económica que suponga un peligro para ellas, aunque se trate de una instalación de generación de energías renovables como lo son los parques eólicos.”

²¹⁰⁶ Sentencia de 21 de julio de 2011 (Sala Primera).

²¹⁰⁷ Actualidad Jurídica Ambiental, nº. 6 (Octubre), 2011, pp. 30-33.

²¹⁰⁸ Párrafos 50 y 52.

²¹⁰⁹ Párrafo 56.

²¹¹⁰ Párrafo 57.

²¹¹¹ *Op. cit.*, p. 33.

b) Relativos al incumplimiento del deber de trasposición

Siguiendo dentro del ámbito de la generación de energía eólica, pero entrando ya en el deber de trasposición de la Directiva EIA, verificamos la posición del Tribunal en los casos de conflicto sobre esta obligación de los Estados. Es el supuesto planteado en el caso *Derrybrien*²¹¹², motivado por la defectuosa trasposición de la Directiva 85/337 al Derecho interno por la República de Irlanda, a través de la *Planning Development Act* del año 2000 y que, según el Tribunal, permitiría la regularización de proyectos que no hubieran sido sometidos a la preceptiva EIA. Entre sus argumentos, el Estado demandado, al sostener la posibilidad de regularización *a posteriori* de instalaciones que no se hubieran sometido a una previa EIA, se refirió al desarrollo sostenible²¹¹³ junto con la adecuada ordenación del territorio como justificaciones. El Tribunal parte de la base de que la Directiva 85/337 exige siempre la evaluación previa de las actividades proyectadas, sin que el Derecho interno pueda establecer una vía de regularización que pueda permitir su incumplimiento, por lo que al llegar a la valoración de estos argumentos del demandado, contestó que los derechos de los interesados en el proyecto (económica y socialmente) y por ende, en su regularización, no justifican esta medida²¹¹⁴. Este argumento de la planificación urbanística adecuada y el desarrollo sostenible volvió a ser utilizado por Irlanda en el caso C-50/09, *Comisión v. Irlanda*²¹¹⁵ sobre la base de su PDA de 2000 cuando se le imputó un nuevo incumplimiento de la Directiva 85/337, entre otros aspectos, en relación con los efectos directos e indirectos a tener en cuenta, previstos en el art. 3 de la Directiva EIA.

Al objeto de este estudio, destacamos que el Tribunal, de nuevo, no acepta como argumento la “planificación adecuada y el desarrollo sostenible” recogidos en el art. 34 de la PDA²¹¹⁶ como criterio principal que, según la norma irlandesa y sostiene la demandada, debe tener en cuenta toda autoridad al resolver sobre

²¹¹² Asunto C-215/16, Sentencia de 3 de julio de 2008, *Comisión v. Irlanda*. Supuesto analizado por nuestro Tribunal Supremo en Sentencias como las de 29 de octubre de 2002 (Recurso Contencioso 915/1998, ponente MATEOS GARCÍA), la de 15 de marzo de 2006 (Recurso de Casación 8394/2002, ponente FERNÁNDEZ VALVERDE) o la de 24 de mayo de 2011 (Recurso Contencioso 121/2009, ponente ESPÍN TEMPLADO).

²¹¹³ Párrafo 48.

²¹¹⁴ Párrafo 77.

²¹¹⁵ Sentencia de 3 de marzo de 2011, *Comisión v. Irlanda*.

²¹¹⁶ Párrafo 32.

la autorización de un proyecto, desarrollado, además por una jurisprudencia interna de más de 45 años de antigüedad²¹¹⁷. En concreto, el Tribunal se pronuncia así sobre estos criterios en los párrafos 48 y 49 de la sentencia en cuestión, que reproducimos por su interés:

- 48 En cuanto a los conceptos de «planificación adecuada» y de «desarrollo sostenible» a los que también se refiere Irlanda, procede observar que, incluso suponiendo que estos conceptos englobasen los criterios contemplados en el artículo 3 de la Directiva 85/337, no se acredita que exijan que se deban tener en cuenta estos criterios siempre que sea necesaria una evaluación de impacto ambiental.
- 49 De ello se deduce que no se pueden invocar ni la jurisprudencia nacional ni los conceptos de «planificación adecuada» y de «desarrollo sostenible» para colmar la falta de adaptación del ordenamiento jurídico irlandés al artículo 3 de la Directiva 85/337.

De esta forma, el Tribunal no considera obligado el tener en cuenta el objetivo de desarrollo sostenible en la EIA de proyectos al evaluar los efectos directos e indirectos sobre el medio ambiente, sobre la base del art. 3 de la Directiva 85/337 y la insuficiencia de prueba (“no se acredita”) de la vinculación de este objetivo como criterio en la evaluación, asumido por el Derecho nacional para adaptarlo a la citada Directiva, condenando a Irlanda por incumplir la obligación de trasponer de forma adecuada el citado art. 3. A estos efectos, hay que recordar que el desarrollo sostenible, ya había pasado a formar parte como uno de los objetivos fundamentales de la UE a partir del Tratado de Ámsterdam en 1997 y definido en el art. 2.3 del TUE con la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, fundamento al que no se hace mención en la sentencia como razonamiento del Tribunal, ni se recoge como alegación de la demandada. Desconocemos el motivo, pero plantea una hipótesis interesante pensar qué hubiera ocurrido si en la trasposición de la Directiva EIA Irlanda hubiese fundamentado el contenido de su *Planning Development Act* en la definición de desarrollo sostenible vigente en el Tratado.

²¹¹⁷ Párrafo 33. En el párrafo 31, el Tribunal se refiere expresamente a las Sentencias de la *Supreme Court* en los casos *O`Connell/Environmental Protection Agency* de 2003 y *Martin/An Bord Pleanála* de 2007.

c) Conflictos en el ámbito de los espacios naturales protegidos

Pasando ya a la aplicación de la Directiva EIA a proyectos concretos, en el ámbito de espacios naturales protegidos, en el caso *Sweetman*²¹¹⁸, analizado por PERNÁS GARCÍA²¹¹⁹ comprobamos cómo el Tribunal, al resolver una cuestión prejudicial planteada, precisamente por la *Supreme Court* de Irlanda, se enfrenta directamente a una controversia sobre los criterios de interpretación del art. 3 de la Directiva 92/43 en cuanto a la evaluación de las repercusiones de un proyecto de carretera en el Condado de *Galway*. En su razonamiento, el Tribunal, reconociendo el objetivo de “desarrollo duradero” (desarrollo sostenible) recogido en el Considerando Tercero como objetivo general²¹²⁰, a la vez, trae a colación el texto de la Directiva 92/43, en el cual recoge que, en el cumplimiento del objetivo de la protección de la biodiversidad, deberán tenerse en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales. En este contexto, el TJUE pone sobre la mesa todos los elementos relativos al desarrollo sostenible para resolver la controversia planteada. ¿Cómo realiza la ponderación de los intereses en juego en este caso concreto? En relación con la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin necesario para el mismo, pueda afectarle, en la línea del art. 6.3 de la Directiva 92/43, según el Tribunal, esta evaluación debe garantizar que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar²¹²¹. A partir de este planteamiento, establece dos fases diferenciadas: una primera fase de determinación de la obligación de evaluación de las posibles repercusiones sobre el medio ambiente y una segunda fase de resolución sobre la autorización.

En la primera fase, es obligado tener en cuenta todas las posibles repercusiones sobre el medio ambiente²¹²² y en esta segunda fase, es cuando el Tribunal determina que no podrá aprobarse el plan o proyecto, si existe el riesgo de que cause una afección ambiental al lugar en cuestión, salvo los supuestos de excepción del párrafo 4 (razones imperiosas de interés público de primer orden,

²¹¹⁸ Asunto C-258/11, Sentencia de 11 de abril de 2013.

²¹¹⁹ Actualidad Jurídica Ambiental, 28 de mayo de 2013.

²¹²⁰ Párrafo 3 de la Sentencia.

²¹²¹ Párrafo 28.

²¹²² Es por ello que nuestro Tribunal Supremo en Sentencia de 24 de mayo de 2011 (Recurso de casación nº 121/2009, ponente ESPÍN TEMPLADO) concluye que no es posible excluir por Ley de la evaluación de impacto ambiental a un proyecto que afecte a espacios de la Red Natura 2000.

incluidas las sociales o económicas)²¹²³. Para el Tribunal, a pesar del dictado del Considerando 3º antes reseñado, el objetivo al que responde la Directiva es la protección del medio ambiente, debiendo ser interpretado el art. 6.4 como una excepción²¹²⁴. En realidad, el Tribunal lo que hace es recoger el criterio interpretativo del artículo en cuestión, para llegar al fin último de este sistema de protección, que es el de conseguir un “estado de conservación favorable” para el hábitat, exclusivamente, desde el punto de vista ambiental²¹²⁵.

Podemos así concluir que, según el criterio del Tribunal, plasmado en esta sentencia, en una ponderación ordinaria (art. 6.3) del resultado de una evaluación ambiental de un plan o proyecto, no se tendrán en consideración las circunstancias económicas o sociales del lugar afectado. Solo cabrá la consideración de estos intereses, de forma extraordinaria y cuando no quepa otra alternativa (art. 6.4). Entendemos que esta primacía que establece el art. 6 y refuerza el TJUE no se corresponde con el considerando 3º de la Directiva Hábitats y no es acorde con el objetivo general de desarrollo duradero (= desarrollo sostenible). A estos efectos, es curioso observar cómo el Tribunal responde a la cuestión prejudicial planteada sobre la integridad del lugar en cuestión, usando de pasada el objetivo general que es objeto de nuestro estudio, respondiendo que aquella se verá afectada cuando el proyecto o plan “pueda impedir el mantenimiento sostenible de las características constitutivas” que hayan justificado su inclusión en la lista LIC²¹²⁶.

Pero no solo se plantean conflictos en el momento previo al inicio de las actividades. En la más reciente Sentencia de 16 de enero de 2016, dictada en el caso *Kaliakra*²¹²⁷, analizada por ACOSTA²¹²⁸ como ejemplo de confrontación entre la actividad turística y la protección ambiental, la Comisión denuncia que Bulgaria no ha incluido dentro de las zonas de protección, territorios que debían serlo, sobre la base del art. 4.4 de la Directiva 2009/147 de Aves²¹²⁹, dentro de

²¹²³ Párrafos 29 y ss.

²¹²⁴ Párrafos 32 y 33.

²¹²⁵ Párrafo 36.

²¹²⁶ Párrafo 48.

²¹²⁷ Comisión v. Bulgaria, asunto C-141/14.

²¹²⁸ *Protección del medio ambiente vs. actividad turística en el Derecho de la Unión Europea*, International Journal of Scientific Management and Tourism, 2017, Vol. 3 N° 2 pp. 421-440.

²¹²⁹ Art.4.4: “Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2, la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las

esta región y la limítrofe de *Belite Skali* en los cuales, además, se han aprobado diversos proyectos sin haber evaluado su efecto acumulativo. Entre otros argumentos, Bulgaria sostuvo que tales proyectos habían sido aprobados antes de su adhesión a la UE y antes de su inclusión en la red Natura 2000. Nos encontramos, por tanto, ante la disyuntiva de resolver sobre la legalidad de actividades empresariales en funcionamiento, pero que se estaban desarrollando en zonas que, por sus características, debían estar protegidas, incluyendo en ellas terrenos agrícolas. Para el Tribunal, lo esencial para dirimir esta controversia ha sido la importancia ornitológica de las zonas afectadas sobre la base de datos científicos²¹³⁰. La Comisión en su recurso, además, solicita del Tribunal que decida sobre las medidas de protección que deben ir parejas a la inclusión como zonas protegidas, entre las que deben contemplarse la oposición a las intervenciones que puedan poner en riesgo las características ecológicas de tales lugares²¹³¹, haciendo una referencia directa a actividades empresariales de generación de energía y hostelería autorizadas ya en la zona por Bulgaria y en pleno funcionamiento a la fecha de la sentencia. Bulgaria alega que su aprobación se produjo antes de su entrada en la UE y que, por tanto, no le son de aplicación las normas europeas. El Tribunal distingue entre el momento de la autorización del proyecto y su puesta en marcha²¹³², declarando que, si ésta es posterior a la entrada en vigor de las normas europeas en la zona, deberá aplicarse el art. 6.2 de la Directiva Hábitats²¹³³, en el sentido de que existe la obligación por parte del Estado miembro de tomar las medidas de protección adecuadas. El Tribunal declara probado el incumplimiento de esta obligación, por parte del Estado demandado, sobre la base de que, exigiendo que esta circunstancia se produzca en grado de mera probabilidad, es prueba suficiente de ello la envergadura y naturaleza de las actividades autorizadas (generación de energía eólica y hostelería).²¹³⁴

perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.”

²¹³⁰ Párrafos 27 y ss.

²¹³¹ Párrafos 41 y ss.

²¹³² Criterio reiterado en la Sentencia de 21 de julio de 2016, asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, párrafos 40 y 41.

²¹³³ Párrafos 50 y ss.

²¹³⁴ Párrafos 57 y ss.

Aun cuando no se pone en valor por el demandado, la importancia económica y social de las actividades autorizadas en estas zonas, se trata de un conflicto, de hecho, entre el desarrollo económico y social de la zona, con la protección de la biodiversidad, que es el objetivo específico de las Directivas 92/43 y 2009/147, en el que la Comisión pide expresamente que el TJUE se pronuncie sobre medidas que puedan afectar directamente a la continuidad de actividades económicas ya en marcha. El Tribunal, declara el incumplimiento de las Directivas sobre Aves, Hábitats y EIA, por parte de Bulgaria tanto respecto de las obligaciones de inventariar la zona como LIC, someter a evaluación (incluso cumulativa) a los proyectos denunciados, como por la aprobación del proyecto a pesar de su afeción al estado de conservación de la zona objeto de protección.

C. Casos extraordinarios

Considerados así los supuestos en los cuales, sobre la base del art. 6.4 de la Directiva Hábitats, a pesar de que existe probabilidad de que se produzca una afeción significativa al estado de conservación favorable del hábitat, se ha planteado la ejecución del plan o proyecto por su interés para el desarrollo económico y social. En su análisis, se examinará conjuntamente la interpretación realizada por la Comisión, de la jurisprudencia acumulada por el TJUE en la resolución de conflictos que se han sometido a su jurisdicción. En estos supuestos debemos destacar, en primer lugar, los criterios interpretativos generales expuestos en el documento “Gestión de Espacios Red Natura 2000”²¹³⁵ del año 2000, posteriormente completado, especialmente para los supuestos del art. 6.4 por el denominado “Documento orientativo del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats 92/43/CEE” de 26 de abril de 2012²¹³⁶, ambos de indudable importancia, partiendo de su carácter jurídico no vinculante.

²¹³⁵ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_es.pdf
[Consulta 7 de julio de 2018]

²¹³⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_es.pdf

a) Carácter excepcional de la autorización del art. 6.4

Así lo califica la Comisión²¹³⁷, respecto de la norma general establecida en el art. 6.3. Ya en el caso *Wörschach*²¹³⁸, ante la denuncia de la Comisión por las previsibles afecciones ambientales que suponía un proyecto de ampliación de campo de golf en este municipio austriaco, a la vez dentro del perímetro de una ZPE, el TJUE declaró el incumplimiento del Estado demandado sobre la base de este precepto, centrándose más en la existencia del supuesto que en entrar sobre los requisitos necesarios para aprobar un plan o proyecto conforme al art. 6.4 de la Directiva Hábitats.

b) Respeto a las etapas del proceso de evaluación

Este requisito se plantea desde el momento inicial del proceso, fundamentalmente a través de la necesidad del examen de las posibles alternativas, así como de una adecuada evaluación previa²¹³⁹ y unas medidas compensatorias que deberán ser ponderadas frente a las razones imperiosas de interés público de primer orden que justifiquen la ejecución del plan o proyecto.

b.1) Examen de las posibles alternativas

Señala como ejemplo la Comisión el denominado caso *Castro Verde*²¹⁴⁰, en el cual se plantea la aprobación de un proyecto de autopista a pesar de su afección a una ZPE, infringiendo el art. 6.4 de la Directiva Hábitats. En este supuesto, el argumento de la demandante, la Comisión, se basa en que no se han tomado en consideración otras alternativas menos perjudiciales²¹⁴¹. A esta imputación, el Estado demandado contestó argumentando que el trazado alternativo que proponía la Comisión produciría un mayor perjuicio desde los

[Consulta 7 de julio de 2018]

²¹³⁷ Documento orientativo del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats 92/43/CEE” de 26 de abril de 2012, p. 3.

²¹³⁸ Asunto C-209/2002, Comisión v. Rep. de Austria, Sentencia de 29 de enero de 2004 (Sala Segunda).

²¹³⁹ El incumplimiento de la obligación de tomar medidas adecuadas para la conservación de las especies protegidas afectadas por un proyecto en espacios de la red Natura 2000, provocó la declaración de nulidad de actuaciones posteriores y retroacción del procedimiento respecto del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de octubre de 2009, por el que se aprobaba un proyecto presentado por Red Eléctrica de España que afectaba al espacio protegido Serra del Cabecó d’Or (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2013, Recurso Contencioso 2/214/2010, ponente BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT).

²¹⁴⁰ Asunto C-239/04, Sentencia de 26 de junio de 2006, Comisión v. República de Portugal.

²¹⁴¹ Párrafo 29.

puntos de vista ambiental, económico y social²¹⁴². Para el Tribunal, uno de los requisitos esenciales para que se autorice la ejecución de un plan o proyecto sobre la base del art. 6.4 es que se demuestre la inexistencia de soluciones alternativas²¹⁴³, entendemos que menos perjudiciales que la proyectada, lo que pone en evidencia que el error del Estado demandado fue, no solo no haber tenido en cuenta las opciones alternativas, sino además, no haberlas examinado comparativamente con la ejecutada²¹⁴⁴. Análogo es el supuesto contemplado en el caso *Santa Caterina Valfurva*²¹⁴⁵, en el cual se plantea por la Comisión que el Estado demandado ha aprobado un proyecto de ampliación de esta estación de esquí incumpliendo, entre otros, el art. 6.4 de la Directiva Hábitats. Este proyecto partía de la base de la necesidad de renovar y ampliar la estación de esquí por motivos socioeconómicos²¹⁴⁶. Para el Tribunal, remitiéndose a la Sentencia del caso *Castro Verde*, se trata de un supuesto excepcional que debe ser sometido a una interpretación estricta²¹⁴⁷.

b.2) Evaluación previa adecuada

Es requisito indispensable para su aplicación, la evaluación previa de las repercusiones sobre el medio ambiente en los términos previstos en el art. 6.3²¹⁴⁸, con el objeto de identificar con precisión los perjuicios causados, omisión que determinó el incumplimiento del Estado demandado en el caso *Santa Caterina Valfurva*. El mismo criterio mantiene el Tribunal posteriormente en el caso del Alto Sil²¹⁴⁹ en el que condena al Reino de España por incumplimiento del art. 6.4 al autorizar explotaciones mineras a cielo abierto sin evaluar las evidentes repercusiones negativas sobre la ZEPA en la que se encontraban. En este pronunciamiento, el Tribunal incide en que estas evaluaciones han de ser previas, completas y precisas de manera que puedan

²¹⁴² Párrafo 32.

²¹⁴³ Párrafo 36.

²¹⁴⁴ En sede general de EIA de planes y proyectos se ha pronunciado al respecto nuestro Tribunal Supremo en Sentencias como la de 19 de julio de 2004 (Recurso de Casación 3080/2001, ponente YAGÜE GIL) en relación con la estación de aguas residuales de Arazuri o del mismo ponente en relación con un caso similar de 8 de septiembre de 2009 (Recurso de Casación 5194/2005).

²¹⁴⁵ Comisión v. Rep. de Italia, asunto C-304/05, Sentencia de 20 de septiembre de 2007.

²¹⁴⁶ Párrafo 24.

²¹⁴⁷ Párrafo 82.

²¹⁴⁸ Párrafo 83.

²¹⁴⁹ Asunto C-404/09, Comisión v. España, Sentencia de 24 de noviembre de 2011.

disipar cualquier duda científica razonable²¹⁵⁰, lo que exige que se tengan en cuenta todos los posibles efectos, incluyendo los acumulativos de los distintos proyectos. Solo cumpliendo estos requisitos se podrá considerar que la evaluación es apropiada en los términos previstos en el art. 6.3. Respecto de la interpretación del Tribunal sobre los efectos acumulativos recogidos en el anexo III, se pronuncia también en el asunto C-531/13, objeto de análisis por MUÑOZ y NAVARRO²¹⁵¹.

b.3) Razones imperiosas de interés público de primer orden

Previa la comprobación de que no existen soluciones alternativas menos perjudiciales debe comprobarse si existen razones de esta naturaleza que, según la Comisión²¹⁵², exijan la ejecución del plan o proyecto. A la vista de que la Directiva no define qué debe entenderse por tales, en nuestra opinión, el párrafo segundo del art. 6.4 introduce una serie de supuestos en los que sí concurre, como son aquellos en los que el plan o proyecto produzca consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, sea beneficioso para la salud humana o la seguridad pública. Perfilando en sus características generales, siguiendo la opinión de LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA²¹⁵³ es esencial la aportación interpretativa de la Comisión²¹⁵⁴ que entiende que debe tratarse de un interés público de primer orden, entendido como tal el que se materializa a largo plazo. Este criterio es ratificado en la Sentencia de 16 de febrero de 2012²¹⁵⁵ que incluye la necesidad de ponderar la importancia del plan o proyecto con el objetivo de conservación de los hábitats protegidos²¹⁵⁶. Para el Tribunal, más que el hecho de que la actividad tenga carácter público o privado, tiene mayor peso la demostración de que no existen soluciones alternativas (entendemos que menos perjudiciales).²¹⁵⁷ En el caso de las minas de Alto Sil²¹⁵⁸, el Tribunal

²¹⁵⁰ Párrafos 103 y ss.

²¹⁵¹ *La evaluación de impacto ambiental y la trascendencia del concepto de “acumulación de proyectos” del Anexo III de la Directiva 85/337/CEE en relación con la fractura hidráulica, reciente doctrina del TJUE*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, nº 209, 2015, pp. 107-130.

²¹⁵² Documento Orientativo, página 7.

²¹⁵³ Al citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2011, Recurso de Casación nº 1511/2008 (*Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada, cit.*, p. 424).

²¹⁵⁴ Documento Orientativo, página 8.

²¹⁵⁵ Asunto C-182/2010, cuestión prejudicial planteada por la Corte Constitucional belga.

²¹⁵⁶ Párrafo 75.

²¹⁵⁷ Párrafo 77.

reconoce a este tipo de actividad, por su importancia social y económica en la zona, la posibilidad de constituir una “razón imperiosa de interés público de primer orden” en los términos previstos en el art. 6.4.²¹⁵⁹

Bajo nuestro punto de vista, tras el requisito de la necesaria ponderación, para el Tribunal planea la idea del necesario equilibrio entre desarrollo económico y social y la protección de unas zonas que deben ser sometidas a unas condiciones de conservación especialmente rigurosas para evitar su pérdida o deterioro. Así, la Sentencia *Sweetman*²¹⁶⁰ parte del “desarrollo duradero” para recordar que “favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales” es el objetivo principal de la Directiva Hábitats, así como que “el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas”.²¹⁶¹ En esta ponderación de intereses, a la hora de determinar si las “razones imperiosas de interés público de primer orden” deben imponerse a los objetivos de conservación de un hábitat o especie, encontramos como fundamento último a la equidad, formulada como principio 3 de la Declaración de Río²¹⁶², en su variante de “justicia ambiental” como imperativo moral del desarrollo humano, según FRENCH²¹⁶³ o como “justicia para la sostenibilidad” en palabras de DOBSON²¹⁶⁴ y que, como nos recuerda SANDS²¹⁶⁵, ya ha sido incorporada como principio general del Derecho Internacional por la Corte Internacional de Justicia, por lo que no debe existir impedimento a su recurso en la interpretación del Derecho europeo en materia de espacios naturales protegidos.

²¹⁵⁸ Asunto C-404/09, Comisión v. España, Sentencia de 24 de noviembre de 2011.

²¹⁵⁹ Párrafo 109.

²¹⁶⁰ Asunto C-258/11, Sentencia de 11 de abril de 2013, a raíz de cuestión prejudicial planteada por la *Supreme Court* de la República de Irlanda.

²¹⁶¹ Párrafo 3.

²¹⁶² Ver Capítulo II.IV.4.A.

²¹⁶³ *Global Justice and Sustainable Development*, Brill, Leiden/Boston, 2010.

²¹⁶⁴ El autor, partiendo del carácter subordinado de la justicia frente a la sostenibilidad, clasifica su relación en tres categorías: el medio ambiente como algo que debe ser distribuido, la justicia como funcional para la sostenibilidad y la justicia con el medio ambiente (*Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 240-241).

²¹⁶⁵ *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 152, al referirse al caso relativo a la jurisdicción sobre pesca, UK v. Islandia, ICJ Reports 1974, nº 3-33.

A modo de resumen, podemos afirmar que, a la hora de considerar si concurren razones imperiosas de interés público de primer orden que justifiquen la aprobación de un plan o proyecto en un lugar de la red Natura 2000 habrá que considerar que:

- Pueden considerarse dentro de esas “razones”, las actividades que produzcan un beneficio de primordial importancia para el medio ambiente, la salud humana o la seguridad pública, entre otros.
- De primer orden, no solo en cuanto a la importancia de la actividad en sí, sino que además suponga un beneficio para el desarrollo a largo plazo.
- La no existencia de otras soluciones alternativas.
- Que la autoridad competente lleve a cabo una ponderación de estas circunstancias, en cada caso concreto, frente al objetivo de conservación del lugar en cuestión y que, en nuestra opinión, debe estar guiada por el principio de equidad.

b.4) Medidas compensatorias y ponderación de la autoridad competente

El caso *Briels*²¹⁶⁶ va a servir de base para determinar la naturaleza de las medidas compensatorias y su amplitud, como aquellas dirigidas a contrarrestar el efecto ambiental negativo del plan o proyecto²¹⁶⁷. El TJUE, en la línea mantenida en sentencias anteriores, parte de la base de que nos encontramos ante un supuesto excepcional al criterio general del art. 6.3²¹⁶⁸, por lo que resulta indispensable, en primer lugar, la previa evaluación y determinación de los efectos negativos. Partiendo de esta premisa básica se ha llevado a cabo la ponderación por un lado, de esas “razones imperiosas de primer orden, incluidas las sociales y las económicas”, así como de las posibles alternativas menos perjudiciales, y por otro de los posibles perjuicios, que deben ser identificados con precisión, así como las medidas compensatorias²¹⁶⁹, el TJUE considera que, cumplidos estos requisitos, que podemos considerar formales, es

²¹⁶⁶ Asunto C-521/12, Sentencia de 15 de mayo de 2014.

²¹⁶⁷ Párrafo 37.

²¹⁶⁸ Párrafo 35.

²¹⁶⁹ Objeto de análisis monográfico por DUMAX y ROZAN (*Les mesures de compensation : un indicateur du coût environnemental*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: Evaluation environnementale et gestion de biodiversité), pp. 115-124).

un juicio de valor que corresponde a la autoridad competente para la aprobación del proyecto²¹⁷⁰.

En la más reciente Sentencia de 21 de julio de 2016, por la que se resuelven las cuestiones prejudiciales planteadas en el caso *Orleans et. al.* contra el *Vlaams Gewest*²¹⁷¹, relativa al proyecto de ampliación del puerto de Amberes y su afección a la zona protegida por la red Natura 2000 “Estuarios del Escalda y del Durme desde la frontera con Holanda hasta Gante”, entre otras interesantes cuestiones, el *Raad Van State* belga, plantea al TJUE la interpretación del art. 6.4 de la Directiva Hábitats, aplicado a este supuesto en el que, de nuevo, confluye el objetivo de la protección de la biodiversidad con intereses económicos y sociales. Centrándonos en esta petición, el Tribunal, manteniendo una interpretación estricta del precepto²¹⁷², como destaca RUIZ DE APODACA²¹⁷³, parte de la base de la correcta clasificación y adecuación de las medidas previstas en el plan o proyecto (en este caso se plantea si son de conservación o compensatorias). Como señala el tribunal nacional que plantea la cuestión, el plan de ampliación del puerto, prevé la desaparición de 20 hectáreas de la zona protegida²¹⁷⁴ y la creación de un espacio similar que venga a sustituir el hábitat perdido, tomando en consideración los beneficios para el desarrollo, lo que hace que el TJUE considere que las medidas previstas deben ser consideradas compensatorias, en el sentido del art. 6.4²¹⁷⁵. A juicio del Tribunal, a la hora de valorar las repercusiones de este plan se parte de la premisa de “unos beneficios futuros que vendrían a mitigar el apreciable perjuicio causado a dicho lugar, mientras que las mencionadas medidas de desarrollo no se han acabado de ejecutar”²¹⁷⁶, dejando a la autoridad nacional competente para aprobar el plan o proyecto la responsabilidad sobre la decisión sobre la suficiencia de las medidas compensatorias acordadas²¹⁷⁷ sobre la base del art. 6.4 de la Directiva Hábitats, remitiéndose a la jurisprudencia del caso *Briels*. En concreto, para el Tribunal, partiendo de la interpretación estricta del

²¹⁷⁰ Párrafo 37.

²¹⁷¹ Asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15.

²¹⁷² Párrafo 60.

²¹⁷³ Actualidad Jurídica Ambiental, nº 60 (Septiembre), 2016, pp. 61-64.

²¹⁷⁴ Párrafo 34.

²¹⁷⁵ Párrafo 47.

²¹⁷⁶ Párrafo 46.

²¹⁷⁷ Párrafo 48.

supuesto contemplado en el art. 6.4, es necesaria la ponderación, por un lado, entre los perjuicios causados, que han de ser objeto de una identificación precisa, y, por otro, el examen de las razones imperiosas de interés público que motivan la iniciativa y la existencia (o falta de ella) de alternativas menos perjudiciales²¹⁷⁸. Decidida la necesidad de llevar a cabo el plan o proyecto después de la anterior ponderación, las medidas compensatorias han de ser las “necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida”²¹⁷⁹.

De la jurisprudencia anteriormente analizada podemos extraer el siguiente resumen de requisitos exigidos por el TJUE, al amparo del art. 6.4 de la Directiva Hábitats para la aprobación de un proyecto que afecte al estado de conservación de un hábitat protegido:

- a) Se trata de un supuesto basado en “razones imperiosas de interés público de primer orden”, por tanto considerado excepcional (caso *Briels*, asunto C-521/12, párrafo 35), en el que se incluyen como tales las consideraciones económicas y sociales.
- b) En consecuencia, ha de ser sometido a un criterio de interpretación estricto (Sentencia *Castro Verde*, párrafos 35 y 36, y Sentencia caso *Santa Caterina Valfurva*, párrafo 82).
- c) La necesidad, en todo caso de una adecuada evaluación previa, conforme a los requisitos establecidos en el art. 6.3 (Sentencia caso *Santa Caterina Valfurva*, asunto C-304/05, párrafo 83, caso *Alto Sil*, asunto C-404/09, párrafo 103 y caso *Briels*, asunto C-521/12, párrafo 35).
- d) Examen de las posibles soluciones alternativas (caso *Castro Verde*, asunto C-239/04, párrafo 36)
- e) Las medidas compensatorias previstas en el plan o proyecto deben ser las necesarias para que quede garantizada la coherencia global de Natura 2000 (caso *Briels*, asunto C-521/12, párrafos 29 a 34, y caso *Orleans*, asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, párrafo 62).

²¹⁷⁸ Párrafos 61 a 64, ambos inclusive.

²¹⁷⁹ Párrafo 62.

f) Previo cumplimiento de los requisitos anteriores, exigidos en el art. 6.4, la ponderación de los intereses en juego ha de llevarla a cabo la autoridad competente para la aprobación del proyecto (caso *Briels*, asunto C-521/12, párrafo 37, caso *Orleans*, asuntos acumulados C-387/15 y 388/15, párrafo 48).

c) Supuestos en los que es preceptivo el informe de la Comisión

Nos referimos a aquellos planes o proyectos que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del art. 6.4 de la Directiva 92/43 y que afectan a espacios declarados prioritarios²¹⁸⁰, cuando se alegan razones diferentes del beneficio ambiental, la salud humana o la seguridad pública. Podemos decir, siguiendo la opinión de GARCÍA URETA²¹⁸¹, que nos encontramos en el nivel máximo de conflicto de intereses, hasta tal punto que la Comisión actúa como órgano consultivo, si bien con carácter no vinculante, para garantizar a través de su opinión si concurren los requisitos legales que permitan la ejecución del plan o proyecto²¹⁸² a pesar de su afección a la integridad de lugares que forman parte de la Red Natura 2000. Según el Documento Orientativo sobre el apartado 4 del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE²¹⁸³, hay que partir de la base de que no se establece un procedimiento concreto para la emisión de sus dictámenes, si bien respecto de su contenido, queda claro que la Comisión debe pronunciarse realizando una ponderación entre los objetivos de conservación del lugar prioritario, posibles alternativas, las razones alegadas, así como de las medidas de mitigación y compensatorias propuestas, razonamiento que es el objeto de nuestro interés.

Sobre cómo ha llevado a cabo esta ponderación, a la vista del examen de los dictámenes emitidos²¹⁸⁴, han sido determinantes algunas consideraciones a la hora de su pronunciamiento sobre la ejecución del plan o proyecto, sobre la

²¹⁸⁰ Según la Comisión, en su Documento Orientativo sobre el art. 6.4, la Directiva de Aves no tiene declarada ninguna especie como especialmente prioritaria (p. 22).

²¹⁸¹ *Derecho europeo de la biodiversidad, cit.*, pp. 580 y ss.

²¹⁸² Como nos recuerda GARCÍA URETA, la Comisión no es el único organismo que emite dictámenes de este tipo ya que, por ejemplo, el Comité Permanente creado a partir del Convenio de Berna de 1979 está habilitado para emitir recomendaciones a los Estados parte acerca de las medidas que proceda adoptar (*Derecho europeo de la biodiversidad, cit.*, p. 580).

²¹⁸³ Epígrafe 1.8.

²¹⁸⁴ Accesibles a través de la web:

ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm#art6.

base de un esquema argumental que se pone de manifiesto ya en sus Dictámenes de 27 de abril y 18 de diciembre de 1995 sobre la autopista alemana A-20 a su paso por los valles del *Trebel* y del *Peene*²¹⁸⁵, respectivamente y que, a continuación, resumimos:

1. Reconocimiento previo de la zona como parte de la red Natura 2000. En el Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre el proyecto *Siegerland* en relación con el área *Heiden und Magerrasen Trubach*, la Comisión advirtió que no se cumplía este requisito la primera vez que Alemania solicitó su informe por lo que no pudo pronunciarse.

2. Constancia previa de los probables efectos adversos sobre el lugar de la red Natura 2000 en el momento de la solicitud, lo que supone la necesidad de una evaluación previa y adecuada a la solicitud del dictamen en los términos expresados en el art. 6.3 de la Directiva²¹⁸⁶.

3. Inexistencia de soluciones alternativas menos perjudiciales, lo que obliga a un análisis de las distintas posibilidades. Para la Comisión, esta obligación del Estado solicitante no es un mero trámite y de hecho, motivó su pronunciamiento desfavorable en el Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre el proyecto *Siegerland* en relación con el área *Heiden und Magerrasen Trubach* al considerar que no se había llevado a cabo una adecuada evaluación de las distintas alternativas. Independientemente de la argumentación del solicitante, hay que destacar que la Comisión lleva a cabo en esta fase un razonamiento o ponderación propios sobre las distintas opciones planteadas.

4. Concurrencia de razones imperiosas de interés público superior, diferentes del beneficio para el medio ambiente, la salud humana o la seguridad pública que, en la práctica se han traducido en:

²¹⁸⁵ Autovía sobre la que volvió a pronunciarse en el Dictamen de 11 de junio de 2010 sobre el proyecto de construcción de un nuevo tramo de la autovía A-20 en relación con la zona denominada *Travetal*, entre otras.

²¹⁸⁶ Citamos a título de ejemplo el Dictamen de 5 de abril de 2013 sobre el proyecto de profundización y ensanche del río *Main* en relación con la zona de *Mainau zwischen Grafenrheinfeld und Kitzingen* y otras, si bien este requisito es una constante en todos ellos.

- La inclusión del plan o proyecto en otras políticas, como es el caso del transporte²¹⁸⁷, de desarrollo o cohesión social. Por ejemplo, la minería en el caso de la política de la energía²¹⁸⁸ o hídrica, como fue el caso del embalse de La Breña II²¹⁸⁹.
- Socioeconómicas, como la creación de empleo (en aquel momento la tasa de desempleo de la región afectada era del 15,2 % de la población activa)²¹⁹⁰ que, de nuevo, se tuvo en cuenta en el dictamen favorable al proyecto sobre el ensanche y profundización del estuario del río Elba en el puerto de Hamburgo²¹⁹¹ en el que destaca el aumento de información pública sobre el proyecto gracias a la planimetría adjunta. Por el contrario, no se consideró como tal la creación de una nueva área industrial en la ciudad alemana de *Siegen*²¹⁹².
- Prioridad a nivel político en el Estado en que se han de realizar que, en algunos casos, como la construcción de la línea TGV entre París y

²¹⁸⁷ Aéreo en el caso del Dictamen de 2000 (no consta la fecha exacta) sobre el proyecto Airbus A3XX en la zona de *Mühlenberger Loch*, en el Dictamen de 6 de junio de 2005 sobre la ampliación del aeropuerto de *Karlsruhe/Baden-Baden* en relación con la zona denominada *Stollhofener Platte*, entre otras y en el Dictamen de 5 de mayo de 2009 sobre el proyecto de ampliación del aeropuerto de *Lübeck* en relación con la zona denominada *Grönauer Heide*; terrestre en los tres dictámenes ya citados sobre la autovía alemana A-20, en el Dictamen de 14 de septiembre de 2011 sobre proyecto de construcción del nuevo puente denominado *Schiersteiner Brücke*, sobre la autopista A-643 en relación con la isla *Rettbergsaue bei Wiesbaden* en el río Rhin y el Dictamen de 18 de diciembre de 2015 sobre ensanche de la autovía federal B 173 entre *Lichtenfels* y *Kronach* en relación con el sitio de *Maintal von Theisau bis Lichtenfels* o en materia ferroviaria el más reciente Dictamen de 30 de enero de 2018 sobre proyecto de ferrocarril larga distancia y subterráneo entre *Bad Cannstatt* y *Stuttgart* en relación con el sitio denominado *Glemswald und Stuttgarter Bucht*; fluvial, como el caso del Dictamen de 6 de diciembre de 2011 sobre navegación por el río Elba hasta el puerto de Hamburgo en relación con el *Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer und angrenzende Küstengebiete*, entre otras zonas y el Dictamen de 5 de abril de 2013 sobre el proyecto de profundización y ensanche del río *Main* en relación con la zona de *Mainaue zwischen Grafenrheinfeld und Kitzingen* y otras; o marítimo en el del Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre ampliación del puerto de Rotterdam en las zonas de *Grey Dunes*, *White Dunes*, y *Sandbanks*, Dictamen de 6 de noviembre de 2006 sobre el proyecto de construcción del nuevo puerto de La Granadilla en relación con la zona denominada Sebadales del Sur de Tenerife.

²¹⁸⁸ Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre el *Rahmenbetriebsplan* en la zona de *Kirchheller Heide* (Alemania).

²¹⁸⁹ Dictamen de 14 de mayo de 2004 sobre la construcción del embalse de La Breña II en relación con el área de la Sierra de Hornachuelos.

²¹⁹⁰ Argumento que se reproduce en el Dictamen de 25 de enero de 2011 sobre el plan de desarrollo de la ciudad de *Gyor* en relación con el sitio denominado *Gönyúi-homokvidék* y en el que la Comisión tiene en cuenta a favor de considerar que concurren razones imperiosas de interés público de primer orden, la necesidad de que el Estado miembro cumpla con los objetivos de crecimiento económico propuestos en la Estrategia Europa 2020.

²¹⁹¹ Dictamen de 6 de diciembre de 2011 sobre navegación por el río Elba hasta el puerto de Hamburgo en relación con el *Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer und angrenzende Küstengebiete*, entre otras zonas.

²¹⁹² Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre el proyecto *Siegerland* en relación con el área *Heiden und Magerrasen Trubach* (Alemania).

Estrasburgo²¹⁹³, también compartían las autoridades europeas. Este dato es una constante en los dictámenes de la Comisión viene a cualificar el carácter de interés público superior del plan o proyecto, de tal manera que, en la mayoría de los casos, las circunstancias antes expuestas se han planteado conjuntamente a la hora de determinar y ponderar este requisito que, según GALLEGO BERNAD²¹⁹⁴ consiste en que la ejecución del plan o proyecto de interés público sea, además, indispensable²¹⁹⁵.

5. Adopción de las medidas de mitigación y compensatorias posibles y suficientes para garantizar la coherencia de la red Natura 2000, una demostración que la Comisión exige a la autoridad nacional que le remite la solicitud. Para la Comisión es tan importante saber qué medidas se proponen, como el ritmo al que se van a llevar a cabo. Respecto del alcance e importancia de este requisito, en dictámenes como el de 24 de abril de 2003 sobre el *Rahmenbetriebsplan* en la zona de *Kirchheller Heide*, la Comisión distingue entre medidas de mitigación del impacto y las puramente compensatorias²¹⁹⁶ y ha sido argumento decisivo en algunos de sus pronunciamientos impidiendo en este caso, como nos recuerda GARCÍA URETA²¹⁹⁷, una conclusión abiertamente favorable a la ejecución del proyecto. Así, en el Dictamen sobre el proyecto Airbus A3XX en la zona de *Mühlenberger Loch*²¹⁹⁸ en el que el Estado alemán, en este caso, solicita el informe sobre un proyecto privado, a juicio de la Comisión, las medidas compensatorias eran insuficientes, aun reconociendo que concurrían razones imperiosas de interés público de primer orden para la realización del proyecto. Este argumento fue, de nuevo, utilizado por la Comisión para someter a condición su opinión favorable en el Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre el *Rahmenbetriebsplan* en la zona de *Kirchheller Heide*

²¹⁹³ Dictamen de 17 de septiembre de 2004 sobre la construcción de línea férrea de alta velocidad (TGV) entre París y Estrasburgo en relación con el área del Valle de *Nied*.

²¹⁹⁴ *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/Birdlife, 2014, p. 324.

²¹⁹⁵ Calificativo empleado por la propia Comisión en el Documento Orientación de la Comisión Europea sobre la realización de actividades extractivas no energéticas de conformidad con los requisitos de Natura 2000, p. 76.

²¹⁹⁶ Distinción que vuelve a utilizar en otros dictámenes como el de 11 de junio de 2010 sobre el proyecto de construcción de un nuevo tramo de la autovía A-20 en relación con la zona denominada *Travetal*, entre otras.

²¹⁹⁷ *Derecho europeo de la biodiversidad*, cit., p. 587.

²¹⁹⁸ Emitido el año 2000, si bien la fecha concreta no consta.

exigiendo al Estado solicitante la emisión de informes posteriores sobre la puesta en marcha y evolución de las medidas compensatorias propuestas o incluso estableciendo unos plazos de ejecución, como en el caso del plan de desarrollo de la ciudad de *Gyor*²¹⁹⁹. En el Dictamen sobre el puerto de La Granadilla²²⁰⁰ y en el de la ampliación del aeropuerto de *Lübeck*²²⁰¹ se tuvo en cuenta la creación de una fundación para el seguimiento y control de cumplimiento de las medidas compensatorias. Respecto al acceso a la información sobre la ejecución de las medidas compensatorias, en el Dictamen de 6 de diciembre de 2011 sobre navegación por el río Elba hasta el puerto de Hamburgo, en relación con el *Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer und angrenzende Küstengebiete* (entre otras zonas), la Comisión impone al Estado alemán la obligación de hacer accesible al público esta información a través de internet.

Una argumentación que, por lo demás, se reproduce en la mayoría de los dictámenes con una sistemática uniforme en su exposición y progresiva en la deliberación sobre la concurrencia de los requisitos y que tiene como trasfondo el objetivo del desarrollo duradero o desarrollo sostenible, no mencionado expresamente por la Comisión. Así, en relación con los requisitos exigidos, hemos podido verificar como, en la práctica, la Comisión se enfrenta a situaciones de conflicto en las que, por un lado debe garantizar la coherencia de la red Natura 2000 y por otro, no impedir el desarrollo económico y social de las zonas afectadas, como reconocen GARCÍA URETA²²⁰² y JORDANO FRAGA²²⁰³, que, además, reconoce el papel fundamental de las medidas compensatorias. El método es, por un lado, la ponderación o juicio de valor sobre el fondo y por otro, el sometimiento de su dictamen a un proceso formal de deliberación progresivo y sistemático que garantice una conclusión adecuada. Esta dualidad nos recuerda la consideración del derecho al desarrollo como una “prueba de dos puntas”, en la que el respeto al

²¹⁹⁹ Dictamen de 25 de enero de 2011 sobre el plan de desarrollo de la ciudad de *Gyor* en relación con el sitio denominado *Gönyüi-homokvidék*.

²²⁰⁰ Dictamen de 6 de noviembre de 2006 sobre el proyecto de construcción del nuevo puerto de La Granadilla en relación con la zona denominada Sebadales del Sur de Tenerife.

²²⁰¹ Dictamen de 5 de mayo de 2009 sobre el proyecto de ampliación del aeropuerto de *Lübeck* en relación con la zona denominada *Grönauer Heide*.

²²⁰² *Derecho europeo de la biodiversidad, cit.*, p.584.

²²⁰³ Un desafío para los ordenamientos en el siglo XXI: el desarrollo sostenible, cit., p. 69.

procedimiento es una garantía para el objeto de protección que constituye el fondo, a la que ya se refirió la Comisión Africana de Derechos Humanos²²⁰⁴ y que también se ha plasmado en otros pronunciamientos como la Sentencia de 20 de abril de 2010 de la Corte Internacional de Justicia en el caso de las plantas de celulosa del río Uruguay²²⁰⁵ analizada en este trabajo²²⁰⁶, en lo que JORDANO FRAGA²²⁰⁷ califica en el ámbito europeo como un proceso de deslizamiento del Derecho sustantivo al Derecho de procedimiento.

2. Conflicto entre la protección ambiental y otros intereses diferentes a los sociales o económicos

Como hemos señalado anteriormente, el art. 6.4 de la Directiva 92/43 permite tener en cuenta las consideraciones económicas y sociales en aquellos proyectos que deban ejecutarse por razones imperiosas de interés público de primer orden. En el epígrafe anterior hemos analizado estos supuestos, pero no han sido los únicos planteados ya que, sobre la base de otras razones, se ha cuestionado ante el TJUE la aprobación de planes y proyectos que producen una afección al estado de conservación de zonas protegidas. Sin ir más lejos, en el caso M-501²²⁰⁸, el Gobierno de España decidió ejecutar una obra de desdoblamiento de una carretera por razones imperiosas de seguridad vial sin llevar a cabo la evaluación de impacto en los términos previstos en la Directiva 85/337, apelando al art. 6.4 de la Directiva 92/43, justificándolo por la congestión del tráfico y el riesgo de accidentes, sobre la base de estudios técnicos²²⁰⁹. El Tribunal desestimó esta argumentación al considerar requisito necesario para la operatividad de esta excepción, el hecho de que se haya realizado una EIA con resultado negativo, trámite inexistente en este caso²²¹⁰, lo que impide al Tribunal realizar la necesaria ponderación de los intereses en

²²⁰⁴ Caso nº 276/03 del Centro de Desarrollo de los Derechos de las Minorías en nombre del *Endorois Welfare Council* contra Kenia. Según el Tribunal, el respeto del derecho al desarrollo debe cumplir cinco criterios fundamentales: ser equitativo, no discriminatorio, participativo, responsable y transparente.

²²⁰⁵ ICJ 2010, R. 135.

²²⁰⁶ Ver Capítulo II.

²²⁰⁷ *Op. cit.*, p. 72.

²²⁰⁸ Asunto C-560/2008, Comisión v. España, Sentencia de 15 de diciembre de 2011.

²²⁰⁹ Párrafo 125.

²²¹⁰ Párrafo 138.

juego. En su razonamiento, el TJUE acude, sin dudarlo, a la jurisprudencia creada en torno a la interpretación de este precepto, analizada por RUIZ DE APODACA²²¹¹, a los pronunciamientos realizados en los conflictos en que las razones alegadas han sido las económicas y/o sociales, lo que nos demuestra que en el conjunto de razones imperiosas de interés público de primer orden, el Tribunal tiene un solo criterio de interpretación, sean estas razones de interés público (tanto de interés nacional o incluso de orden público) o de interés privado, por lo que podemos concluir que, según el criterio del TJUE, que sean cuales sean las “razones imperiosas de interés público de primer orden”, que motivan la aprobación de un plan o proyecto, que pueda producir daños al medio ambiente, dicha situación de excepción no supone un relajamiento u omisión de los requisitos del art. 6.4 de la Directiva Hábitats.

Similar supuesto relativo a la ampliación de una vía pública y por tanto en el que no solo se contemplaban los intereses sociales o económicos, fue el contemplado en el caso *Briels*²²¹² en el que el Tribunal, como ya vimos en el epígrafe anterior, no duda en aplicar la misma doctrina que en aquellos supuestos en los que se enfrenta a intereses que podamos denominar privados, por lo que podemos concluir que hace una interpretación uniforme de lo que al amparo del art. 6.4 considera “razones imperiosas de interés público de primer orden” y, dentro de las cuales, el Derecho nacional consideraba la seguridad pública²²¹³.

3. Interpretación del principio de integración en la evaluación de impacto en el marco de la Directiva Hábitats

A estos efectos, hay que recordar que sirve de fundamento legal para el principio de integración en este régimen especial el Considerando 3^o²²¹⁴ de la

²²¹¹ Actualidad jurídica ambiental, nº 9, 2012.

²²¹² Asunto C-521/12, Sentencia de 15 de mayo de 2014, cuestión prejudicial planteada por el *Raad Van State belga*.

²²¹³ Art. 19.3.a) de la Ley de Protección de la Naturaleza holandesa de 1998.

²²¹⁴ “Considerando que, dado que su objetivo principal es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la presente Directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero; que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas.”

Directiva 42/93 que incardina su objetivo principal, la protección de la biodiversidad, dentro del objetivo general de desarrollo duradero, espíritu que parece recogerse en el art. 2.3, según el cual *“Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales”* (integración interna). Dentro del ámbito de la evaluación de impacto regulada en la Directiva 85/337, encontramos la necesidad de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible en la modificación operada por la Directiva 2011/92 que en su Considerando 2 contempla la integración de las consideraciones ambientales en los procesos de planificación y decisión (integración externa). Pero es el art. 3 de la Directiva EIA de proyectos el que, desde su inicio, plantea tomar en consideración la interrelación entre factores esenciales al desarrollo humano con la protección de la biodiversidad. Ya vimos que esta aparente asunción del principio de integración se desdibuja a partir del momento en que se entra a regular la información que debe aportar el maestro de obras según el art. 5.3 y Anexo IV. No obstante, recordamos nuestro optimismo sobre la integración tras la reforma operada por la Directiva 2014/52 que pretende aumentar la calidad de la EIA, entre otros aspectos, sometiendo su duración a unos plazos máximos razonables, requisito que viene a proporcionar seguridad a las inversiones, favoreciendo de esta manera el desarrollo económico y social.

No podemos olvidar que el concepto “europeo” de desarrollo sostenible forma parte del Tratado según el cual: *“Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección de mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”*²²¹⁵. Pero incluso, antes de asumir este objetivo global, la integración, entendida como interrelación (es decir, en la forma propuesta por el principio 4 de la Declaración de Río), había sido recogida en el Tratado con el Acta Única de 1987, en el primer bloque de legislación ambiental, a través del art. 130R. En cuanto a la legislación ambiental, los Programas de Acción en Materia de Medio Ambiente no son ajenos al compromiso con la

²²¹⁵ TFUE, art. 2.3.

integración, pero bien es cierto que fue el Quinto PAMA el que recogió de manera acorde con la Declaración de Río el principio de integración, definido ya en su principio 4 e insistimos, parte de la base de que la protección del medio ambiente ha de integrarse dentro del proceso de desarrollo y no puede considerarse de forma aislada. Pero lejos de tratarse de un concepto obsoleto, la nueva asociación mundial que promueve Río+20, hace de la integración una herramienta indispensable para este fin, y así lo reconocen, entre otros, la Comisión²²¹⁶ o el Consejo Europeo²²¹⁷.

Revisados los fundamentos legales de este principio, en el Derecho Internacional y en el europeo, ya la primera conclusión, a nivel normativo, es que la redacción de la Directiva 92/43, para ser acorde al objetivo del desarrollo sostenible y a la concepción del principio de integración recogida en el Tratado, debería adaptar su contenido, en cuanto a la interrelación con otras legislaciones y políticas sectoriales, sobre la base, entre otras reformas, de una concepción del principio de integración que está ya previsto desde 1987, de manera que, en la práctica, se convierta en interrelación y fluya de manera mutua con el desarrollo económico y social, desde los puntos de vista interno y externo, de tal forma que debemos plantearnos la conveniencia, por ejemplo, de que la situación económica y social de las zonas afectadas se tenga en cuenta a la hora de diseñar los planes y regulaciones de protección de las zonas afectadas. Partiendo del anterior análisis legal, el criterio que ha mantenido en sus pronunciamientos el TJUE al analizar la interrelación de la protección de los hábitats con estas exigencias económicas, sociales y culturales se convierte, a continuación en el objeto de nuestro interés. A la vista del examen de la jurisprudencia reseñada en el epígrafe anterior, podemos concluir que, el enfoque del Tribunal parte de una serie de premisas fundamentales:

1. La consideración de la protección de la biodiversidad como objetivo prioritario del sistema legal creado alrededor de la red Natura 2000.
2. El no reconocimiento expreso del desarrollo sostenible como un objetivo superior al de la protección de la biodiversidad. Planteado, que lo fue,

²²¹⁶ Comunicación de 5 de febrero de 2015, COM (2015) 044 final.

²²¹⁷ Conclusiones de 26 de mayo de 2015, “Una nueva asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015”, DOC 9241/2015.

por Irlanda en base a su propia jurisprudencia nacional, el TJUE lo rechazó por impreciso²²¹⁸.

3. El principio de cautela se convierte en herramienta esencial para el razonamiento judicial en los casos de conflicto, recogiendo la obligación general de evitar perjuicios irreparables al medio ambiente.
4. El respeto al contenido legal de las distintas fases del procedimiento de evaluación se convierte en una garantía del objetivo de protección de la biodiversidad.
5. En la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto, las consideraciones económicas y sociales se incardinan dentro de la categoría de “razones imperiosas de interés público de primer orden”.
6. En caso de conflicto con la protección de la biodiversidad, la decisión a favor del desarrollo económico y social es excepcional y debe ser sometida a interpretación estricta.
7. La integración se contempla únicamente como la necesidad de que las consideraciones ambientales se tengan en cuenta en las demás políticas y decisiones.

Entendemos que la labor del Tribunal parte de la redacción del art. 6.4 de la Directiva 92/43 y que no se le puede imputar un criterio de interpretación contrario al texto de la norma que le sirve de base. Por otra parte, el régimen legal de la red Natura 2000 parte de la base de que el medio ambiente es la parte débil en su coexistencia con las actividades desarrolladas sobre el espacio físico por el ser humano, presupuesto que, en nuestra opinión, justificaría que el TJUE, en base al propio principio de equidad formulado en el art. 3 de la Declaración de Río, utilizase este argumento (cosa que no hace) para defender este régimen de protección especial que compensa su fragilidad, por su propia importancia para la supervivencia del ser humano. Ahora bien, dicho esto, consideramos que el Tribunal, en aquellos supuestos en los que se le plantee la necesidad de establecer un equilibrio entre la protección del medio ambiente y la actividad humana, no puede ser ajeno al concepto del desarrollo sostenible recogido en el art. 6 del Tratado y a una interpretación, entre otros, del

²²¹⁸ Asunto C-50/09, Comisión v. Irlanda, Sentencia de 3 de marzo de 2011.

principio de integración acorde con dicho objetivo global, sobre la base del art. 130R introducido en 1987, de tal manera que contemple la necesaria interrelación entre la protección ambiental y el desarrollo económico y social y, por ende, de las políticas e instrumentos legales de implementación.

4. El principio de cautela (precaución) y su aplicación en la evaluación de impacto en espacios naturales protegidos

En este sentido, debemos traer a colación el contenido del principio 15 de la Declaración de Río cuando afirma que:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”,

Para afirmar con ESTEVE PARDO²²¹⁹ que precaución y cautela son utilizados como sinónimos. El principio de cautela que, como señala GONZÁLEZ VAQUÉ²²²⁰ no ha sido definido como tal en el Tratado, ya ha sido objeto de análisis en pronunciamientos de los tribunales internacionales²²²¹ y también encontramos la jurisprudencia de TJUE en la que, siguiendo a SANDS²²²², podemos identificarlo en el ámbito europeo con el de acción preventiva recogido en el art- 191.2 del TFUE y, por tanto, uno de los principios ambientales básicos del Derecho europeo (junto con el de corrección del daño ambiental en la fuente y quien contamina paga y los generales de subsidiariedad

²²¹⁹ *Derecho del medio ambiente, cit.*, p. 71.

²²²⁰ El autor en esta obra incide en el análisis de este principio desde la incertidumbre científica como condición esencial del principio de precaución, definida de forma heterogénea en el Derecho Internacional y europeo, sin perjuicio de alguna norma monográfica como la Comunicación de la Comisión de 2 de febrero de 2000, COM (2000) 1 final (*El principio de precaución, incertidumbre científica, riesgos hipotéticos y decisión política*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 7, 2005, págs. 97-113).

²²²¹ Así, la Corte Internacional de Justicia en Opinión Consultiva sobre la legalidad o el uso de las armas nucleares. Objeciones Preliminares, Fallo de 18 de julio de 1.996, ICJ 1996, R. 226, sin olvidar la Opinión Consultiva sobre Minería en los Fondos Marinos de 1 de febrero de 2011 del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, caso nº 17, ITLOS Report 2011, p. 10.

²²²² *Principles of International Environmental Law, cit.*, p. 246.

y posibilidad de legislación estatal más restrictiva) recogidos en ese precepto, a partir de entonces, en el Tratado, encontrando su definición, minimalista según GONZÁLEZ VAQUÉ²²²³, a partir de la doctrina establecida a partir del caso *National Farmer`s Union*²²²⁴ que lo define así:

“El principio de precaución permite a las autoridades públicas competentes adoptar medidas preventivas proporcionadas, no discriminatorias y de carácter provisional cuando, a pesar de haberse llevado a cabo una evaluación de riesgos lo más completa posible, persiste la incertidumbre científica sobre la naturaleza y el alcance de un riesgo inaceptable.”

Definición que nos señala, siguiendo a ESTEVE PARDO²²²⁵, dos requisitos básicos para la consideración de este principio como son, en primer lugar una situación de incertidumbre y en segundo lugar que derivado de esa situación, se produzca un riesgo grave para el medio ambiente. La Directiva Hábitats, que parte del fundamento inicial de los arts. 130 R y 130 S del Tratado, con carácter general, utiliza la evaluación previa como herramienta destinada a la prevención en su Considerando 10º, para precisar, en el art. 6.2, que:

“Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.”

Básicamente, estas medidas preventivas pretenden mantener o restablecer un “estado de conservación favorable” de los hábitats en los términos definidos en el art. 1.e), para, a continuación, en el art. 6.3, al referirse a los planes o proyectos que han de someterse a evaluación, disponiendo que:

“A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.”

Cuando, a continuación, mencionemos el principio de cautela en sede de espacios naturales protegidos, sobre la base de los preceptos antes citados, debemos partir de la premisa, por tanto, de que se trata del mismo principio de precaución recogido en Río o acción preventiva del Acta Única. Nos encontramos ante un claro supuesto en el Derecho Internacional en el que se

²²²³ *Op. cit.*, pp. 97-113.

²²²⁴ Asuntos C-157/96, y C-180/96, Sentencias de 5 de mayo de 1998.

²²²⁵ *Derecho del medio ambiente, cit.*, p. 72.

usan diferentes denominaciones para referirse a un mismo contenido, situación que no ayuda a la seguridad jurídica precisamente. Partiendo de la anterior reflexión sobre su recepción legal ¿podemos considerar que el principio de precaución-acción preventiva-cautela ha sido objeto de una interpretación adecuada por la jurisprudencia del TJUE en los supuestos de conflicto entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social en el régimen de los espacios naturales protegidos?

Al tomar en consideración este principio en materia de evaluación de impacto el TJUE²²²⁶, como ocurriera en el caso *Wadenzee*²²²⁷, sobre la base del art 6.3 de la Directiva Hábitats y art. 2.1 de la Directiva 85/337, interpreta su contenido en el sentido de que, debe someterse a evaluación cualquier plan o proyecto, cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos²²²⁸, en un criterio discutido por GARCÍA URETA²²²⁹. La Sentencia del caso *Sweetman*²²³⁰, nos permite identificar con claridad los que podemos considerar elementos básicos del principio de cautela en esta materia, según el Tribunal. El TJUE en este pronunciamiento parte del objetivo esencial de conservación y protección de la calidad del medio ambiente, que establece una obligación de protección general consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos significativos²²³¹. En materia de evaluación de impacto dentro del régimen de la red Natura 2000 y sobre la base del art. 6.3 de la Directiva Hábitats, para la adecuada aplicación del principio de cautela, solo podrá concederse la autorización para un plan o proyecto cuando se hayan tenido en cuenta las siguientes circunstancias:

1. Hayan sido identificados todos los aspectos de dicho plan o proyecto.
2. De forma individual o cumulativa con otros planes o proyectos.

²²²⁶ LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Il principio di precauzione e la valutazione dei rischi*, Rivista giuridica dell' ambiente, N° 5, 2007, pp. 881-902.

²²²⁷ Asunto C-127/02, Sentencia de 7 de septiembre de 2004 (Gran Sala).

²²²⁸ Párrafos 44 y 45.

²²²⁹ Para el autor es discutible que se deban tener en cuenta los objetivos de conservación del lugar a la hora de decidir si un plan o proyecto debe someterse a evaluación (*Derecho europeo de la biodiversidad, cit.*, p. 548).

²²³⁰ Asunto C-258/11, Sentencia de 11 de abril de 2013, a raíz de cuestión prejudicial planteada por la *Supreme Court* de la República de Irlanda.

²²³¹ Párrafo 33.

3. A la luz de los mejores conocimientos científicos sobre la materia.
4. Que las autoridades se hayan cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate. Así sucede cuando no subsiste ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la subsistencia de tales efectos.²²³²

En los casos *Briels*²²³³ y sobre la ampliación del puerto de Amberes²²³⁴, el Tribunal viene a recordar esta interpretación, estableciendo la obligación general de denegar la autorización de un plan o proyecto cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar sobre la base del art. 6.3 de la Directiva Hábitats, en aplicación del principio de cautela, lo que supone una aplicación estricta del art. 6.3 de la Directiva Hábitats, como señala RUIZ DE APODACA²²³⁵.

Tras la exposición precedente podemos concluir que para el TJUE, el también denominado principio de cautela se pone de manifiesto en esta materia en una triple dimensión: temporal, en cuanto al momento en que debe llevarse a cabo, objetiva, al referirse a los supuestos y por último, material, respecto del contenido en sí de la evaluación de los posibles riesgos.

A. Dimensión Temporal

Que se manifiesta, a su vez, en los siguientes aspectos:

a) Que podemos denominar cautelar, propiamente dicho: por cuanto que, para garantizar la eficacia de la protección de estos espacios, está presente también en relación con el efecto que produce su designación por parte de los Estados miembros, aun cuando no hayan sido declarados oficialmente por la Comisión. Así en la Sentencia del caso *Dragaggi*²²³⁶, el Tribunal considera que existe la obligación *ab initio* de adoptar las medidas de protección necesarias

²²³² Párrafo 40.

²²³³ Asunto C-521/12, Sentencia de 15 de mayo de 2014, párrafos 26 y siguientes.

²²³⁴ Asuntos C-387/15 y C-388/15, Sentencia de 21 de julio de 2016, párrafo 39.

²²³⁵ Actualidad Jurídica Ambiental, nº 60 (Septiembre), 2016, pp. 61-64.

²²³⁶ Asunto C-117/2003, Sentencia de 13 de enero de 2005, *Dragaggi et. al.*

para proteger a estos lugares de las amenazas que pesan sobre ellos²²³⁷. En la misma línea se pronuncia el Tribunal en el caso *Lauteracher Ried*²²³⁸.

b) Como requisito previo, según el cual, la EIA deberá llevarse a cabo siempre antes de la aprobación del proyecto, cuando hubiese dudas sobre su afección ambiental en grado de probabilidad²²³⁹. Como señala el TJUE en el asunto C-521/2012²²⁴⁰, cualquier autoridad competente, debe aplicar el principio de cautela en el momento en que se le somete autorización el proyecto, ya que así: “...permite evitar de manera eficaz cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de dicha disposición relativo a la protección de los lugares”²²⁴¹.

c) En el momento de la resolución sobre la evaluación: lo que implica que en aplicación de art. 6.3 de la Directiva Hábitats, el TJUE considera que “la autoridad nacional competente debe denegar la autorización del plan o del proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar”²²⁴².

B. Ámbito objetivo

Por cuanto que deberán ser sometidos a EIA aquellos proyectos que pudieran tener repercusiones directas o indirectas sobre el medio ambiente en grado de probabilidad. En el caso *Landelijke Vereniging tot Behoud van de*

²²³⁷ Párrafo 27: “...sin una protección adecuada de dichos lugares a partir de ese momento, se pondría en peligro la consecución de los objetivos de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, tal como se indican en especial en el sexto considerando de la Directiva 92/43 y en su artículo 3, apartado 1. Tal situación sería aún más grave dado que se verían afectados tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias que, por razón de las amenazas que pesan sobre ellos, están destinados a beneficiarse, como se preconiza en el quinto considerando de la Directiva, de una rápida puesta en marcha de medidas tendentes a su conservación.”

En la misma línea, la Sentencia del asunto C-244/2010, de 14 de septiembre de 2006, *Bund Naturschutz in Bayern et. al.*, párrafo 51.

²²³⁸ Asunto C-209/2004, Comisión v. Rep. de Austria, Sentencia 23 de marzo de 2006.

²²³⁹ Asunto C-6/04, Comisión v. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sentencia de 20 de octubre de 2005 (Sala Segunda), párrafo 54.

²²⁴⁰ Sentencia de 15 de mayo de 2014 (Sala Cuarta).

²²⁴¹ Párrafo 26.

²²⁴² Asunto C-521/2012, Sentencia de 15 de mayo de 2014 (Sala Cuarta), por la que se resuelve cuestión prejudicial, párrafo 26.

*Waddenzee v. Países Bajos et. al.*²²⁴³, el Tribunal estimó que la valoración inicial sobre la posible afección ambiental de un plan o proyecto debe realizarse a la luz del principio de cautela por lo que entiende que dicha necesidad de evaluación se plantea cuando la afección se prevea a título de probabilidad²²⁴⁴ o en caso de duda²²⁴⁵ criterio coherente con los objetivos de la Directiva 92/43.

C. Contenido material

Respecto del contenido mismo de la EIA, que deberá prever los efectos no solo directos, sino indirectos y cumulativos de la obra o actividad proyectada. Haciendo nuestras las palabras de SANTAMARÍA ARINAS²²⁴⁶, al respecto:

“Desde un primer momento se observó entre nosotros que la Directiva se centra en aspectos procedimentales más que en los sustantivos. De este modo es comprensible que en la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída sobre la aplicación de la Directiva EIA no se encuentren pronunciamientos que se enfrenten directamente con esta cuestión.”

Situación que ha llevado a la doctrina, entre nosotros, a autores como ARCE RUIZ²²⁴⁷, a desarrollar diferentes métodos de evaluación de impacto ambiental. Dicho esto, no faltan al respecto pronunciamientos del TJUE en los que delimita, por vía casuística y en muchos casos negativa, qué debe (y qué no)

²²⁴³ Asunto C-127/2002, Gran Sala, Sentencia de 7 de septiembre de 2004.

²²⁴⁴ Párrafo 44: ” Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el *principio de cautela* que, de conformidad con el artículo 174_CE (RCL 1999, 1205 ter) y (LCEur 1997, 3695) , apartado 2, párrafo primero, constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitat (LCEur 1992, 2415) tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable”.

²²⁴⁵ Continuación del párrafo anterior:

“Esta interpretación de la condición a la que está supeditada la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que implica que procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables , permite evitar con eficacia que se autoricen planes o proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate y contribuye de este modo a la consecución del objetivo principal de la Directiva sobre los hábitat, de conformidad con el tercer considerando y el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, a saber, garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres.

²²⁴⁶ *Evaluando al evaluador: razones técnicas, jurídicas y políticas en la evaluación de impacto ambiental de proyectos*, en GARCIA URETA, Agustín (Coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 32. En la doctrina francesa encontramos la obra de ROANY (*Des principes de précaution : analyse de critères communs et interprétation différenciée*, *Revue juridique de l'environnement*, N° 2, 2004, pp. 143-156).

²²⁴⁷ *La evaluación de impacto ambiental en la encrucijada. Los retos del futuro*, Ecoiuris, Madrid, 2002.

entenderse por una evaluación adecuada. En el asunto C-560/2008²²⁴⁸, el TJUE manifestó que:

“En cuanto al concepto de «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicha evaluación debe entenderse de modo que las autoridades competentes puedan tener la certeza de que un plan o proyecto no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate, ya que, cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de tales efectos, dichas autoridades deberán denegar la autorización solicitada.”²²⁴⁹

En el asunto C-98/2003²²⁵⁰, el Tribunal va a considerar insuficientes las previsiones de la legislación alemana²²⁵¹ en relación con los párrafos 3 y 4 del art. 6 de la Directiva 92/43, respecto de las actividades que se realicen fuera de estas zonas pero que puedan afectarlas²²⁵². Según el Tribunal, y en aplicación del principio de cautela, la evaluación ha de ser “adecuada”²²⁵³. Sobre el contenido material de una “evaluación adecuada”, según el TJUE, tenemos que acudir a su argumentación en el asunto 50/09²²⁵⁴, sobre la base del art. 3 de la Directiva 85/337, que nos permite establecer un esquema básico, según el cual, hay que partir de la identificación de todos los posibles efectos directos e indirectos en determinados factores para, a continuación, evaluarlos de forma apropiada, en función de cada caso particular²²⁵⁵.

²²⁴⁸ Sentencia de 15 de diciembre de 2011, Comisión v. Reino de España.

Esta Sentencia fue utilizada como fundamento por nuestro Tribunal Supremo en la de 14 de octubre de 2013 (Recurso Contencioso 4027/2010, ponente BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT) en relación a este trámite referido al parque eólico de “Cerros de Radona”.

²²⁴⁹ Párrafo 132. En la misma línea, véase la Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión v. Italia, C-304/05, Rec. p. I-7495, apartado 58, así como asunto C-521/2012, Sentencia de 15 de mayo de 2014 (Sala Cuarta), por la que se resuelve cuestión prejudicial.

²²⁵⁰ Comisión v. Rep. Fed. de Alemania, Sentencia de 10 de enero de 2006, Sala Segunda.

²²⁵¹ La primera Ley fue la de 21 de septiembre de 1998, derogada por la de 25 de marzo de 2002.

²²⁵² Criterio basado en el principio de cautela, que utiliza nuestro Tribunal Supremo en Sentencia de 6 de mayo de 2015 (Recurso de Casación 2101/2013, ponente NAVARRO SANCHÍS) para confirmar la nulidad del Acuerdo del Consejo Insular de Mallorca de 05-05-2008 que aprobó definitivamente la adaptación del PGOU de Pollensa al Plan Director de la Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca, entre otros motivos al no haber evaluado de forma adecuada sus efectos sobre las zonas protegidas adyacentes.

²²⁵³ Párrafos 40 y 41.

²²⁵⁴ Comisión v. República de Irlanda, Sentencia de 3 de marzo de 2011 (Sala Primera).

²²⁵⁵ Párrafo 37.

Así, distingue entre contenido de fondo y las obligaciones procedimentales establecidas en los arts. 4 a 11²²⁵⁶. Hecha esta distinción, puntualiza el Tribunal que:

“Sin embargo, no se puede confundir esta obligación de tomar en consideración, al final del proceso decisorio, los datos recogidos por la autoridad medioambiental competente con la obligación de evaluación prescrita en el artículo 3 de la Directiva 85/337. En efecto, esta evaluación, que se debe realizar al inicio del proceso decisorio (Sentencia de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, Rec. p. I-3969, apartado 103), conlleva un examen a fondo de la información recogida y una reflexión sobre la oportunidad de completarla, en su caso, con datos adicionales. En consecuencia, esta autoridad medioambiental competente debe entregarse a un trabajo tanto de investigación como de análisis para llegar a una apreciación lo más completa posible de los efectos directos e indirectos del proyecto de que se trata en los factores enumerados en los tres primeros guiones de dicho artículo 3 y de la interacción entre ellos.”²²⁵⁷

El principio de cautela se perfila así, dentro del Derecho Ambiental europeo, en toda su dimensión y aspectos, como la herramienta adecuada para garantizar el objetivo de la protección ambiental dentro de la red Natura 2000, frente a aquellas iniciativas de actividades humanas que puedan afectar a su conservación obligando, básicamente, a una evaluación previa, y adecuada de sus repercusiones y al criterio general de denegación de la autorización solicitada cuando haya incertidumbre sobre tal afección, lo que nos lleva al necesario estudio del principio procesal de la carga de la prueba en esta materia, para analizar cómo se ha venido articulando materialmente, en los conflictos planteados ante el TJUE, la defensa del desarrollo económico y social en este conflicto de intereses.

5. Carga de la prueba de la afección ambiental en materia de evaluación de impacto de proyectos dentro de un espacio protegido

Al respecto, señala REVUELTA PÉREZ²²⁵⁸ que el TJUE exige siempre la prueba fehaciente del incumplimiento, sin que pueda basarse en meras

²²⁵⁶ Que nos recuerda a esa teoría de la “prueba de dos puntas” en el Derecho Internacional que hemos traído a colación al analizar los dictámenes de la Comisión en los casos previstos en el 6.4 en los que es preceptivo su informe. Ver Capítulo VII.IV.3.

²²⁵⁷ Párrafo 40.

²²⁵⁸ Para la autora, el mejor ejemplo de la labor creativa del Derecho Ambiental europeo por parte del TJUE lo constituye su jurisprudencia en materia de evaluación de impacto ambiental (*La interpretación*

presunciones, poniendo como ejemplo entre otros el caso C-107/2002²²⁵⁹. Según el momento en que se plantee la necesidad de acreditar que el plan o proyecto produce efectos significativos para el lugar en cuestión y de producirse, el cumplimiento de los requisitos necesarios para la aprobación del plan o proyecto, por la vía ordinaria del art. 6.3 o extraordinaria del art. 6.4, el TJUE se ha pronunciado sobre su criterio respecto de la carga de la prueba en esta materia como sigue:

A. Fase previa: mínima actividad probatoria

En el caso *Kaliakra*²²⁶⁰, el Tribunal, si bien reconoce que incumbe la carga de la prueba a la recurrente (en este caso la Comisión) respecto de la no adopción de medidas adecuadas para evitar una posible afección ambiental, a continuación viene a señalar que:

*“No obstante, para demostrar el incumplimiento del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión no tiene que probar la existencia de una relación de causalidad entre la explotación de las instalaciones de un proyecto y una perturbación significativa para las especies de que se trata. En efecto, basta que la Comisión demuestre la existencia de una probabilidad o un riesgo de que dicha explotación ocasione esas perturbaciones”*²²⁶¹.

Como subraya EMBID IRUJO²²⁶², en caso *Ponta de Albano*²²⁶³, la demostración de esa probabilidad o riesgo era una de las cuestiones controvertidas, a las que se añadía en la resolución del conflicto en cuestión, el atractivo de que el proyecto en cuestión se encontraba dentro de un espacio natural. El autor centra el interés del razonamiento judicial sobre la carga de la prueba en el párrafo 50, al destacar que no basta con demostrar que un proyecto debe ejecutarse dentro de los límites de un parque natural para presumir que tendrá repercusiones importantes sobre el medio ambiente. La Comisión debe aportar un mínimo de pruebas de las repercusiones que el

del Tribunal de Justicia de la regla «mejores técnicas disponibles». En particular, su aplicación a las instalaciones existentes (Comentario a la Sentencia de 7 de julio de 2005, asunto C-364/03), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 9, 2006).

²²⁵⁹ Sentencia de 9 de abril de 2004, Comisión v. Rep. de Francia.

²²⁶⁰ Asunto C-141/2014, Sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión v. Rep. de Bulgaria.

²²⁶¹ Párrafo 28.

²²⁶² *Evaluación del impacto ambiental en la Unión Europea. Análisis jurisprudencial*, Revista de Justicia Administrativa nº 57/2012, BIB 2013\14774, p. 16.

²²⁶³ Asunto C- 117/02, Comisión v. República Portuguesa, Sentencia de 29 de abril de 2004 (Sala Quinta).

proyecto podría tener sobre el medio ambiente. En la misma línea, en el caso *Murgia Alta*²²⁶⁴ el TJUE, en un claro conflicto entre la protección ambiental de esta ZPE y las medidas relativas al desarrollo económico y social propuestas en el planeamiento del municipio de *Altamura*, se ratificó al respecto de su doctrina en el párrafo 37 sobre la necesidad de existencia de prueba por parte de quien alega²²⁶⁵, añadiendo que esta carga probatoria estará condicionada por el tipo de obligaciones impuestas por las Directivas a los Estados y los resultados a los que les compromete en materia de conservación²²⁶⁶, concluyendo en el párrafo 39 que la carga de la prueba, teniendo en cuenta los objetivos de conservación fijados en cada caso, corresponde a la demandante, en este caso la Comisión.

B. Segunda fase: supuestos ordinarios del art. 6.3. Inversión de la carga de la prueba

Superado este límite mínimo, como señalábamos al principio y una vez que se determina que el plan o proyecto de actividad a realizar dentro de estas zonas debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental, el Tribunal considera que el principio de la carga de la prueba entra en juego con el principio de cautela antes analizado, al amparo del criterio del art. 6.3, para establecer la presunción de que:

“se debe considerar que puede afectar a ese lugar de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto”²²⁶⁷.

Declarando, a continuación, que debe denegarse la autorización del plan o proyecto cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos

²²⁶⁴ Asunto C-179-2006, Comisión v. Rep. de Italia, Sentencia de 4 de octubre de 2007 (Sala Cuarta). Este pronunciamiento fue objeto de estudio monográfico por parte de NARDI (*Onere della prova e direttiva "habitat" la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella causa Commissione c. Italia, "Murgia Alta"*, Rivista giuridica dell' ambiente, Nº 3-4, 2008, pp. 701-706).

²²⁶⁵ Sobre este particular, conviene recordar, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso de este tipo, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado.

²²⁶⁶ Párrafo 38.

²²⁶⁷ Caso *Sweetman*, asunto C-258/11, Sentencia de 11 de abril de 2013, párrafo 28.

perjudiciales para la integridad del lugar en cuestión²²⁶⁸. Esta obligación supone que recae la carga de la prueba de lo contrario sobre el autor del plan o proyecto que, en su informe, y la autoridad, en su evaluación del impacto del plan o proyecto que se le somete a aprobación, no pueden presentar lagunas y ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate²²⁶⁹.

C. Carga de la prueba en los supuestos de conflicto entre protección ambiental y actividad económica del art. 6.4

Terminamos nuestro breve análisis de este principio, tan unido al de cautela, examinando el criterio del Tribunal en aquellos supuestos en los que, al amparo del art. 6.4 de la Directiva Hábitats, ejecutada la previa y adecuada evaluación, se plantea la ejecución de un plan o proyecto a pesar de su afeción a la integridad ecológica del lugar. En estos casos, el Tribunal exige que el responsable de la aprobación del plan o proyecto acredite dos extremos fundamentales, más allá de la “adecuada” evaluación de impacto como vimos en el capítulo correspondiente.

a) Posibles soluciones alternativas menos perjudiciales

En primer lugar, el Tribunal exige que, por parte de la autoridad competente para su aprobación, se acredite suficientemente que se han analizado las posibles soluciones alternativas. Como ocurrió en el caso *Castro Verde*²²⁷⁰, objeto de estudio por JORDANO FRAGA²²⁷¹ acreditado el requisito del posible perjuicio para el lugar en cuestión y abierta la vía del art. 6.4, recae sobre el Estado demandado, en este caso Portugal, la prueba suficiente de haber

²²⁶⁸ Caso *Sweetman*, asunto C-258/11, Sentencia de 11 de abril de 2013, párrafo 41 y caso *Briels*, asunto C-521/12, Sentencia de 15 de mayo de 2014, párrafos 26 y ss.

²²⁶⁹ Párrafos 44 y 27 respectivamente de las Sentencias antes citadas.

²²⁷⁰ Asunto C-239/04, Comisión v. Rep. de Portugal, Sentencia de 26 de octubre de 2006 (Sala Segunda).

²²⁷¹ *Un desafío para los ordenamientos del siglo XXI: el desarrollo sostenible*, cit., p. 71.

analizado posibles alternativas menos perjudiciales para el lugar afectado²²⁷². En la misma línea el párrafo 36 de la Sentencia del caso *Briels*.

b) Respecto de las medidas compensatorias

A continuación, el Tribunal, sobre la base del precepto citado, como señaló en el caso de la ampliación del puerto de Amberes²²⁷³ y en el caso *Briels*²²⁷⁴, entre otras, exige que “el Estado miembro de que se trate deberá tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida”²²⁷⁵. Como hemos podido comprobar, la prueba del cumplimiento de los requisitos anteriores recae sobre la autoridad competente para la aprobación del plan o proyecto, como sostiene GARCÍA URETA²²⁷⁶ y su importancia es tal, que según tiene declarado el Tribunal en la citada sentencia del caso relativo a la ampliación del puerto de Amberes,

“las autoridades nacionales competentes sólo pueden conceder, en este contexto, una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 4, de aquella Directiva en la medida en que concurren los requisitos en él establecidos (véase, en este sentido, la Sentencia de 15 de mayo de 2014, *Briels et. al.*, C-521/12, EU: C: 2014:330, apartado 36, 37 y jurisprudencia que allí se cita).”²²⁷⁷

6. La jurisprudencia en la evaluación ambiental estratégica

En el apartado anterior hemos analizado el criterio del TJUE en relación con proyectos sometidos a evaluación en base a la Directiva 85/337 y sus posteriores modificaciones. En lo relativo a la planificación estratégica, ya vimos que la legislación europea de referencia es la Directiva 2001/42 de 27 de junio²²⁷⁸, que recoge expresamente²²⁷⁹ la necesidad de compatibilizar el objetivo general de desarrollo sostenible recogido en el art. 6 del Tratado, con un elevado nivel de

²²⁷² Párrafo 36.

²²⁷³ Asuntos acumulados C-387/15 y 388/15, cuestión prejudicial planteada por el *Raad Van State*, Sentencia de 21 de julio de 2016 (Sala Séptima).

²²⁷⁴ Asunto C-521/12, Sentencia de 15 de mayo de 2014 (Sala Segunda), párrafo 37.

²²⁷⁵ Párrafo 62.

²²⁷⁶ *Derecho europeo de la biodiversidad, cit.*, p. 564.

²²⁷⁷ Párrafo 63.

²²⁷⁸ L 197/30, DOCE 21.7.2001.

²²⁷⁹ Considerando 1 *in fine*:

“El artículo 6 del Tratado establece que los requisitos de protección medioambiental deben integrarse en la definición de las políticas y actividades comunitarias, con vistas sobre todo a fomentar un desarrollo sostenible.”

protección del medio ambiente. Perfilando aún más su contenido, en la línea de estudio que venimos desarrollando, el art. 3.2 respecto de los planes o programas que puedan afectar a los espacios protegidos se remite a los criterios de evaluación recogidos en los arts. 6 y 7 de la Directiva Hábitats. A continuación, analizaremos cual ha sido el criterio del Tribunal cuando se produce un conflicto entre el desarrollo económico y social que promueve dicha ordenación y la conservación de los espacios protegidos (o que debieran serlo). Como señala EMBID IRUJO²²⁸⁰, la mayoría de las sentencias del TJUE existentes hasta la fecha sobre esta materia, obedecen a cuestiones prejudiciales que fueron planteadas por el *Conceuil detal*²²⁸¹ y por la *Sour Constitutionnelle*²²⁸², de Bélgica. Otros supuestos de planes estratégicos que afectado a espacios o especies declarados prioritarios han sido analizados por la Comisión, a cuyo contenido nos remitimos²²⁸³. De entre estos pronunciamientos judiciales, destacamos las siguientes cuestiones por su interés al objeto de este estudio.

A. Definición de plan o programa

Respecto de su objeto, fundamentalmente se plantea la interpretación de la definición de qué debe considerarse plan o programa. En el asunto 105/09²²⁸⁴, para incluir dentro de su ámbito los programas de acción²²⁸⁵ y sobre la base de la Directiva 2001/42 en su art. 3.2.a), referido a aquellos que puedan producir efectos en grado de probabilidad, sobre zonas dentro de la red Natura 2000, deberán ser sometidos a evaluación en aquellos casos en los que vayan a servir de base para la aprobación de proyectos incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de EIA de proyectos 85/337 y posteriores modificaciones²²⁸⁶. En el asunto C-567/10²²⁸⁷, se plantea la misma cuestión

²²⁸⁰ *Evaluación del impacto ambiental en la Unión Europea. Análisis jurisprudencial*, Revista de Justicia Administrativa núm. 57/2012. BIB 2013\14774, p.26.

²²⁸¹ Sentencia de 17 de junio de 2010 (Sala Cuarta), asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09, y asunto C-41/2011, de 28 de febrero de 2012, ambos planteados en litigios entre *Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre Wallonne ASBEL v. Región Valona*.

²²⁸² Asunto C-567/2010, Sentencia de 22 de marzo de 2012, por el que se resuelve una cuestión prejudicial en el procedimiento entre *Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL, Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL y Région de Bruxelles-Capitale*.

²²⁸³ Ver Capítulo VII.V.1.c).

²²⁸⁴ Sentencia de 17 de junio de 2010 (Sala Cuarta), asuntos acumulados C-105/09 y C-110/2009, párrafos 31 y ss.

²²⁸⁵ Párrafo 42.

²²⁸⁶ Párrafos 43 y ss.

respecto de los planes de ordenación del territorio, resolviendo de nuevo el Tribunal en sentido afirmativo, sobre la base de la necesidad de interpretar las definiciones de la Directiva en un sentido amplio, con el fin de mantener un elevado nivel de protección del medio ambiente.

B. Ámbito de aplicación

Respecto de qué actos están sujetos al requisito de la evaluación previa, el TJUE en este último asunto utiliza, de nuevo, un criterio amplio de interpretación de las definiciones de la Directiva 2011/42 al establecer que, dado que pueden producir efectos significativos sobre el medio ambiente, incluso los actos de derogación quedan sometidos a la necesidad de evaluación ambiental previa²²⁸⁸ y por tanto quedan incluidos dentro de la expresión “modificación” del art. 3.

C. Efectos de la impugnación sobre su eficacia

En el asunto C-41/11²²⁸⁹ la cuestión prejudicial planteada se refiere, en este caso, a los requisitos que debe cumplir un plan o programa para ser mantenido provisionalmente cuando no haya sido sometido a evaluación a pesar de estar obligado a ello. El Tribunal se remite a los principios de cooperación leal y de autonomía procesal para resolver la cuestión planteada y llama la atención sobre el hecho de que el Tribunal remitente no utilice el argumento de la posible repercusión económica de la medida y tan solo se refiera a sus efectos sobre la protección ambiental²²⁹⁰, argumento que sirve de base al TJUE para su resolución²²⁹¹.

²²⁸⁷ Sentencia de 22 de marzo de 2012, por el que se resuelve una cuestión prejudicial planteada por la *Cour Constitutionnelle* de Bélgica, párrafo 32.

²²⁸⁸ Párrafo 37.

²²⁸⁹ Sentencia de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre Wallonne ASBEL v. Región Valona*.

²²⁹⁰ Párrafo 57: “A este respecto, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente no invoca motivos de naturaleza económica para que se le autorice a mantener los efectos del Decreto impugnado en el modo antes señalado, sino que se refiere únicamente al objetivo de protección del medio ambiente, que constituye uno de los objetivos esenciales de la Unión y reviste un carácter tanto transversal como fundamental”.

²²⁹¹ Párrafo 63.

D. Respecto del criterio de interpretación de la evaluación de proyectos

En las resoluciones analizadas no apreciamos un criterio diferente al analizado en relación con la Directiva 85/337 y sus modificaciones. De hecho, posteriormente, a este elenco se añade la Sentencia relativa al plan regional de ordenación territorial relativo a la ampliación del puerto de Amberes²²⁹², en la que el Tribunal, sin citar expresamente ninguna de las dos directivas de evaluación, se refiere indistintamente al régimen de evaluación de planes y proyectos.

E. El principio de elevado nivel de protección del medio ambiente

Aparece así formulado ya en el propio Considerando 6º de la Directiva 2001/42 como requisito común de los sistemas de evaluación de los diferentes Estados miembros y la principal orientación para el Tribunal a la hora de interpretar las definiciones de la Directiva. Asume así en esta materia uno de los principios ambientales básicos incorporados a partir del Acta Única Europea²²⁹³ en el art. 130 R del Tratado²²⁹⁴ y por tanto con una eficacia jurídica directa.

F. La promoción del desarrollo sostenible en la argumentación del TJUE

En ninguna de las resoluciones analizadas el objetivo del desarrollo sostenible es expresamente utilizado en la argumentación del Tribunal a la hora de resolver las cuestiones planteadas, a pesar de ser citado en alguna de ellas dentro de los antecedentes legales, por estar recogido expresamente dentro del art.1 junto con el objetivo de un elevado nivel de protección del medio ambiente²²⁹⁵. Tenemos que concluir así este análisis que, a pesar del contenido

²²⁹² Asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, Sentencia de 21 de julio de 2016 (Sala Séptima). Más recientemente en el asunto 379/15, Sentencia de 28 de julio de 2016, el Consejo de Estado francés plantea cuestión prejudicial al TJUE en relación con la anulación del decreto francés de evaluación estratégica por ser incompatible con la Directiva 2001/42, aunque no encontramos en su argumentación, contenido de interés al objeto de este estudio.

²²⁹³ DOCE L169/1 de 29 de junio de 1987.

²²⁹⁴ Actual Título XX de la versión consolidada del TFUE, arts. 191 y ss.

²²⁹⁵ Nuestro Tribunal Supremo en la Sentencia de 18 de octubre de 2016 (Recurso Contencioso 227/2014, ponente ESPÍN TEMPLADO), al resolver sobre la impugnación de la modificación del plan de

de la Directiva 2001/42, más coherente con el objetivo del desarrollo sostenible y, por tanto, a la interrelación entre protección ambiental y desarrollo económico y social, el TJUE no cambia su criterio de interpretación de esta materia en relación con la evaluación de proyectos, a cuyo régimen se remite constantemente en estos pronunciamientos.

VI. Valoración conclusiva

El anterior análisis legal y jurisprudencial del Derecho europeo en materia de evaluación ambiental de aquellos planes y proyectos que, en definitiva, regulan actividades directamente relacionadas con el desarrollo económico y social de zonas protegidas por su interés ecológico, en relación con el objetivo del equilibrio que promueve el desarrollo sostenible, nos lleva a las siguientes conclusiones y propuestas.

1. El desarrollo sostenible en el espíritu de la Directiva Hábitats

La Directiva 92/43, por la que se crea la red de espacios naturales protegidos europeos, reconoce en su Considerando Tercero que, dentro de su objetivo específico de mantenimiento de la biodiversidad, obedece a un objetivo general de “desarrollo duradero” en el que la protección ambiental está interrelacionada con el desarrollo económico y social, formulación que podemos equiparar, siguiendo a la propia Comisión Europea, al concepto tradicional de desarrollo sostenible. No sería una mala decisión a nivel político, promover una mayor seguridad jurídica de este texto en el sentido de sustituir el decimonónico

utilización de los espacios portuarios del puerto de Marín y ría de Pontevedra, en su Fundamento de Derecho Sexto, acude, entre otros, al “principio” del desarrollo sostenible para la adecuada integración de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales. Para el Tribunal, además, el procedimiento no ha de ser una mera justificación de los planes sino instrumento de una integración adecuada.

término “desarrollo duradero” por la expresión más acorde “desarrollo sostenible”.

Más allá de este cambio terminológico, si bien este enfoque de la necesidad de equilibrio se plasma expresamente en sus Considerandos, la regulación concreta de la Directiva, especialmente en su artículo 6, a la hora de aprobar planes y proyectos relacionados con ese desarrollo económico y social, condiciona la decisión a que no afecten al estado de conservación favorable, concepto que representa el principio de un alto nivel de protección ambiental recogido en el art. 191 del Tratado. Hemos de partir de la base de que estamos ante una regulación creada para proteger espacios y especies naturales de alto valor ecológico que pueden ser afectados por las actividades humanas produciendo daños, que en algunos casos pudieran ser irreversibles, pero no es menos cierto que, dentro de estas zonas protegidas, así como en sus zonas de influencia, debe seguir en vigor el derecho al desarrollo declarado ya como derecho humano²²⁹⁶, lo que nos obliga a crear los mecanismos jurídicos necesarios para mantener un equilibrio entre los distintos intereses. La propia Directiva EIA reconoce esa interrelación al afirmar en su Considerando 3º que “el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinadas ocasiones requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas”. Por su parte, se debe asumir que la Directiva 2001/42 en materia de evaluación de planes y programas, recoge expresamente en su articulado, al mismo nivel, los objetivos de desarrollo sostenible y elevado nivel de protección ambiental. No existe justificación para que el planteamiento sea diferente por el hecho de que los destinatarios de esta última sean los Estados.

2. El desarrollo sostenible en el cuerpo de la Directiva Hábitats

No obstante, a partir de esta declaración de intenciones, la regulación concreta de la denominada red Natura 2000 y su sistema de protección, no reconocen esa necesaria interrelación o integración de la protección ambiental

²²⁹⁶ Artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Resolución 41/128 aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1.986.

en el proceso de desarrollo como se recoge el principio 4 de la Declaración de Río, sino que convierten en excepcional la consideración del desarrollo económico y social, a través del concepto de “razones imperiosas de interés público de primer orden”, recogido en su art. 6.4, lo que permite una interpretación restrictiva de su operatividad, como así han venido haciendo de forma reiterada y constante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la propia Comisión en sus dictámenes, de tal manera que es excepcional la aprobación de un plan o proyecto cuya ejecución pueda producir una afección ambiental, a pesar de sus posibles efectos positivos sobre el desarrollo económico y social de las zonas afectadas.

3. Reconciliar cuerpo y espíritu: una necesidad

Para que esta regulación sea coherente con el objetivo del desarrollo sostenible, a nuestro juicio, debemos rescatar el principio 4 de la Declaración de Río, según el cual, la protección del medio ambiente debe formar parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerada de forma aislada. Lo contrario, podría llevar a una pretensión de inmovilismo utópica que llevaría, paradójicamente, al deterioro ambiental que siempre va parejo al subdesarrollo, relación reconocida por la Comisión *Brundtland* en la propia Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1987²²⁹⁷, término al cual en Europa se llama necesidad de cohesión social. Llevados al extremo contrario del equilibrio pretendido, Europa no puede volver levantar la barrera al desarrollo sin límites tirando por la borda los logros adquiridos desde la década de los setenta, poniendo en peligro su patrimonio natural y la vigencia de un Derecho Ambiental, del cual son algunos de sus mejores ejemplos las Directivas de Aves y Hábitats, en combinación con el régimen de evaluación de impacto ambiental o planificación integrada. Sin embargo, este régimen, que si bien en sus

²²⁹⁷Declaración de Tokio. Apartado 1 “*Avivar el crecimiento*”:

“La pobreza constituye una fuente importante de degradación medioambiental, que no solamente afecta a un amplio número de personas en los países en desarrollo, sino que socava el desarrollo sostenible de la comunidad entera de naciones, tanto de los países industrializados como en desarrollo”.

preámbulos, se considera al servicio del desarrollo sostenible, cuando entra en la regulación vinculante de estos espacios protegidos y frágiles, prioriza su protección hasta el punto de considerar excepcional e interpretado restrictivamente el hecho de que se pueda aprobar una actividad que, en grado de probabilidad, pudiera afectarles.

Esta semblanza nos lleva directamente al contenido del art. 6 de la Directiva 92/43 que recoge legalmente este criterio según el cual, la regla general establecida en su párrafo 3, será la denegación de cualquier tipo de proyecto o plan que pueda afectar a la integridad de los espacios protegidos en grado de probabilidad. La excepción del art. 6.4, interpretada restrictivamente será la aprobación a pesar de esta afección. Como señala BORN²²⁹⁸, el propio TJUE reconoce que “para la interpretación de una disposición de Derecho europeo hay que tener en cuenta a la vez sus términos, su contexto y sus objetivos”²²⁹⁹. Si bien este régimen de protección directa, consume el alto nivel de protección ambiental, a nuestro juicio, no es menos cierto que hacerlo a costa del desarrollo económico y social de las zonas afectadas puede convertirse, de forma indirecta, en un factor de degradación de ese medio ambiente. Un primer paso ha de ser el establecer un equilibrio entre protección ambiental y el desarrollo económico y social de las zonas afectadas, que tenga en cuenta la diversidad cultural, en la propia planificación o regulación ambiental, avance que no podrá conseguirse sin una reforma del art. 6 de la Directiva Hábitats que recoja la necesaria interrelación entre los pilares básicos del desarrollo sostenible como objetivo básico recogido en el Tratado.

Europa necesita introducir en este régimen los mecanismos necesarios para que ese principio de un alto nivel de protección ambiental no se haga a costa del necesario desarrollo económico y social. En nuestra opinión, la mejora en la consideración del objetivo del desarrollo sostenible en materia de espacios naturales protegidos, obliga a una interpretación y aplicación adecuada del

²²⁹⁸ *El juez europeo y la directiva de impacto ambiental: balance de treinta años*, en *La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, (GARCIA URIETA coord.) Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 19.

²²⁹⁹ Asunto C-84/95, Sentencia de 30 de julio de 1996, párrafo 11, caso *Bosphorus* y asunto C-389/99, Sentencia de 10 de mayo de 2001, párrafo 41, caso *Sulo Rundgren*.

principio de integración tal y como se formuló ya en 1992 de tal manera que la protección del medio ambiente forme parte del proceso mismo de desarrollo y no se considere de forma aislada. En este régimen especial, debe superarse el tabú de una integración unidireccional de la protección del medio ambiente y crear un régimen legal que permita la interrelación mutua con el desarrollo económico y social. La declaración de un territorio como protegido por sus valores ambientales así considerada, no tiene por qué suponer un freno para el desarrollo económico y social de la misma forma que el crecimiento no debe hacerse de espaldas a la protección de la biodiversidad. La interpretación contraria, no solo es fuente de conflictos sino que, como analizamos en sede de Naciones Unidas, puede llevar paradójicamente a perjudicar al medio ambiente²³⁰⁰.

Llevados a un mayor nivel de precisión en nuestra propuesta podemos señalar, a continuación, ampliar la necesidad de reforma del nivel normativo a la planificación como mecanismo de integración de las consideraciones ambientales en el resto de las políticas, que denominaríamos así integración externa y la evaluación ambiental, necesitada de incorporar parámetros relativos al desarrollo económico y social de la actividad proyectada o programada, para referirnos a la integración interna.

4. La evaluación previa como herramienta de integración: de lo ambiental a lo sostenible

A los pasos anteriores han de añadirse las necesarias modificaciones en la legislación en materia de la previa evaluación de impacto ambiental, que ya fuera recogido como principio 17 de la Declaración de Río. Hay que ser consciente de que el medio ambiente se conserva y se cuida partiendo de la base de una realidad inherente a la humanidad, que es la necesaria interacción del hombre con su entorno y que condiciona la definición misma de medio

²³⁰⁰ Relación que ya fue puesta de manifiesto, de una forma tan gráfica como expresa, en la Declaración sobre Medio Ambiente Humano suscrita el 16 de junio de 1972 en Estocolmo cuando, en el párrafo 4 de su Preámbulo se afirma que: “En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo”.

ambiente sobre la base del principio antropocéntrico²³⁰¹. Esta interacción permanente genera el derecho a aprovecharlo, pero también la obligación de cuidarlo y protegerlo, como usufructuario que es, de tal forma que garantice su disfrute para las generaciones venideras, considerando el desarrollo sostenible como el concepto que recoge ese necesario equilibrio entre derechos y obligaciones. Este necesario equilibrio debe apoyarse en el principio de precaución, que cuenta con una herramienta esencial como es la evaluación de impacto. En el Derecho europeo la aplicación de este régimen, en combinación con la Directiva Hábitats no está exenta de conflictos que han de ser resueltos por el TJUE.

Hemos podido comprobar cómo en el régimen europeo de EIA, tanto de proyectos, como a nivel estratégico, en general y especialmente, de forma casi absoluta, en el régimen de los espacios de la red Natura 2000, la prioridad es la protección ambiental y las consideraciones relativas al desarrollo económico y social constituyen excepciones, interpretadas de forma restrictiva por el TJUE en los frecuentes casos de conflicto. Dicho esto, debemos preguntarnos si, realmente, el régimen europeo de evaluación de impacto ambiental, como mecanismo esencial en el sistema de protección de la red Natura 2000, es compatible con el objetivo del desarrollo sostenible recogido en el art. 3.3 del TUE e incluso, en el propio art. 1 de la Directiva 2001/42, en contra de las propuestas del Comité Económico y Social²³⁰² y si existe algún posible modelo de evaluación que proponga la integración del necesario desarrollo económico y social con la protección ambiental de forma equitativa o equilibrada en estos espacios, en los que los datos científicos recomiendan especialmente un alto nivel de protección y cautela a la hora de considerar cualquier plan o proyecto.

Llegados a este punto, debemos considerar la posibilidad de introducir los indicadores de sostenibilidad con los que cuenta la Unión Europea²³⁰³ en la

²³⁰¹ Principio 1 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

²³⁰² Entre otros, en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final", [COM(2011) 531 final], 2012/C 68/10, ponente Franco CHIRIACO.

²³⁰³ Comunicación de la Comisión de 9 de febrero de 2005, Indicadores de desarrollo sostenible para seguir la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE [SEC (2005) 161 – no publicados en el Diario Oficial].

evaluación de impacto, en la línea de actuación propuesta por el Parlamento Europeo²³⁰⁴ a través de los criterios del Anexo III. En esta materia, no deja de ser interesante la propuesta de la OCDE²³⁰⁵ sobre evaluación estratégica de impacto sostenible en su informe *The Guidance on Sustainability Impact Assessment*²³⁰⁶. Siguiendo este criterio, el avance en materia de evaluación de impacto no vendría por la exclusión de la obligación de evaluar determinados planes y proyectos, sino por la introducción de nuevos criterios, otorgándoles su auténtico valor en función de su repercusión sobre la actividad programada o proyectada. Indicadores como el índice de pobreza, de empleo, de renta *per cápita*, cobertura básica de derechos humanos, tales como salud, educación, vivienda digna, no discriminación, etc... pueden ayudar a que la evaluación de impacto pase de considerar de forma aislada las repercusiones sobre el medio ambiente para, por el contrario, reflejar la integración de la protección ambiental como parte misma del proceso de desarrollo, como propone el principio 4 de la Declaración de Río.

5. Reflexiones sobre la labor del TJUE

Tras el análisis sobre sus pronunciamientos en materia de evaluación de impacto en espacios de la red Natura 2000, lo primero que nos llama la atención es el no reconocimiento del desarrollo sostenible como un objetivo a tener en cuenta, todo ello a pesar de estar recogido en el art. 3.3 del Tratado consolidado, artículo 1 de la Directiva 2001/42 o en el Considerando Tercero de la Directiva Hábitats (como desarrollo duradero). Dentro de la política ambiental debemos recordar que, ya 1993 el 5º PAMA²³⁰⁷ reconoce el desarrollo sostenible como objetivo global y el 6º PAMA fue declarado el pilar ambiental

²³⁰⁴ Resolución de 12 de abril de 2012, P7_TA (2012)0147, DOCE C 258 E/115 de 07/09/2013.

²³⁰⁵ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, fue fundada en 1961 y tiene su sede en París. Agrupa a 34 Estados miembros, entre ellos España y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

www.oecd.org.

²³⁰⁶ OCDE, 2010.

www.oecd.org/dataoecd [Consulta 11 octubre 2017]

²³⁰⁷ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial n° C 138 de 17/05/1993.

de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible²³⁰⁸, planteando que en la política ambiental debe tenerse en cuenta el desarrollo económico y social²³⁰⁹. Por lo tanto, no podemos decir que el TJUE carezca de base legal en el Derecho europeo para su consideración, al contrario de lo que le ocurriera a la Corte Internacional de Justicia en la mayoría de los supuestos en los que se le planteó esta cuestión.

Alegado que lo fue por Irlanda para defender su *Plan Development Act* en el asunto C-50/09²³¹⁰ fue desechado por el Tribunal por ser excesivamente genérico, si bien es cierto que este Estado se fundamentó en su Derecho interno y no en la definición recogida en el Tratado. En relación con situaciones concretas de conflicto con el desarrollo económico, en el caso *Lauteracher Ried*²³¹¹ se excluyeron las consideraciones económicas a la hora de declarar un territorio como ZPE. Por el contrario, como señala EMBID IRUJO²³¹², este caso revela que el Tribunal se convierte en defensor a ultranza del principio de un elevado nivel de protección ambiental, reconocido al mismo nivel jurídico en el Tratado que el objetivo del desarrollo sostenible. Por último la Sentencia del caso *Associazione Italia Nostra Onlus contra Comune di Venezia*²³¹³ que toma como fundamento también el “principio” de desarrollo sostenible recogido en el art. 37 de la Carta de Derechos Fundamentales, no nos ofrece ningún razonamiento al respecto.

De esta forma y como reflexiones finales:

1. No podemos esperar grandes cambios en la consideración del desarrollo sostenible sin una necesaria reforma del régimen legal europeo en materia de hábitats y evaluación de impacto que adopte el desarrollo

²³⁰⁸ Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial n° L 242 de 10/09/2002 pp. 0001 – 0015.

²³⁰⁹ Considerando 7° del 5° PAMA.

De igual forma en la Introducción, Evolución a nivel institucional, se cita expresamente el nuevo art. 130 R párrafo 3° “según el cual en la elaboración de su política en el área del medio ambiente la Comunidad tendrá en cuenta el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.”

²³¹⁰ Sentencia de 3 de marzo de 2011, Comisión v. Rep. de Irlanda, párrafos 48 y 49.

²³¹¹ Asunto C-209/2004, Comisión v. Rep. de Austria, Sentencia 23 de marzo de 2006, párrafos 40 y 41.

²³¹² *Evaluación del impacto ambiental en la Unión Europea. Análisis jurisprudencial*, Revista de Justicia Administrativa núm. 57/2012, BIB 2013\14774, p. 28.

²³¹³ Asunto C-444/15, Sentencia de 21 de diciembre de 2016, TJCE 2016/516.

sostenible como objetivo global dentro de la política ambiental y lo haga operativo con una adecuada concepción del principio de integración a todos los niveles.

2. Dicho lo anterior, tampoco podemos ignorar que, en los supuestos en los que el TJUE se ha tenido que pronunciar sobre la autorización de un plan o proyecto sobre la base del art. 6.4, partiendo de su excepcionalidad e interpretación restrictiva (a la que se añade la exigencia de un riguroso cumplimiento de los requisitos procedimentales), reconoce a las autoridades competentes para su aprobación un cierto margen de apreciación en la ponderación de los intereses en juego.
3. Una adecuada concepción del principio de integración en este régimen pasa necesariamente por “sostenibilizar” la planificación y evaluación ambiental, principales herramientas del sistema europeo de protección de espacios naturales, al introducir en su contenido, con el debido peso y carácter ordinario, las consideraciones relativas al desarrollo económico y social, así como las particularidades regionales de las zonas afectadas, como elemento necesario para el diseño de los objetivos de conservación del lugar protegido.
4. El principio de equidad recogido en la Declaración de Río²³¹⁴, una de las principales herramientas para el equilibrio entre los pilares del desarrollo sostenible, considerado por SANDS²³¹⁵ uno de los principios generales del Derecho Internacional, se convierte así en el gran ausente en la jurisprudencia analizada. Sin embargo, al reconocer expresamente el Tribunal (y la propia Comisión) cierto grado de autonomía a las autoridades competentes para la adecuada ponderación de los intereses

²³¹⁴ Principio 3.

²³¹⁵ *Principles of International Environmental Law, cit.*, p. 152:

In the North Sea Continental Shelf Cases (Fisheries Jurisdiction Cases, UK v. Iceland, ICJ Reports 1974 n° 3-33, the ICJ described the concept of equity as being a direct emanation of idea of justice, and a general principle directly applicable as law “which should be applied as a part of international law to balance up the various considerations which it regards as a relevant in order to produce an equitable result.

en juego en distintos momentos del proceso evaluatorio, abre la posibilidad de operar por esta vía en favor del equilibrio a la hora de autorizar planes o proyectos que puedan afectar a la integridad de los espacios naturales protegidos.

CONCLUSIONES

I. A nivel internacional, dentro del entorno de Naciones Unidas y después de 30 años, el Informe *Brundtland* sigue siendo la referencia a la hora de buscar una definición de desarrollo sostenible. Un concepto que resume la necesidad científica de equilibrar el aprovechamiento de los recursos, la calidad de vida y la protección del entorno que nos rodea. A partir de la aportación teórica, de alto nivel, de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo que lo redactó, debemos asumir su naturaleza como objetivo global de la humanidad.

Se ha de interpretar como un estado al que aspiramos, en una concepción dinámica, que nos obliga a mantenernos en un proceso en el que hay que coordinar la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones. Este proceso exige una serie de cambios necesarios como son el modelo económico o los patrones de producción y consumo, que no han sido llevados a la práctica, provocando así el incumplimiento reiterado de los compromisos asumidos.

Por nuestra parte, con la referencia del Informe *Brundtland* y teniendo en cuenta su contenido necesario planteamos la siguiente definición de desarrollo sostenible:

“El desarrollo sostenible es uno de los objetivos esenciales de la humanidad que requiere un proceso de cambio, en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes en la necesaria protección de nuestro entorno y, a la vez, acrecientan nuestro potencial presente y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas de las generaciones actuales y venideras”.

Naciones Unidas asume este reto, entre otros medios, a través de la organización de una serie de cumbres en las que se definen dos grandes bloques de países: los desarrollados y los que están en vías de serlo, diferenciados por el

diferente peso del derecho al progreso y la protección ambiental. Con el antecedente de la Declaración de Estocolmo, que provoca la toma en consideración, a nivel global, sobre el medio ambiente, en la Cumbre de Río de 1992 se aprueban dos documentos esenciales para ponernos en el camino hacia el desarrollo sostenible: la Declaración de Principios y la Agenda 21. Tras más de 25 años, siguen siendo documentos comúnmente aceptados.

En relación a la Declaración de Río, esta dilatada vigencia teórica de sus 27 principios no ha gozado de un proceso uniforme de asunción de su contenido y menos aún de reconocimiento de su vinculación jurídica por lo que aún permanece en la esfera del *soft law*. Esta falta de consenso de la comunidad internacional nos la demuestran hechos constatados como que en cumbres posteriores no se haya procedido a su actualización, así como que no se le haya reconocido expresamente su condición, en conjunto, de principios generales del Derecho Internacional. Otro dato revelador es que Naciones Unidas no tome en consideración, en sus justos términos, el interés y aportación de la doctrina científica, centrada en su estudio, sobre todo en el periodo 2002-2012, a través de la Asociación de Derecho Internacional o la Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible. En ningún caso se puede achacar el incumplimiento de los compromisos a que la ciencia jurídica no haya puesto los medios. El mayor problema es que su aportación no ha sido tenida en cuenta suficientemente por falta de voluntad política.

A pesar de estos condicionantes, tras la Cumbre de la Tierra, a nivel jurídico internacional contamos con una definición comúnmente aceptada de qué es desarrollo sostenible, su reconocimiento como objetivo global de la humanidad, un conjunto de principios orientadores y una estrategia o plan para llevarlo a la práctica, elementos esenciales para poder hablar así de un sistema jurídico internacional propio.

II. No todas las valoraciones en el análisis de su evolución en el Derecho Internacional son positivas. A partir de 2002, por parte de Naciones Unidas existe una renuncia a la codificación en esta materia y la tendencia de su actividad en relación al desarrollo sostenible se va a centrar en la planificación y

la ampliación de la legitimación en el proceso a las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil. Los acuerdos celebrados sobre la materia buscan el aumento de capacidad de cumplimiento (*compliance building*), una orientación que, en la Cumbre Río+20 de 2012, se materializa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de estrategias nacionales.

Fundamentalmente a partir de la Cumbre de Johannesburgo comienzan a aparecer controversias que tienen como objeto la ponderación de intereses entre la protección del medio ambiente y el derecho al desarrollo en las que comienza a utilizarse este concepto. En este momento se pone en evidencia, más aún, la necesidad de contar con unas normas eficaces que sirvan de base a la función de los tribunales internacionales. La implementación del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible comienza a llevarse a cabo en la práctica forense de la Corte Internacional de Justicia acudiendo a determinados principios de la Declaración de Río de forma individualizada al reconocerles el rango de normas consuetudinarias de Derecho Internacional. No obstante, la mayor aportación teórica de la Corte la encontramos en las opiniones separadas de los magistrados WEERRAMANTRY y CANÇADO TRINDADE.

Del mayor interés han sido también los pronunciamientos de los tribunales de derechos humanos africano y americano. En particular, en la esfera del derecho a la protección y a la participación de las comunidades locales, que nos aportan una necesaria dosis de realidad a quienes vivimos en los denominados países desarrollados y a la vez ponen en evidencia la necesaria existencia de un derecho procedimental efectivo como garantía. De este requisito esencial ha sido y es ejemplo el Tribunal para el Derecho del Mar, que cuenta con una detallada regulación básica contenida en la CONVEMAR en la que como normas vinculantes se integran diversos principios sobre el desarrollo sostenible.

Debemos ser críticos con esta renuncia a la codificación en materia de desarrollo sostenible puesta en evidencia a partir de 2002 ya que va a suponer un límite a la eficacia y control judicial del cumplimiento de este objetivo global de la humanidad.

III. En nuestra opinión, al analizar la evolución del objetivo del desarrollo sostenible en el Derecho europeo, hay que partir del indudable el paralelismo con los principales hitos y eventos que en esta materia se han producido en el Derecho Internacional, emanado de la Organización de Naciones Unidas y su entorno. En su análisis, distinguiremos las principales manifestaciones de esta influencia como son, la referencia misma del concepto de desarrollo sostenible, así como el efecto indudable que han producido las cumbres mundiales en la adopción de nuevos acuerdos y políticas e impulso de los existentes, a nivel europeo.

La Unión Europea, a nivel teórico, adopta el concepto de desarrollo sostenible recogido del Informe denominado *Nuestro Futuro Común* emitido en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente (Informe *Brundtland*). Una remisión que abarca durante todo el periodo analizado y que es asumida hasta el día de hoy, al igual que ocurre en el entorno de Naciones Unidas, en el que sigue siendo considerado como el concepto de referencia.

No obstante, hemos de destacar que el propio texto recogía no una, sino dos definiciones de desarrollo sostenible y que han ido apareciendo progresivamente en el Derecho europeo. Así, la tan conocida definición, que lo describe como “aquél que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las de las futuras generaciones” es la que encontramos con más frecuencia en los textos legales comunitarios.

Sin embargo, aun cuando la anterior podríamos calificarla como la definición oficial, también hemos encontrado referencias en los textos legales comunitarios (*v. g.* la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de febrero de 1992 preparatoria a la Cumbre de la Tierra) a la que ya consideramos como más completa, dinámica y a nuestro juicio, más adecuada a su naturaleza, que dice así:

“En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”

IV. En el análisis temporal del Derecho europeo hemos partido de un periodo inicial, tras la Segunda Guerra Mundial, en el cual el objetivo de los tratados constitutivos de la CECA, EURATOM, CEE, de fusión de 1965, fue lógicamente restituir a Europa a la senda del desarrollo económico y social perdido durante el conflicto bélico. En las sucesivas reformas, a partir de la Cumbre de París de 1972 e incluso en la formulación del Primer Programa de Acción en materia de medio ambiente de 1973, posteriores a la Declaración de Estocolmo de 16 de junio de ese año, observamos cómo se parte de la formulación en los textos básicos de la necesidad de un *desarrollo armonioso*, en el sentido de favorecer la cohesión social de las regiones menos desarrolladas.

En la formulación del Tratado de Maastricht de 1992, se expresa el objetivo del *crecimiento equilibrado y sostenible* que contiene ya, como novedad en su planteamiento, la relación entre el desarrollo económico y la protección ambiental. En esta reforma, junto al objetivo del *desarrollo armonioso*, bajo la expresión *crecimiento sostenible*, se recogen los tres pilares básicos sobre los que se sustenta, desarrollo económico y social junto con la protección ambiental, reconociéndose así, dentro de los objetivos básicos del mercado común, la necesidad de su interrelación.

V. Es a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997, diez años después de que saliera a la luz el Informe *Brundtland* y cinco de la Declaración de Río, cuando se incorporan a los textos básicos la expresión y elementos esenciales de la figura que, en el Derecho europeo, se admite ya como desarrollo sostenible, inicialmente como principio, en el nuevo Considerando Séptimo y vuelve a citar en el art. B del Tratado como objetivo.

El desarrollo sostenible en este momento se define en Europa desde el propósito fundamental del progreso económico y social que, como vimos, preside el proceso de unión tras la Segunda Guerra Mundial y que va a constituir la que podemos calificar como primer intento de definición a la europea:

“Promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un

espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado.”

En este primer intento de definición echamos en falta la inclusión de la protección ambiental como elemento básico, aunque se recogiera en el nuevo Considerando 7º, circunstancia que nos resulta contradictoria con la claridad, en cuanto al concepto, con la que se expresan en resoluciones coetáneas el Parlamento Europeo y el Consejo en la Revisión intermedia del Quinto Plan de Acción en materia de medio ambiente o de la Comisión en su valoración final del 5º PAM.

El hecho de su consideración en texto del Tratado a la vez como principio y como objetivo, nos revela una aparición titubeante y descoordinada de este nuevo concepto jurídico y objetivo de la política comunitaria. Esta característica se confirma en resoluciones sectoriales como el ya derogado Reglamento 2494/2000 por el que se establecen medidas destinadas a promover la conservación y gestión sostenible de los bosques tropicales y de otro tipo en los países en desarrollo.

VI. A las puertas de la Cumbre de Johannesburgo, la Unión Europea ya había asumido el desarrollo sostenible como objetivo basado en el conjunto de principios emanados en la Declaración de Río. En este momento no se cuestiona la vigencia de los principios de Río, ni el concepto de desarrollo sostenible, sino lo que se ha hecho al respecto con una abierta autocrítica en el incumplimiento de los compromisos adquiridos en Río 92, centrada en la falta de voluntad política.

Hasta ese momento, a pesar del intento de 1997, Europa no ha incorporado aún en sus textos básicos una definición coherente y suficientemente clara de qué es el desarrollo sostenible, ni de lo que a las instituciones europeas interesa que sea, a pesar de reconocerle su importancia.

El propio Consejo, en su Recomendación de 15 de junio de 2001, relativa a las Orientaciones Generales de Política Económica, se refiere expresamente al desarrollo sostenible como

“un concepto que va más allá de la evaluación puramente económica y persigue mejorar la calidad de vida promoviendo acciones políticas coherentes basadas en una evaluación global de sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. De este modo, su perspectiva es de largo plazo, pues vela por el bienestar de las generaciones presentes y futuras”.

Ese mismo año, en la preparación de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, tanto la Comisión, como el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre el mismo tema, toman como referencia el Informe *Brundtland* al definir qué debe entenderse como tal, enfoque que se materializa en la propia Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible aprobada, a continuación, por el Consejo Europeo.

Podemos así considerar este año, previo a la Cumbre de Johannesburgo, como el de la asunción por parte de estas instituciones comunitarias del concepto “*Brundtland*” de desarrollo sostenible.

VII. La influencia externa de la cumbre mundial de 2002 e interna, con la aprobación de una estrategia específica, determina el inicio de un periodo de revisión que va a llevar a la inclusión de su definición en el Tratado de Lisboa de 2007 como objetivo básico en un proceso interno no exento de controversias.

Pero es en el art. 1-3 de la fracasada Constitución Europea de 2004, dentro de los objetivos de la Unión, donde encontramos reconocida su auténtica naturaleza y consideración, tras la enumeración de los objetivos globales de este sistema político como son la paz, la libertad, la seguridad y la justicia, una formulación autónoma del desarrollo sostenible que, a diferencia del Tratado de Ámsterdam, ya integra en su definición el pilar ambiental sobre la base del objetivo de un alto nivel de protección. Una definición que integraba los elementos esenciales, pero recogida en un texto que no alcanzó eficacia jurídica.

VIII. Desde el punto de vista de la eficacia jurídica, el hito más importante en la definición del desarrollo sostenible en Europa, se produce cuando, por fin, la definición propuesta en la Constitución de 2004, es incorporada a partir de la reforma operada en 2007, momento en el que este *desiderátum* se recoge en una norma vinculante:

“La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.

Resumiendo el camino hacia la eficacia jurídica en Europa podemos decir que, a partir de 1997, el desarrollo sostenible, como objetivo global, forma parte de los textos básicos del Derecho de la Unión Europea, pero su definición no llega hasta la integración del objetivo de la protección ambiental dentro del concepto. Este hecho se produce en 2007, diez años más tarde, con el Tratado de Lisboa, periodo intermedio en el que se ha puesto en marcha la Estrategia de Gotemburgo y en el que el desarrollo sostenible ha sido reconocido como uno de los objetivos básicos a nivel de la paz o la seguridad.

IX. A pesar de que la referencia teórica estaba determinada por el Informe *Brundtland*, la Unión Europea recoge en el Tratado una definición diferente. Este dato nos transmite que la evolución del concepto jurídico de desarrollo sostenible no ha sido pacífica en el seno de la Unión Europea. Organismos como el ECOSOC han venido tachando la definición oficial europea de excesivamente mercantil, frente a la necesidad de que la definición legal reconozca su carácter global, más allá del respeto de las reglas del mercado común a la protección ambiental.

El Comité se instituye así, como defensor a ultranza de la necesidad de un concepto claro y funcional de desarrollo sostenible como objetivo prioritario, incluso durante el periodo 2009-2011 en el que es sustituido por el “crecimiento inteligente sostenible e integrador”, que propone la Estrategia Europa 2020 y así lo manifiesta en sus Dictámenes como el de 26 de mayo de 2010 sobre el tema «Iniciativas colectivas de la sociedad civil para un desarrollo sostenible»,

en el que apuesta claramente por la necesidad de un cambio en el modelo económico europeo liderado por la sociedad civil “de abajo a arriba” buscando sus fundamentos en la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en la Agenda 21.

Compartimos plenamente las críticas de este organismo al respecto.

X. Además de este proceso crítico en cuanto a su contenido, a nuestro juicio, en el Derecho europeo se produce una dualidad de definiciones que viene a complicar esa funcionalidad. Podríamos decir que esta dualidad es producto de la falta de voluntad de asumir el objetivo plenamente. Aun cuando la mayoría de los textos sin eficacia jurídica directa asumen la definición o definiciones del Informe *Brundtland*, cuando asume el objetivo en un texto jurídicamente vinculante, a partir del Tratado de Lisboa, acaba recogiendo una definición propia, a la europea.

En la línea crítica del ECOSOC, concluimos que en la definición recogida en el Tratado prima la inspiración mercantil de Europa, como mercado común que debe ser competitivo de cara al exterior, sin renunciar al elevado nivel de protección del medio ambiente, que ya ha asumido en su Derecho Ambiental (y en el propio Tratado) como principio básico. Un objetivo económico a corto plazo como es la competitividad del mercado común prima así, en el concepto europeo sobre la perspectiva intergeneracional y de necesidad de cambio de modelo económico que se propone en el Informe *Brundtland*.

Bajo nuestro punto de vista, siguiendo el criterio del ECOSOC, lo ideal hubiese sido que en la reforma del Tratado de 2007 se hubiese recogido la segunda definición de desarrollo sostenible de “Nuestro Futuro Común” que plantea la necesidad de que sus tres pilares básicos “estén acordes”, más coherente también con la perspectiva a largo plazo con la que se formuló en 2001 la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y con la formulación del objetivo en la Estrategia Revisada de 2006 (como así se reconoce por parte del Consejo Europeo en sus Conclusiones de 9 de junio de 2006 en las que se

aprueba la Estrategia Revisada para el Desarrollo sostenible en la UE, DOC 10117/06 o el Parlamento sobre la misma materia en su Resolución de 15 de junio de 2006, P6_TA(2006)0272, DOUE 09/12/2006).

XI. Esta dualidad de conceptos, en función del nivel de vinculación del texto, además de la generalidad y pérdida de su auténtica dimensión como objetivo global y prioritario como es el desarrollo sostenible, han condicionado la puesta en marcha, continuidad y la eficacia misma del sistema jurídico europeo, defecto reconocido por la propia Comisión, sobre todo a raíz de la Estrategia Europa 2020.

No en vano, concluimos que la deformación de ese concepto, recogido en el Tratado de Lisboa ha derivado en que el desarrollo sostenible, ha degenerado en el ámbito europeo hacia un “crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente” materializado con la Estrategia Europa 2020 en un “crecimiento inteligente sostenible e integrador”. El mismo efecto produce el concepto de “economía verde” tras Río+20, que ofrece una visión parcial del más amplio, intergeneracional, equitativo y necesario equilibrio entre desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente propuesto en el Informe *Brundtland*, la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21.

Esta desviación de la senda marcada en Río 92, no solo pone en evidencia la necesidad de una definición adecuada del objetivo, sino además, de una voluntad política más firme para su puesta en práctica de la que hemos observado hasta ahora en la UE, entre otros motivos, porque sus efectos se rigen por criterios y plazos diferentes a los que regulan el funcionamiento mismo de esos órganos políticos que tienen que poner a Europa en el rumbo adecuado, pero sobre todo ante la dificultad, diríamos que casi imposibilidad, de asumir en el ámbito europeo (e internacional) el necesario cambio de modelo económico, así como de los patrones de producción y consumo que se propusieron en Río.

XII. La necesidad del cambio de modelo económico es consustancial a la aparición del desarrollo sostenible como objetivo global. Como ya hemos ido atisbando en las anteriores conclusiones, podemos afirmar, sin ningún lugar a dudas, que la evolución del objetivo del desarrollo sostenible en el Derecho europeo la marca el calendario internacional de las cumbres de Naciones Unidas. La UE va respondiendo a los objetivos y principios marcados desde la comunidad internacional en el seno de la ONU en la cual, además, es uno de los actores fundamentales.

Sin perjuicio de los antecedentes sobre movimientos ideológicos que eclosionan los momentos iniciales, esta influencia que propone la necesidad realizar cambios en los modelos económicos, de producción y consumo para ponernos en la senda del equilibrio se pone de manifiesto desde el inicio de la política medioambiental europea en 1972, coincidiendo con la aprobación de la Declaración de Estocolmo el 16 de junio, momento en el que aparece en un texto internacional el objetivo del *desarrollo armonioso* asumido ya en el Tratado de Roma de 1957 y ampliado en su concepción a la dimensión social en el Acta Única Europea de 1987.

La necesidad de cambio aparece en las políticas sectoriales que regulan la actividad económica y la protección ambiental. Así, las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), comienzan a integrar el objetivo del desarrollo sostenible con la Resolución del Parlamento de 2 de diciembre de 1993 o la Resolución sobre la política comunitaria de investigación y el desarrollo sostenible de 12 de junio de 1997. No obstante, es la política ambiental europea, la que se capta esta influencia que se materializa en la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un “Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”, como se denomina al 5º PAMA que contiene permanentes referencias tanto a la Declaración de Principios como a la Agenda 21 aprobadas en la CMMAD, planteando entre otras medidas, la necesidad de una estrategia comunitaria superando el objetivo del tradicional “desarrollo armonioso” hacia el “desarrollo sostenible” propuesto en Río, influencia que se plasma, entre otros aspectos, ya en 1993, en la conciencia de la necesidad de modificar los patrones de

producción y consumo para poner la nave europea en el rumbo adecuado, enfoque que no ha estado exento de críticas *a posteriori* en su materialización.

XIII. En vísperas de la Cumbre de Johannesburgo, Europa realizó serios esfuerzos en la búsqueda de un desarrollo sostenible. A partir de la puesta en marcha de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en 2001 y tras la celebración de la Cumbre Río+10, a pesar de su pesimismo sobre los resultados conseguidos, las principales instituciones comunitarias coinciden en asumir el concepto de desarrollo sostenible del Informe *Brundtland*, así como la vigencia de la Declaración de Principios expresados en Río. Tras una confesión generalizada de incumplimiento por falta de voluntad política, se posicionan en la misma línea marcada en la cumbre hacia el seguimiento eficaz del cumplimiento de los objetivos ya identificados. Partiendo de la base de la Estrategia de Lisboa pero sin perder de vista el pilar medioambiental del desarrollo sostenible, como se denominará al 6º PAMA, Europa asume su responsabilidad a escala internacional, perspectiva que será una constante a partir de ese momento.

Los medios para su cumplimiento son la propia revisión periódica de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, tomar como base un conjunto de principios rectores que, aunque con una redacción, a nuestro juicio innecesariamente diferente, vienen a recoger gran parte de los contenidos en la Declaración de Río, el sistema de evaluación de sostenibilidad de las políticas a través de unos indicadores específicos, previa identificación de las cuestiones transversales que son la formación, así como la ciencia y la tecnología, a las que se añade la financiación.

A partir de la revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en 2006 por parte del Consejo Europeo celebrado en junio en Bruselas, se produce la consideración del desarrollo sostenible como un objetivo básico que forma parte del Tratado. Se aprecia, además, una evolución del primer concepto tradicional de desarrollo sostenible recogido en el Informe *Brundtland* hacia el segundo, que hemos denominado dinámico, sobre la base del sistema de planificación instaurado con la Estrategia de Gotemburgo,

evaluación a través de los indicadores y revisión. En este momento se identifican siete objetivos clave y se procede a la integración del desarrollo sostenible en las políticas sectoriales a través de su legislación especial.

Podemos hablar así, en este periodo 2001-2006, de un gran esfuerzo de integración a nivel sistémico y normativo en el seno de la Unión Europea.

XIV. Es, por tanto, un hecho que, a partir de la inclusión en 1997 del objetivo del desarrollo sostenible dentro de los textos básicos de la UE, adquiere relevancia jurídica, pero es a partir de 2001, en los momentos previos a la Cumbre de Johannesburgo, cuando se desarrolla, un sistema jurídico específico dirigido a su consecución sobre la base de una estrategia, con un seguimiento efectivo sobre la base de unos indicadores y unos principios rectores establecidos en 2005 y sobre todo a partir de su reconocimiento como objetivo global definido en el articulado del Tratado a partir de la reforma operada en 2007.

Ante la sensación de incumplimiento que deja la Cumbre de Johannesburgo 2002, Europa, durante el proceso de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible entre 2005 y 2007 se centra en la necesidad de reconocer al desarrollo sostenible como un objetivo recogido en una norma básica y vinculante como es el Tratado, basado en un sistema de principios e indicadores que le permitan evaluar la consecución de unos objetivos claros, medibles y específicos.

En estos momentos Europa hace gala de su capacidad, gracias a la voluntad política necesaria, para crear una serie de herramientas jurídicas avanzadas en la búsqueda del desarrollo sostenible con la planificación como método principal, de tal forma que nos permite hablar de un ordenamiento jurídico específico en esta materia.

XV. Sin embargo, de forma paralela a la evolución de la definición de su objeto, la evolución de este sistema jurídico no ha sido pacífica, ni mucho menos favorable en el seno de la Unión Europea. En el mismo espacio temporal entre Johannesburgo 2002 y la Cumbre Río+20, sobre todo a partir de 2009, se abre un periodo de recesión e incertidumbre económica en el que se produce, además, un cambio de roles en la economía mundial con la aparición de un nuevo orden, que convierte en objetivo prioritario la necesidad de recuperar su posición competitiva desde el punto de vista económico. Fruto de esta situación, entramos en el que hemos denominado “periodo negro”, en el que aparece la denominada Estrategia 2020 aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 que sustituye el objetivo del desarrollo sostenible en Europa por el de un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Este cambio de orientación viene a poner de manifiesto la verdadera naturaleza de la UE como mercado común y el mayor peso específico de la Estrategia de Lisboa, situación que aún persiste.

La pérdida del rumbo adecuado genera como primer efecto, en nuestra opinión, una pérdida de peso de las consideraciones ambientales y correlativamente, la desaparición del objetivo del desarrollo sostenible como prioridad política en la UE.

XVI. Podemos concluir así que, gracias a la Cumbre de Río+20, entre otras novedades, en la Unión Europea se recupera la importancia del desarrollo sostenible como objetivo global. Este enfoque que se materializa en la primera reacción posterior con la Comunicación de la Comisión “Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”, por el ECOSOC en sus Dictámenes de 13 de diciembre de 2012 “sobre Río+20” y de 23 de mayo de 2013 sobre la “economía verde” en los que se destaca el papel fundamental reconocido a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), así como al proceso de elaboración de unos objetivos mundiales del desarrollo sostenible para después de 2015.

En lo que respecta a la política ambiental, el 20 de noviembre de 2013 se aprueba el 7º PAMA bajo la rúbrica “*Vivir bien respetando los límites de*

nuestro Planeta”, tomando también como referencia el modelo de “economía verde e integradora” propuesto en la Cumbre de Río+20 cuyas conclusiones toma como referencia al diseñar la dimensión internacional del plan.

XVII. Este optimismo es solo aparente ya que en la implementación de los Objetivos sobre Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas la Unión Europea, a nivel interno, asume un papel de coordinación en el cumplimiento voluntario de sus Estados miembros, dejando los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible a nivel de cooperación internacional fundamentalmente. A pesar de los requerimientos iniciales del ECOSOC, hasta la fecha no hay noticias de que la Unión Europea pretenda reactivar la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible a través de un proceso de revisión que consideramos necesario.

Ante los retos que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Unión Europea encauza su responsabilidad sobre tres canales fundamentalmente: su responsabilidad directa respecto del objetivo de desarrollo sostenible en materia de cooperación internacional, como coordinadora respecto de las estrategias nacionales y procesos de evaluación que inicien sus Estados miembros y, por último, fomentando la implicación de las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OCSs).

La decisión sobre no reactivar la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible tras Río+20 no ha estado exenta de polémica pero, en estos momentos, pesa más la opción propuesta por la Comisión en su Comunicación de 22 de noviembre de 2016, “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible - Acción europea para la sostenibilidad”, de seguir, a nivel interno, las directrices de la Estrategia Europa 2020 exclusivamente. De hecho, es significativo que, en materia de indicadores sobre sostenibilidad, la UE se remite a los elaborados por la Comisión de Naciones Unidas, renunciando a su propio sistema creado en 2005 sobre la orientación de la Agenda 21.

El tiempo dirá si la decisión ha sido la acertada pero, en nuestra opinión, la paralización del sistema europeo puede llevar a la fragmentación de las políticas, limitando la consecución de los objetivos propuestos.

XVIII. Uno de los factores en los que podemos buscar la causa de este proceso de fragmentación, es la diversidad de definiciones a la hora de referirse a un mismo objeto: el desarrollo sostenible. Así, como ya hemos comprobado, cabe hablar de definiciones respetuosas con el concepto tradicional del Informe *Brundtland*, así como de definiciones “a la europea” como la que se plasman en el Tratado de Ámsterdam, Constitución Europea o Tratado de Lisboa, e incluso de definiciones sectoriales.

Esta concepción, en algunos momentos, también va a ser diferente en función de la institución, dato que explica la diversidad de interpretaciones sobre la necesidad de activar el sistema jurídico europeo. No en vano podemos considerar más ortodoxa, de forma constante, la interpretación del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones y sobre todo del Comité Económico y Social, que defienden la coordinación de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible con la Estrategia Europa 2020 y los Objetivos sobre Desarrollo Sostenible (ODS). En el lado opuesto y, en muchos momentos, más sujeta a la naturaleza económica de la Unión en el caso del Consejo Europeo, la Comisión o el Consejo, condicionante que va a llevar incluso a su desaparición en el periodo 2009-2011 con la Estrategia Europa 2020 y actualmente de cara al cumplimiento de los ODS.

XIX. Paradójicamente, otra constante del Derecho europeo es el reconocimiento de la necesidad de que la definición de este objetivo global sea operativa y permita su eficacia jurídica, opinión que es compartida por todas las instituciones desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible en 2001 hasta la Estrategia Revisada de 2006.

Esta definición alcanzará eficacia jurídica vinculante con la reforma operada por el Tratado de Lisboa de 2007, que la reproduce en la nueva redacción del art. 2.3 del TUE y que consolida lo que hemos venido en denominar “definición europea”. Esta definición europea, ciertamente, contiene una referencia entre los tres pilares básicos del desarrollo sostenible: fundamentalmente basada en el desarrollo económico, introduce varios elementos de esta naturaleza como crecimiento económico equilibrado, estabilidad de los precios, economía social de mercado altamente competitiva y pleno empleo, elemento este último que hace de bisagra con el desarrollo social, junto con la mención al progreso social. Por último, no podía faltar en esta definición la protección ambiental, materializada, desde 1987, en el objetivo comunitario, ya consolidado, de un alto nivel de protección.

A nuestro juicio, si bien es cierto que a partir del Tratado de Lisboa la Unión Europea se ha dotado de una definición “legal” de este objetivo y que este paso constituye una premisa básica para la existencia del sistema, esta definición resume los condicionantes de la evolución de este objetivo global y su sistema jurídico en Europa. Se trata de una definición básicamente económica, que diseña un modelo a corto plazo, basado en datos de esta naturaleza como la competitividad en los mercados o el nivel de empleo, esposado de esta forma al PIB como indicador del progreso social y que incluye la protección y mejora del medio ambiente a un alto nivel, entendemos que de forma descoordinada y mal integrada con los otros dos pilares, diríamos que casi por obligación.

Ningún rastro encontramos de las que hemos venido considerando primera y sobre todo, segunda definición del Informe *Brundtland* que calificamos como dinámica y más adecuada o de los principales elementos que le diferencian del modelo tradicional de desarrollo.

En primer lugar, su consideración de política a largo plazo, con el sentido de responsabilidad que genera la equidad intra e inter generacional.

Y en segundo lugar, en un ejercicio de responsabilidad y verdadera autocrítica, la necesidad de cambio, no solo de los patrones de producción y consumo de la sociedad, sino del mismo modelo económico europeo, una de las principales omisiones del Derecho europeo al referirse al desarrollo sostenible,

un modelo económico que, como primer paso, debe superar el PIB como indicador del progreso social.

XX. Del análisis realizado en los párrafos anteriores hemos comprobado la indudable influencia de las cumbres mundiales en el Derecho europeo y, en lo que a la definición de desarrollo sostenible se refiere, del contenido del Informe *Brundtland*. Sin embargo, Europa no deja de ser fiel a su naturaleza originaria de mercado común y esta condición va a frenar, de forma decisiva, la asunción del desarrollo sostenible como objetivo básico, empezando por condicionarlo en su propia definición, hasta el punto de alterar su carácter global, convirtiéndolo, a nuestro juicio de forma limitada, en un modelo económico respetuoso con el medio ambiente cuando llega la hora de incorporarlo a un texto de eficacia jurídica vinculante como es el Tratado de Lisboa de 2007.

Durante el periodo analizado, todas las instituciones de gobierno europeas han venido reconociendo, en algún momento, la necesidad de una definición concluyente y eficaz de este objetivo global. En nuestra opinión, esta autocrítica es un gran avance, pero como tal, el desarrollo sostenible debe quedar definido correctamente y en el lugar adecuado, que no es otro que la norma jurídica básica de la UE, el Tratado, que hoy por hoy, a la vista está que no recoge la mejor de las definiciones. Un primer paso para poner la nave europea en el rumbo adecuado, tras la Cumbre de Río+20 y para dirigir los esfuerzos hacia esa “asociación global” que permita esa “desmaterialización de la producción” o “tercera revolución industrial”, como la denomina el ECOSOC, que en definitiva es, por fin, asumir la necesidad de un cambio del modelo económico como planteaba el principio 12 de la Declaración de Río en 1992, sería partir de una definición adecuada del modelo de desarrollo que se pretende y a este respecto, desde el punto de vista jurídico, planteamos la necesidad de que la definición actual sea sustituida por la definición “dinámica” del Informe *Brundtland*.

En conclusión, aun cuando parece que, tras Río+20, ni la Comisión, ni el Consejo Europeo se plantean esta necesidad, como primera propuesta para la mejora del sistema jurídico del desarrollo sostenible, ese gran reto para los ordenamientos del siglo XXI, es necesaria una definición eficaz y concluyente de qué es o dicho de otro modo, cuál es el rumbo. De hecho, la situación expuesta ha llevado a plantear la cuestión del interés práctico de este concepto, aun cuando finalmente apuesta por el “optimismo sostenible”. Al respecto, no podemos olvidar que la falta de precisión en la definición de sus conceptos básicos es uno de los problemas para el avance en la efectividad del Derecho Internacional. Tampoco podemos dudar que este defecto nos lleva a la fragmentación de los regímenes jurídicos para reafirmarnos en la necesidad de que este objetivo global de la humanidad tenga una definición jurídica uniforme.

Para aportar así una conclusión proactiva, consideramos como la más adecuada para unificar el ordenamiento jurídico europeo, la que hemos venido calificando como segunda definición o “dinámica” del Informe Brundtland y el lugar adecuado donde debe estar recogida ha de ser una norma jurídica vinculante del nivel del Tratado de la Unión Europea. Solo a partir de ese momento, se sentará una base conceptual sólida para la eficacia jurídica del objetivo del desarrollo sostenible a nivel comunitario.

La cuestión extra jurídica, pero decisiva, es que para dar este paso es imprescindible la voluntad política para llevarlo a cabo.

XXI. En nuestra opinión, tan importante como una adecuada definición, es asumir la auténtica naturaleza jurídica del desarrollo sostenible como objetivo global. Por el contrario, la consideración como principio jurídico respecto del desarrollo sostenible no es una novedad en el Derecho europeo. Ya su predecesor, el denominado “desarrollo armonioso” gozó de esta clasificación en la enumeración de principios del Tratado de Roma o de la CEE de 1957. Pero es en el denominado Tratado de Ámsterdam de 1997, donde aparece por primera vez el desarrollo sostenible en un texto básico de la Unión, que en la nueva

redacción del Considerando 7º del TUE se recoge como principio, sin especificar claramente de qué objetivo o política va a servir como axioma.

Sin embargo, el nuevo art. B le reconoce la naturaleza de objetivo junto con el alto nivel de empleo y el progreso económico y social. La misma contradicción se produce en la Carta de Derechos Fundamentales suscrita en Niza el 7 de diciembre de 2000 en la que recoge el desarrollo sostenible como objetivo en la redacción de su Preámbulo para, acto seguido, atribuirle la naturaleza de principio de carácter ambiental que deberá ser tenido en cuenta en las demás políticas de la Unión en el art. 37. Esta imprecisión en cuanto a su naturaleza jurídica, que coincide con la aparición del desarrollo sostenible en los textos básicos del Derecho europeo no es ajena a la doctrina. Así, en el mismo momento cronológico, hay autores que atribuyen al desarrollo sostenible en sus obras indistintamente la naturaleza de objetivo y de principio, mientras otros lo consideran un principio general del Derecho Ambiental, con una clara perspectiva desde la protección del medio ambiente hacia las demás políticas. Sin embargo, su consideración como objetivo, a pesar de su “degradación semántica”, se va abriendo paso en el Derecho europeo, empezando por resoluciones de bajo perfil jurídico, desde el punto de vista de la eficacia, para terminar finalmente recogido en el Tratado como uno de los objetivos básicos de la Unión.

Por nuestra parte, concluimos, sin ningún lugar a dudas, la consideración del desarrollo sostenible como un objetivo global de la humanidad, que debe ser valorado como prioritario en el Derecho europeo y por ello, tratado como tal, entre otros, a nivel estratégico y normativo, interpretado en base a sus propios principios orientadores y evaluado conforme a sus indicadores, de tal manera que su importancia a nivel político se vea alterada lo menos posible por las situaciones de excepción, sean de la naturaleza que sean.

Estamos seguros de que saber que se trata del destino y no del manual de navegación, nos ayudará a ponernos en el rumbo adecuado.

XXII. En absoluto proponemos una confrontación entre Derecho Ambiental y el que denominamos del desarrollo sostenible. Es indudable que la UE ha asumido desde la década de los setenta el objetivo de la protección ambiental, reconociendo unos principios específicos en esta materia, lo que ha dado pie a una legislación común, propia, asumiendo además los compromisos derivados de los tratados internacionales de los que es parte, por lo que hoy es innegable que podemos hablar del Derecho Ambiental como *corpus iuris* específico. En la legislación europea, la protección del medio ambiente es una constante desde la Cumbre de París de 1972, entrando dentro de los textos básicos a partir del Acta Única Europea de 1987, con un apartado específico en el nuevo Título VII de la Tercera Parte del Tratado.

Dentro del todavía concepto de desarrollo armonioso, el Tratado de *Maastricht* o de la Unión, en su art. 2, pretende promover un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente, pero es a partir del Tratado de Ámsterdam, diez años más tarde, cuando el objetivo del desarrollo sostenible se recoge expresamente. En estos momentos iniciales, es tal el peso que ha adquirido el Derecho Ambiental que, en el art. 37 Carta de Derechos Fundamentales de Niza de 2000, se refiere al desarrollo sostenible como “principio de carácter ambiental que deberá ser tenido en cuenta en las demás políticas de la Unión”, ejemplo aislado y sin precedentes que, no obstante, nos da la medida, en este caso, de la estrecha relación entre ambos objetivos.

De los textos analizados se desprende que las instituciones europeas, inicialmente, comienzan a sentar las bases del Derecho Ambiental, en primer lugar, creando una política y planificación estratégica a través de los programas de Acción a partir de 1973 y que tienen continuidad hasta nuestros días. La protección ambiental, a un elevado nivel, entra en el Acta Única Europea en 1987, recogiendo una serie de principios específicos. Sentadas las bases, pues, del Derecho Ambiental europeo, posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam de 1997, aparece el objetivo del desarrollo sostenible como la necesidad de compatibilizar de forma equilibrada, el peso del reto de un alto nivel de protección ambiental con el resto de políticas relativas al desarrollo económico y social en Gotemburgo en 2001, que sienta las bases de un sistema jurídico propio del desarrollo sostenible.

Existe, por tanto, dentro de la identidad propia de estos regímenes, una relación estrecha y permanente desde la aparición del objetivo del desarrollo sostenible en el ordenamiento europeo, que, si bien comienza de forma titubeante y un poco difusa, se va consolidando gracias, en gran medida a su acogida en el Derecho Ambiental, inicialmente reconocido como un principio de esta naturaleza, coincidiendo con una interpretación unidireccional del principio de integración, hasta el reconocimiento, a partir de 2002 del 6º PAM como pilar ambiental de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, momento a partir del cual podemos hablar de evolución hacia la interrelación e interdependencia de ambos regímenes, modelo propuesto por el principio 4 de la Declaración de Río.

XXIII. Si bien, inicialmente, se observa cómo la integración es entendida en Europa como la necesidad de que sea tenida en cuenta la protección del medio ambiente, generando a partir de ahí un conjunto de normas que constituyen lo que denominamos Derecho Ambiental, desde el momento en el que esa integración jurídica pasa de ser unidireccional a una integración mutua, que exige la interacción equilibrada de las normas y principios jurídicos del orden económico, social y ambiental, aparece un sistema jurídico que propicia ese necesario equilibrio liderado por la equidad de perspectiva intra e intergeneracional, con el hombre como centro de sus preocupaciones.

En ningún caso debe entenderse que sostenemos que en esta evolución desaparezca o pierda importancia el Derecho Ambiental a favor del nuevo sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible, sino que en esa adecuada concepción de la integración, deben salir ambos mutuamente reforzados ya que la protección del medio ambiente pasa a formar parte del proceso de desarrollo humano. A partir de una concepción adecuada, desde el punto de vista conceptual y sistemático, del objetivo global del desarrollo sostenible, entendemos que el Derecho Ambiental no solo perdura, sino que se beneficia, haciéndose más eficaz al recoger, de forma equilibrada, la protección del entorno con las necesidades reales de desarrollo económico y social a las que,

legítimamente aspira el ser humano, en una evolución que hace, a día de hoy, difícil distinguir donde empieza y donde acaba cada régimen.

Esta relación no siempre ha sido concebida pacíficamente ya que el principio de un nivel elevado de protección ambiental en el Derecho europeo es un punto de conflicto con el desarrollo sostenible. Bajo nuestro punto de vista, tal y como el principio 4 de la Declaración de Río estableció que la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada, a día de hoy no puede hablarse de un Derecho Ambiental aislado de los problemas relativos al desarrollo económico y social, como no puede hablarse de un Derecho sobre el Desarrollo Sostenible si no es sobre la base de la integración de los principios del Derecho Ambiental.

XXIV. Buen ejemplo de esta estrecha relación es el análisis que hemos realizado de las situaciones de conflicto entre desarrollo económico y social en el supuesto de los espacios y especies protegidos bajo el régimen de las Directivas de Aves y de Hábitats. El “desarrollo duradero” que propone esta última frente a la conservación de la biodiversidad son considerados como objetivos en unos lugares en los que, por sus circunstancias especiales, los objetivos de conservación priman sobre la explotación de los recursos, convirtiendo en excepción la aprobación de aquellos planes o proyectos que afecten a dichos objetivos aun en grado de probabilidad.

Los supuestos analizados nos han llevado, entre otras conclusiones, a plantearnos si el modelo de integración en este régimen es el adecuado, de tal manera que determinados factores relacionados con la presencia humana en el medio ambiente no sean considerados como una afección negativa, sino como una necesidad inherente a la coherencia global de la red Natura 2000 como plantea la Directiva 92/43 en su declaración de intenciones al asumir como uno de sus objetivos el *desarrollo duradero* equiparado por la Comisión Europea al desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva concebimos, de forma coherente la el medio ambiente como entorno humano, a la vez que su protección forma

parte del proceso de desarrollo y no es considerada de forma aislada como propugna el principio 4 de la Declaración de Río.

Asumir este enfoque conlleva, a la par, la complejidad de la tarea del jurista, pero servirá de gran ayuda para identificar con claridad el objetivo, partiendo de una definición adecuada, tomando las decisiones sobre la base de las reglas establecidas por unos principios orientadores y los datos aportados por un sistema de indicadores objetivos y fiables. El paso decisivo es aceptar el reto, ser conscientes de la responsabilidad de ponernos en el camino hacia el desarrollo sostenible partiendo de la complejidad que supone mantener un elevado nivel de protección ambiental en zonas de especial interés biológico, a la vez que respetamos las condiciones de vida, especialmente de las personas que forman parte de ese entorno como comunidades locales que ya en el principio 22 de la Declaración de Río tienen reconocido un papel fundamental en la protección del medio ambiente y en la consecución del desarrollo sostenible por sus conocimientos y prácticas tradicionales.

No hemos inventado el desarrollo sostenible con la Declaración de Río. La necesidad de prudencia forma parte de culturas anteriores que se han desarrollado en los territorios que intentamos proteger, motivo por el que quizás han llegado hasta nosotros. Es posible que la rica diversidad cultural europea, esparcida por todos sus rincones, fruto de la adaptación humana al medio durante siglos, contenga reglas y costumbres que nos puedan ayudar en la tarea de seguir garantizando su disfrute para las futuras generaciones. Quizás ésta sea una de las claves para encarar la idoneidad del sistema europeo de red Natura 2000 del cual el hombre forma parte.

XXV. A la vista del examen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y dictámenes de la Comisión en materia de conflictos entre la protección de la red Natura 2000 y planes y proyectos relativos al desarrollo, podemos concluir que, el enfoque del Tribunal parte de una serie de premisas fundamentales:

1. La consideración de la protección de la biodiversidad como objetivo prioritario del sistema legal creado alrededor de la red Natura 2000.

2. El no reconocimiento expreso del desarrollo sostenible como un objetivo superior al de la protección de la biodiversidad. Planteado, que lo fue, por Irlanda en base a su propia jurisprudencia nacional, el TJUE lo rechazó por impreciso²³¹⁶.
3. El principio de cautela se convierte en herramienta esencial para el razonamiento judicial en los casos de conflicto, recogiendo la obligación general de evitar perjuicios irreparables al medio ambiente.
4. El respeto al contenido legal de las distintas fases del procedimiento de evaluación se convierte en una garantía del objetivo de protección de la biodiversidad.
5. En la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto, las consideraciones económicas y sociales se incardinan dentro de la categoría de “razones imperiosas de interés público de primer orden”.
6. En caso de conflicto con la protección de la biodiversidad, la decisión a favor del desarrollo económico y social es excepcional y debe ser sometida a interpretación estricta.
7. La integración se contempla únicamente como la necesidad de que las consideraciones ambientales se tengan en cuenta en las demás políticas y decisiones.

Entendemos que la labor del Tribunal parte de la redacción del art. 6.4 de la Directiva 92/43 y que no se le puede imputar un criterio de interpretación contrario al texto de la norma que le sirve de base. Por otra parte, el régimen legal de la red Natura 2000 parte de la base de que el medio ambiente es la parte débil en su coexistencia con las actividades desarrolladas sobre el espacio físico por el ser humano, presupuesto que, en nuestra opinión, justificaría que el TJUE, en base al propio principio de equidad formulado en el art. 3 de la Declaración de Río, utilizase este argumento (cosa que no hace) para defender este régimen de protección especial que compensa su fragilidad, por su propia importancia para la supervivencia del ser humano.

Ahora bien, dicho esto, consideramos que el Tribunal, en aquellos supuestos en los que se le plantee la necesidad de establecer un equilibrio entre

²³¹⁶ Asunto C-50/09, Comisión v. Irlanda, Sentencia de 3 de marzo de 2011.

la protección del medio ambiente y la actividad humana, no puede ser ajeno al concepto del desarrollo sostenible recogido en el art. 6 del Tratado y a una interpretación, entre otros, del principio de integración acorde con dicho objetivo global, sobre la base del art. 130R introducido en 1987, de tal manera que contemple la necesaria interrelación entre la protección ambiental y el desarrollo económico y social y, por ende, de las políticas e instrumentos legales de implementación.

XXVI. Cuando hablamos de un Derecho sobre el Desarrollo Sostenible a nivel europeo nos referimos a un conjunto de elementos básicos que nos permitan hablar de un sistema, que pueden dar sustantividad propia a una rama del Derecho. Desde este punto de vista, la forma correcta de establecerlo es, partiendo de una definición jurídica correcta, a través de la adopción de unos principios generales, en cuanto a que se refieren a todos los sectores del medio ambiente y de todas las políticas y sustantivos, porque definen lo que el hombre debe o no debe hacer en cada una de sus intervenciones. A su vez, este sistema no se agota en la formulación de normas legales sino que está interesado en tomar decisiones correctas y eficaces. Así que tenemos que, a través normas declarativas (ley "blanda"), partiendo de un concepto adecuado que se desglosa en unas normas de conducta o principios generales, que guían y dan forma a las decisiones deseables y actos, continúa con los programas integrales en el que esos valores se convierten en objetivos y se realiza en última instancia, como cambios objetivos que son provocados y evaluados por otras decisiones. Sobre la base de si, sobre este esquema teórico, podemos hablar de una rama específica en el ordenamiento jurídico europeo, la respuesta a la pregunta que nos formulamos entendemos que ha de ser positiva.

En el análisis de la implementación de esta propuesta teórica a la situación práctica partimos, en primer lugar, del reconocimiento del desarrollo sostenible como objetivo global en los textos básicos a partir del Tratado de *Ámsterdam*, voluntad ratificada en el Tratado de Lisboa, por lo que superando las expectativas del autor, el objetivo ha quedado recogido en la norma básica del ordenamiento europeo, de eficacia jurídica vinculante.

En segundo lugar, sobre este soporte jurídico contamos con una definición legal en el Tratado de Lisboa de 2007, aunque como ya hemos expuesto, esta definición no sea, a nuestro juicio la más adecuada. Estos datos objetivos suponen el cumplimiento de las dos premisas básicas para la existencia de un sistema propio, con la cualificación añadida de que el soporte material, añade al concepto una eficacia jurídica vinculante.

En tercer lugar, durante la evolución en el seno de las instituciones europeas podemos observar la asunción progresiva de aquellos principios de la Declaración de Río en textos del Consejo Europeo, del Consejo o de la Comisión, proceso que culmina con la Declaración de Principios Rectores del Desarrollo Sostenible que aprueba el Consejo en 2005, un texto que, heredero de la mayoría de los principios jurídicos sobre el desarrollo sostenible en la esfera internacional, podemos considerar *soft law*, cualidad que, no debe ser siempre entendida como un condicionante.

El cuarto y decisivo elemento necesario para poder hablar de un *corpus iuris* con identidad propia es un método de aplicación, que en este caso se concreta en una planificación propia que, a partir de 2001, se materializa en la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo, que va a estar sometida a revisión y control de cumplimiento de sus objetivos, así como a actualización en la Estrategia Revisada, sobre la base de unos indicadores.

XXVII. Podemos terminar afirmando que, tras la paralización de este sistema a nivel europeo, a partir del que hemos denominado “periodo negro” y hasta el proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible asumidos tras Río+20, recuperar una adecuada concepción del desarrollo sostenible, a nivel jurídico, puede ayudar a asumir la orientación de los principios básicos que guíen la orientación del ordenamiento jurídico y articulen la solución de las controversias que surjan. En este punto final debemos traer a colación, de nuevo, una de las principales reivindicaciones de este trabajo: la importancia de la aportación de la ciencia jurídica en el restablecimiento e implementación de

un sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible que permita poner la nave europea en el rumbo adecuado.

ANEXOS

ANEXO I. DECLARACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE HUMANO. ESTOCOLMO 1972

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, congregada en Estocolmo del 5 al 16 junio de 1972, tras examinar la necesidad de una visión común y de principios comunes para inspirar y guiar a los pueblos del mundo en la conservación y mejora del medio ambiente humano

I PROCLAMA QUE

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

2. La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

3. El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio ambiente. A nuestro alrededor vemos

multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra, niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado.

Especialmente en aquel en que vive y trabaja.

4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuadas. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio ambiente. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

5. El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio ambiente, y se deben adoptar las normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas. De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo transforman continuamente el medio ambiente humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio ambiente se acrece a cada día que pasa.

6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio ambiente y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo, trabajo afanoso, pero sistemático. Para

llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio ambiente mejor. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

7. Para llegar a esta meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas de gran escala sobre el medio ambiente, también se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio ambiente que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos.

La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que unen esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente humano en beneficio del hombre y de su posteridad.

II PRINCIPIOS

Expresa la convicción común de que:

PRINCIPIO 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

PRINCIPIO 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

PRINCIPIO 3. Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

PRINCIPIO 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

PRINCIPIO 5. Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo.

PRINCIPIO 6. Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio ambiente no puede neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

PRINCIPIO 7. Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar.

PRINCIPIO 8. El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable y para crear en la tierra las condiciones necesarias de mejora de la calidad de vida.

PRINCIPIO 9. Las deficiencias del medio ambiente originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que completen los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.

PRINCIPIO 10. Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados de los productos básicos y las materias primas son elementos esenciales para la ordenación del medio ambiente, ya que han de tenerse en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos.

PRINCIPIO 11. Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

PRINCIPIO 12. Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio ambiente teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pudieran originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio ambiente en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin.

PRINCIPIO 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población.

PRINCIPIO 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

PRINCIPIO 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

PRINCIPIO 16. En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio ambiente o desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio ambiente humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

PRINCIPIO 17. Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente.

PRINCIPIO 18. Como parte de su contribución al desarrollo económico y social se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.

PRINCIPIO 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana.

Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

PRINCIPIO 20. Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica para esos países.

PRINCIPIO 21. De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 22. Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.

PRINCIPIO 23. Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberán ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo.

PRINCIPIO 24. Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.

PRINCIPIO 25. Los Estados se asegurarán que las organizaciones internacionales realicen una labor coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

PRINCIPIO 26. Es preciso librar al hombre y a su medio ambiente de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa. Los Estados deben esforzarse por llegar pronto a un acuerdo, en los órganos internacionales pertinentes, sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas.

21^a sesión plenaria, 16 de junio 1972, Capítulo 11

ANEXO II

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

Habiéndose reunido en Rio de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992,

Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972^a, y tratando de basarse en ella,

Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas,

Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial,

Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar,

Proclama que:

PRINCIPIO 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 2

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su

jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 3

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

PRINCIPIO 4

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

PRINCIPIO 5

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

PRINCIPIO 6

Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

PRINCIPIO 7

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les

cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

PRINCIPIO 8

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

PRINCIPIO 9

Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras.

PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

PRINCIPIO 12

Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

PRINCIPIO 13

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

PRINCIPIO 14

Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

PRINCIPIO 15

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

PRINCIPIO 16

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

PRINCIPIO 17

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

PRINCIPIO 18

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

PRINCIPIO 19

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

PRINCIPIO 20

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

PRINCIPIO 21

Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

PRINCIPIO 22

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

PRINCIPIO 23

Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

PRINCIPIO 24

La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.

PRINCIPIO 25

La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

PRINCIPIO 26

Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

PRINCIPIO 27

Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

ANEXO III.

Res. 41/128 Declaración sobre el derecho al desarrollo

La Asamblea General, habiendo examinado la cuestión del derecho al desarrollo,

Decide aprobar la Declaración sobre el derecho al desarrollo, cuyo texto figura como Anexo a la presente Declaración

97ª sesión plenaria
4 de diciembre de 1986.

ANEXO

Declaración sobre el derecho al desarrollo

La Asamblea General

Teniendo presentes los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas relativos a la realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter social, económico, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Reconociendo que el progreso es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.

Considerando que conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que se puedan realizar plenamente los derechos y las libertades enunciados en esa Declaración.

Recordando las Disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Recordando además los acuerdos, resoluciones, convenciones, recomendaciones y demás instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados relativos al desarrollo integral del ser humano y al progreso y desarrollo económicos y sociales de todos los pueblos, incluidos los documentos relativos a la descolonización, la prevención de discriminaciones, el respeto, y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el ulterior fomento de relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta.

Recordando el derecho de los pueblos a la libre determinación en virtud del cual tienen el derecho a determinar libremente su condición política y a realizar su desarrollo económico, social y cultural.

Recordando también el derecho de los pueblos a ejercer, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales.

Consciente de la obligación de los Estados, en virtud de la Carta de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de ninguna clase por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social o situación económica, nacimiento u otra condición.

Considerando que la eliminación de violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los individuos y los pueblos afectados por situaciones tales como las resultantes del colonialismo, el neocolonialismo, el apartheid, todas las formas de racismo y discriminación racial, la dominación y la ocupación extranjeras, el racismo y las amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional, y la integridad territorial y las amenazas de guerra, contribuiría a establecer circunstancias propicias para el desarrollo de gran parte de la humanidad.

Preocupada por la existencia de grandes obstáculos, constituidos, entre otras cosas por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos y, considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que, en consecuencia la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

Considerando que la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización del derecho al desarrollo.

Reafirmando que hay una estrecha relación entre el desarme y el derecho al desarrollo, que los progresos en la esfera del desarme promoverían considerablemente los progresos en la esfera del desarrollo y que los recursos liberados con las medidas del desarme deberían destinarse al desarrollo económico y social y al bienestar de todos los pueblos y en particular al de los países en desarrollo.

Reconociendo que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo.

Reconociendo que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados.

Consciente de que los esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional deben ir acompañados de esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional.

Confirmando que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones.

Proclama la siguiente Declaración sobre el derecho al desarrollo:

Art. 1

1.- El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. El derecho al desarrollo implica también la plena realización del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de los derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Art. 2

1.- La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2.- Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

3.- Los Estados tienen el derecho y el deber de promover políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Art. 3

1.- Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.

2.- La realización del derecho al desarrollo exige pleno respeto de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

3.- Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de forma que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos.

Art. 4

1.- Los Estados tienen el deber de adoptar individual y colectivamente medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo.

2.- Se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global.

Artículo 5

Los estados adoptarán enérgicas medidas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos afectados por situaciones tales como las resultantes del apartheid, todas las formas de racismo y de discriminación racial, el colonialismo, la dominación y ocupación extranjeras, la agresión, la injerencia extranjera y las amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional, la integridad territorial, las amenazas de guerra y la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación.

Artículo 6

1.- Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

2.- Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

3.- Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Artículo 7

Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer todo cuanto esté en su poder para lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en especial de los países en desarrollo.

Artículo 8

Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo, y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

2.- Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

Artículo 9

1.- Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos.

2.- Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o a realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de derechos humanos.

Artículo 10

Deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

ANEXO IV.

DECLARACION DE NUEVA DELHI DE PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL RELATIVOS AL DESARROLLO SOSTENIBLE

La 70 Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, adoptada en Nueva Delhi, India 2-6 de abril de 2002.

TOMANDO NOTA de que el desarrollo sostenible es ahora comúnmente aceptado como un objetivo global y que el concepto ha sido ampliamente reconocido en varios instrumentos legales nacionales e internacionales, incluidos el derecho de los tratados y jurisprudencia a niveles nacional e internacional.

Haciendo énfasis en que el desarrollo sostenible es un asunto que concierne a ambos, a los países en desarrollo y a los industrializados, y que, como tal, debería ser integrado dentro de los temas relevantes en política en orden a realizar los objetivos de protección ambiental, desarrollo y respeto por los derechos humanos, enfatizando la crítica relevancia de la dimensión de género en todas estas áreas y reconociendo la necesidad de asegurar su práctica y efectiva implementación.

POR CONSIDERAR de que la necesidad de una perspectiva internacional sobre la integración de los objetivos y actividades sociales, económicas, financieras y medioambientales y mejorar la atención se debe prestar a los intereses y necesidades de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los afectados negativamente por las consideraciones ambientales, sociales y de desarrollo.

RECORDANDO que en su informe sobre nuestro futuro común (1987), la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo identificaron el objetivo del desarrollo sostenible como "... para asegurarse de que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades ",

PREOCUPADOS por las crecientes desigualdades económicas y sociales entre y dentro de los Estados, así como acerca de la capacidad de muchos países en desarrollo, en particular los países menos adelantados a participar en la economía global,

RECONOCIENDO la necesidad de seguir desarrollando el derecho internacional en materia de desarrollo sostenible, con el fin, según la debida importancia tanto de las preocupaciones ambientales como de desarrollo, con el fin de lograr una ley internacional equilibrado y global sobre el desarrollo sostenible, tal como se pide en el principio 27 Declaración de Río y el Capítulo 39 o Programa 21 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como en las diversas resoluciones sobre los aspectos jurídicos del desarrollo sostenible de la Asociación de Derecho Internacional,

AFIRMANDO que se considere que debe administrarse la interacción de los Estados, las organizaciones intergubernamentales, los pueblos y los individuos, las empresas industriales y otras organizaciones no gubernamentales como participantes en la cooperación multilateral para el desarrollo,

CONSCIENTES de la preocupación expresada por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su 19^a Sesión Especial en 1997 para examinar los progresos realizados desde la Conferencia de Naciones Unidas de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo que "las tendencias generales del desarrollo sostenible son peores de lo que eran en 1992" y de la llamada de la Asamblea General" para continuar el desarrollo progresivo y, como en su caso, la codificación del derecho internacional en relación con el desarrollo sostenible "

RECONOCIENDO que en la próxima Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Johannesburgo, Sudáfrica, 26 agosto a 4 septiembre 2002, proporciona una oportunidad importante para abordar el papel del derecho internacional en la consecución de un desarrollo sostenible,

REAFIRMANDO la ILA `S Declaración de Seúl sobre el Desarrollo Progresivo de los Principios del Derecho Internacional Público, relativa a un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobados por la Conferencia 62 º de la Asociación de Derecho Internacional que se celebró en Seúl en 1986,

TENIENDO EN CUENTA la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986,

TENIENDO EN CUENTA ADEMÁS la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y documentos relacionados que se derivan de la serie de conferencias mundiales sobre el progreso social para el desarrollo (Copenhague, 1993), derechos humanos (Viena, 1993), población y desarrollo (Cairo, 1994), pequeños estados insulares y desarrollo sostenible (Barbados, 1994), mujer y desarrollo (Beijing, 1995), los países menos adelantados (Bruselas, 2001), y financiación y desarrollo (Monterrey, 2002), respectivamente,

EXPRESA LA OPINIÓN de que el objetivo del desarrollo sostenible implica un enfoque amplio e integrar a los procesos económicos, sociales y políticos, que tiene como objetivo el uso sostenible de los recursos naturales de la Tierra y la protección del medio ambiente en el que la naturaleza y la vida humana, así como desarrollo social y económico depende y que tiene por objeto hacer efectivo el derecho de todos los seres humanos a un nivel de vida adecuado, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste, teniendo debidamente en cuenta las necesidades y los intereses de las generaciones futuras,

ES DE LA OPINION de que la realización de la declaración internacional de los derechos humanos, que abarcan los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos y los derechos de la gente, es fundamental para la consecución de un desarrollo sostenible,

CONSIDERA que la aplicación y, cuando fuere relevante, la consolidación y mayor desarrollo de los siguientes principios de Derecho Internacional, relevantes para las actividades de todos los actores involucrados, podría ser fundamental en la persecución del objetivo del desarrollo sostenible en una vía efectiva:

(Índice, nuestro)

1.- El deber de los Estados de asegurar el uso sostenible de los recursos naturales

2.- El principio de equidad y la erradicación de la pobreza.

3.- El principio de común pero diferenciadas responsabilidades

4.- El principio de precaución para la salud, los recursos naturales y los ecosistemas humanos

5.- El principio de participación pública y acceso a la información y a la justicia.

6.-El principio de buena gobernanza

7.- El principio de integración e interrelación, en particular con los derechos humanos y los objetivos sociales, económicos y medioambientales

1.- El deber de los Estados de asegurar un uso sostenible de los recursos naturales

- 1.1 Es un principio bien establecido el que, de conformidad con el derecho internacional, todos los Estados tienen el derecho soberano de administrar sus propios recursos naturales de conformidad con sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de asegurar que las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daños significativos al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.
- 1.2 Los Estados tienen el deber de administrar los recursos naturales, incluidos los recursos naturales dentro de su propio territorio o jurisdicción, de una manera racional, sostenible y segura a fin de contribuir al desarrollo de sus pueblos, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas, y para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, incluidos los ecosistemas. Los Estados deben tener en cuenta las necesidades de las generaciones futuras en la determinación de la tasa de uso de los recursos naturales. Todos los actores relevantes (incluidos los Estados, las empresas industriales y otros componentes de sociedad civil), tienen la obligación de evitar el despilfarro de los recursos naturales y promover políticas de minimización de residuos.
- 1.3 La protección, conservación y mejora del medio natural, en particular el manejo adecuado del sistema climático, la diversidad biológica y de la fauna y flora de la Tierra, son la preocupación común de la humanidad. Los recursos del espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes y de los fondos marinos, oceánicos y su subsuelo del mismo fuera de los límites de la jurisdicción nacional son patrimonio común de la humanidad.

2.- El principio de equidad y la erradicación de la pobreza

2.1 El principio de equidad es fundamental para el logro del desarrollo sostenible. Se refiere a la equidad intergeneracional (el derecho de las generaciones futuras a disfrutar de un nivel razonable del patrimonio común) y la equidad intra-generacional (el derecho de todos los pueblos dentro de la actual generación de un acceso equitativo a un derecho de las generaciones actuales a los recursos naturales de la Tierra).

2.2 La generación actual tiene el derecho de usar y gozar de los recursos de la Tierra, pero tiene la obligación de tomar en cuenta el impacto a largo plazo de sus actividades y para sostener la base de recursos y el medio ambiente mundial, en beneficio de las futuras generaciones de la humanidad. "Beneficio" en este contexto debe entenderse en su sentido más amplio e incluye, entre otras cosas, beneficios económicos, ambientales, sociales e intrínsecos.

2.3 el derecho al desarrollo debe ser implementado con el fin de satisfacer las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras de manera sostenible y equitativa. Esto incluye la obligación de cooperar para la erradicación de la pobreza, de conformidad con el capítulo IX Internacional Cooperación Económica y Social del Capítulo de las Naciones Unidas y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como la obligación de cooperar para el desarrollo sostenible del planeta y la logro de la equidad en las oportunidades de desarrollo de los países desarrollados y en desarrollo.

2.4 Con esta responsabilidad primordial del Estado que aspire a condiciones de equidad dentro de su propia población y que garanticen, como mínimo, la erradicación de la pobreza, todos los Estados que estén en condiciones de hacerlo, tiene una responsabilidad mayor, como se reconoce en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, a asistir a los Estados en la consecución de este objetivo.

3. El principio de común pero diferenciadas responsabilidades

3.1 Los Estados y otros actores relevantes tienen comunes pero diferenciadas responsabilidades. Todos los Estados tienen el compromiso de cooperar en el logro del desarrollo sostenible del planeta y la protección del medio ambiente. Las organizaciones internacionales, las empresas (incluyendo, en particular, las empresas transnacionales), organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil deben cooperar y contribuir a esta sociedad global. Las empresas tienen también responsabilidades en virtud del principio de quien contamina paga.

3.2 La diferenciación de responsabilidades, mientras que principalmente sobre la base de la contribución que el Estado ha hecho a la aparición de problemas ambientales, también debe tener en cuenta la situación económica y de desarrollo del Estado, de conformidad con el apartado 3.3.

3.3 Las especiales necesidades e intereses de los países en desarrollo y los países con economías en transición, con especial atención a los países menos adelantados y los afectados negativamente por las consideraciones ambientales, sociales y de desarrollo, deben ser reconocidos.

3.4 Los países desarrollados tienen una carga especial de responsabilidad para reducir y eliminar los patrones insostenibles de producción y consumo y en la contribución a la creación de capacidad en los países en desarrollo, entre otras cosas mediante la asistencia financiera y el acceso a tecnologías ecológicamente racionales. En particular, los países desarrollados deben asumir el liderazgo y asumir responsabilidad primaria en asuntos de importancia para el desarrollo sostenible

4. El principio de precaución para la salud, los recursos naturales y los ecosistemas humanos.

4.1 Un enfoque de precaución es fundamental para el desarrollo sostenible, ya que compromete a los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, especialmente las comunidades científicas y empresariales, para evitar la actividad humana que puede causar un daño significativo a la salud humana, los recursos naturales o los ecosistemas, incluso a la luz de incertidumbre científica.

4.2 El desarrollo sostenible exige un enfoque de precaución con respecto a la salud humana, la protección del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales que debe incluir:

- a) Responsabilidad por los daños causados (incluyendo cuando fuera apropiado, la responsabilidad del Estado)
- b) La planificación basada en criterios claros y objetivos bien definidos.
- c) Consideración de una evaluación de impacto ambiental de todos los medios posibles para lograr un objetivo (incluyendo, en algunos casos, no realización de una actividad prevista)
- d) Y respecto de las actividades que puedan causar graves consecuencias a largo plazo un daño irreversible, el establecimiento de una carga adecuada de la prueba a la persona o personas que lleven a cabo (o que tienen la intención de llevar a cabo) la actividad.

4.3 Los procesos de toma de decisiones siempre deben apoyar un enfoque de precaución a la gestión de riesgos y, en particular, deberían incluir la adopción de medidas de precaución adecuadas.

4.4 Las medidas cautelares deben basarse en la puesta al día y el juicio científico independiente y ser transparente. No deberían dar lugar a un proteccionismo económico. Estructuras transparentes deben establecerse de manera que participen todas las partes interesadas, incluidos los agentes no estatales, en el proceso de consulta. La revisión apropiada por una autoridad judicial o administrativa debe estar disponible.

5. El principio de participación pública y acceso a la información y la justicia

5.1 La participación pública es esencial para el desarrollo sostenible y la gobernanza, ya que es una condición para gobiernos sensibles, transparentes y responsables, así como una condición para la participación activa de organizaciones de la sociedad civil igualmente receptivas, transparentes y responsables, incluidas las empresas industriales y los sindicatos. El papel esencial de la mujer en el desarrollo sostenible debe ser reconocido.

5.2 La participación pública en el contexto del desarrollo sostenible requiere de una protección efectiva del derecho humano a tener y expresar opiniones y de buscar, recibir y difundir ideas. También se requiere un derecho de acceso a la información adecuada, comprensible y oportuna en manos de los gobiernos y las empresas industriales sobre las políticas económicas y sociales relacionadas con el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, sin imponer cargas financieras indebidas a los solicitantes y con la debida consideración por la privacidad y la protección adecuada de la confidencialidad empresarial.

6. El principio de buena gobernanza

6.1 El principio de la buena gobernanza es esencial para el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional en relación con el desarrollo sostenible. Compromete a los Estados y organizaciones internacionales:

- a) Aprobar los procedimientos de toma de decisiones democráticas y transparentes y la responsabilidad financiera.
- b) Adoptar medidas para combatir la corrupción oficial o de otro tipo.
- c) Respetar el principio del debido proceso en sus procedimientos y observar el estado de derecho y los derechos humanos, y

d) Poner en práctica un enfoque de la contratación pública de acuerdo con el Código de Contratación Pública de la OMC.

6.2 La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales tienen el derecho a la buena gobernanza de los Estados y las organizaciones internacionales. Los actores no estatales deben estar sujetos a la gobernabilidad democrática interna y la rendición de cuentas efectiva.

6.3 El buen gobierno exige el pleno respeto de los principios de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como la participación pública de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones. La buena gobernanza exige también la responsabilidad social corporativa y de inversiones socialmente responsables como las condiciones para la existencia de un mercado mundial con miras a una distribución equitativa de la riqueza entre y dentro de las comunidades.

7. El principio de integración e interrelación, en particular en relación con los derechos humanos y los objetivos sociales, económicos y medioambientales

7.1 El principio de integración refleja la interdependencia de los aspectos social, económico, financiero, ambiental y sobre derechos humanos de los principios y normas del derecho internacional en relación con el desarrollo sostenible, así como de la interdependencia de las necesidades de las generaciones actuales y futuras de la humanidad.

7.2 Todos los niveles de la gobernanza, mundial, regional, nacional, subnacionales y locales y todos los sectores de la sociedad deben poner en práctica el principio de integración, que es esencial para el logro del desarrollo sostenible.

7.3 Los Estados deben tratar de resolver los conflictos aparentes entre competidores teniendo en cuenta las consideraciones económicas, sociales, financieras y ambientales, ya sea a través de las instituciones existentes o mediante la creación de nuevas instituciones adecuadas.

7.4 En su interpretación y aplicación, los principios antes mencionados están relacionados entre sí y cada uno de ellos se deben interpretar en el contexto de los otros principios de la presente Declaración. Nada en esta Declaración podrá interpretarse en menoscabo de cualquier manera las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y los derechos de las personas bajo dicha Carta.

Nueva Delhi 6 de abril de 2.002.

ANEXO V

Declaraciones Orientadoras de Sofía 2012 sobre el desarrollo judicial de la Declaración de Nueva Delhi de 2002 de Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible

Anexo de la Resolución n° 7/2012 del COMITÉ DE DERECHO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, 75º Conferencia de la ILA celebrada en Sofía (Bulgaria) durante los días 26 a 30 de agosto de 2012

Propósito

El objetivo de las Declaraciones Orientadoras es dilucidar los desarrollos judiciales importantes que han ocurrido durante los últimos diez años en relación con la materia objeto de la Declaración de Nueva Delhi sobre los principios del derecho internacional relativos al Desarrollo Sostenible 2002.

Interpretación

Las Declaraciones Orientadoras se han elaborado para apoyar la continuación de la aplicación y el desarrollo de los siete principios de la Declaración de Nueva Delhi.

Las Declaraciones Orientadoras representan las principales tendencias y temas nuevos desde 2002. Deben ser leídas con la Declaración de Nueva Delhi de 2002, y se considerarán complementarias a la misma.

Las Declaraciones Orientadoras reafirman que los principios están interrelacionados y que en su aplicación judicial cada principio debe ser entendido en el contexto de los demás principios.

Declaraciones Orientadoras

1) El recurso al concepto de "desarrollo sostenible" en la jurisprudencia internacional puede, con el tiempo, reflejar una maduración del concepto en un principio del derecho internacional, a pesar de la renuencia continua y genuina para la formalización de un estatuto jurídico distintivo;

2) Los tratados y normas del derecho internacional consuetudinario deben interpretarse a la luz de los principios del desarrollo sostenible; las interpretaciones que podrían parecer que socavan el objetivo del desarrollo sostenible sólo deben prevalecer donde hacer lo contrario socavaría los aspectos fundamentales del orden jurídico mundial, infrinja la redacción expresa de un tratado o viole una norma de *jus cogens*;

3) Como una cuestión de interés común, el uso sostenible de los recursos naturales representa una norma emergente del derecho internacional consuetudinario general, con especial precisión normativa identificable en materia de recursos naturales compartidos y comunes;

4) El principio de equidad (que incorpora las nociones de equidad intergeneracional, equidad intrageneracional e igualdad sustantiva) y el objetivo de la erradicación de la pobreza deben, en su caso, contextualizar y fundamentar la toma de decisiones judiciales y cuasi-judiciales cuando se planteen cuestiones de desarrollo sostenible. Aunque los órganos judiciales y los órganos cuasi judiciales no pueden solo dedicarse a hablar de los problemas sociales, económicos, de gobernabilidad y políticos que forman invariablemente aspectos clave de esas controversias, sin embargo corresponde a los órganos judiciales y cuasi judiciales promover esos principios de la equidad y la imparcialidad en el ejercicio de su función judicial;

5) El principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, tiene un estatus reconocido en el derecho de los tratados, la jurisprudencia y la práctica de los Estados. Más seguridad sobre el mismo por parte de los órganos judiciales fortalecería esta función normativa de desarrollo sostenible,

permitiendo así que el principio jurídico se consolide y legalmente se incruste como distintivo del discurso político en el que es utilizado más a menudo y en la actualidad;

6) El principio de precaución tiene consecuencias jurídicas importantes y cada vez más precisas, a pesar de debate permanente en torno a su estatus legal formal;

7) Los principios de participación pública y de acceso a la información y a la justicia son fundamentales para el desarrollo sostenible, y los órganos judiciales y cuasi-judiciales deben tratar de afirmar esto en sus decisiones de fondo y, en su caso, como elementos de su propio procedimiento;

8) Aunque el principio de la buena gobernanza se ha mantenido en gran medida fuera de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, elementos del principio se pueden ver en la existencia y actividades de los órganos judiciales y cuasi-judiciales. Este principio debe ser aprobado de manera más amplia;

9) El principio de integración y de interrelación es el principal medio por el cual las cortes y tribunales proporcionan un marco conceptual global para el desarrollo sostenible. En apoyo del principio de integración y las expectativas de los estándares al debido proceso, la toma de decisiones de integración y de negociaciones de buena fe debe fortalecerse aun más;

10) La evaluación del impacto ambiental es una norma imperativa del derecho internacional consuetudinario y debe ser reconocida por los órganos judiciales, especialmente en los asuntos que afectan a los recursos naturales compartidos y comunes, y donde existe el riesgo de daños ambientales y transfronterizos de carácter global.

ANEXO VI

PRINCIPIOS RECTORES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

ANEXO I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 16 y 17 de junio de 2005, 10255/1/05 REV 1

DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El Desarrollo Sostenible, enunciado en el Tratado, constituye un objetivo fundamental de todas las políticas de la Comunidad Europea. Su objetivo es la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones. Se trata de preservar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas. Se basa en los principios de democracia y en el respeto de la ley y de los derechos fundamentales, incluidos los de libertad y la igualdad de oportunidades.

Garantiza la solidaridad entre los actuales habitantes y con las generaciones futuras. Trata de fomentar una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de la salud, de cohesión social y territorial y de protección del medio ambiente en un mundo seguro y en paz respetando la diversidad cultural.

Para alcanzar estos objetivos en Europa y en el mundo, la Unión Europea y sus Estados miembros se han comprometido a perseguir y respetar, solos o con sus socios, los siguientes objetivos y principios:

OBJETIVOS CLAVE

PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

Salvaguardar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas, respetar los límites de los recursos naturales del planeta y garantizar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar la producción y el consumo sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación.

COHESIÓN E IGUALDAD SOCIAL

Fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada, sana, segura y justa que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural, que ofrezca las mismas oportunidades para todos sus miembros y combata la discriminación en todas sus formas.

PROSPERIDAD ECONÓMICA

Fomentar una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medio ambiente que garantice un alto nivel de vida con pleno empleo de alta calidad en todo el territorio de la Unión Europea.

CUMPLIR CON NUESTRAS RESPONSABILIDADES INTERNACIONALES

Favorecer el establecimiento y defender la estabilidad de instituciones democráticas en todo el mundo, basadas en la paz, la seguridad y la libertad. Contribuir de forma activa al desarrollo sostenible del planeta y garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea son coherentes con el desarrollo sostenible del planeta y se ajustan a los compromisos internacionales.

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS

PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Hacer del ser humano el centro de las políticas de la Unión Europea promocionando los derechos fundamentales, luchando contra todas las formas de discriminación y contribuyendo a la reducción de la pobreza y a la eliminación de la exclusión social en el planeta.

SOLIDARIDAD INTRA E INTERGENERACIONAL

Hacer frente a las necesidades de los habitantes de la UE y del resto del planeta sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para cubrir las suyas.

UNA SOCIEDAD ABIERTA Y DEMOCRÁTICA

Garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información y a la justicia. Desarrollar canales adecuados de consulta y de participación de todas las asociaciones y partes interesadas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Impulsar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Aumentar la educación y la sensibilización de la opinión pública en materia de desarrollo sostenible. Informar a los ciudadanos del impacto de su modo de vida en el medio ambiente y de las alternativas más sostenibles a su disposición.

PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS Y DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Mejorar el diálogo social, aumentar la responsabilidad social de las empresas y fomentar las asociaciones entre el sector público y el privado para lograr una mayor cooperación y el establecimiento de responsabilidades comunes para conseguir una producción y consumo sostenibles.

COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS Y GOBERNANZA

Fomentar la coherencia entre todas las políticas de la Unión Europea y entre las acciones a nivel local, regional y nacional con el fin de aumentar su contribución al desarrollo sostenible.

INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Fomentar la integración de las consideraciones económicas, sociales y medioambientales de forma que sean compatibles y se refuercen mutuamente a través del pleno aprovechamiento de los instrumentos de mejora de la reglamentación, como la evaluación equilibrada del impacto y la consulta de las partes interesadas.

UTILIZAR LOS MEJORES CONOCIMIENTOS DISPONIBLES

Garantizar el desarrollo, evaluación y ejecución de las políticas de acuerdo con los mejores conocimientos disponibles. Garantizar que dichas políticas sean sanas desde los puntos de vista económico, social y medioambiental y guarden una buena relación coste-beneficio.

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

En caso de que existan dudas científicas razonables, recurrir a los procedimientos de evaluación y medidas preventivas pertinentes para evitar los daños a la salud humana y al medio ambiente.

HACER QUE EL CONTAMINADOR PAGUE

Garantizar que los precios reflejan los costes reales para la sociedad de las actividades de producción y consumo y que los contaminadores pagan los daños que causan a la salud pública y al medio ambiente.

TABLA DE ABREVIATURAS

- AACC: Comité para el Cumplimiento del Convenio de *Aarhus*.
- AAM: Acuerdos Ambientales Multilaterales.
- ABC: Comisión de Fronteras Abey.
- AE: Alianza Europea.
- AEMA: Agencia Europea del Medio Ambiente.
- AIPPA: *The Access to Information and Privacy Act*.
- ALC: Acuerdo de Libre Comercio.
- ALDE: Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa.
- AMUMA: Acuerdos Multilaterales de carácter Ambiental.
- AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.
- APP: Asociación Público Privada.
- ATCI: Asociación Trasatlántica de Comercio e Inversión.
- BAT: *Best Available Technology* (traducción anglosajona del término mejor técnica disponible).
- BEI: Banco Europeo de Inversiones.
- BERD: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
- BISE: Sistema de Información sobre la Biodiversidad en Europa.
- BRIC: grupo de países emergentes formado por Brasil, Rusia, India y China.
- CADHP: Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- CARU: Comisión para la Administración del Río Uruguay.
- CBDR: Común pero diferenciadas responsabilidades.
- CBI: Comisión Ballenera Internacional.
- CCMA: Red de Consejos Consultivos Europeos sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible.
- CDIDS: Centro de Derecho Internacional sobre Desarrollo Sostenible.
- CDR: Comité de las Regiones.
- CDS: Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, organismo de las Naciones Unidas que tiene atribuidas diversas funciones para la protección ambiental.
- CE: Comunidad Europea.
- CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CEDDHH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CEPE: Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa.

CGPM: Comisión General de Pesca en el Mediterráneo.

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CIJ: Corte Internacional de Justicia.

CILSD: Centro Internacional para el Derecho sobre el Desarrollo Sostenible.

CISDL: Center for International Sustainable Development Law.

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre.

CMI: Consumo Interno de Materiales.

CMMAD: Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo.

CONVEMAR: Convención de Naciones Unidas para el Derecho del Mar.

COSME: Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas.

CP: Código Penal.

CPD: Coherencia de las Políticas de Desarrollo.

CRE: Conservadores y Reformistas Europeos.

Directiva IPPC: Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre, conocida como tal por las siglas inglesas "*Integrated Pollution Prevention and Control*".

DPD: Declaración sobre la Política de Desarrollo.

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.

EAE: evaluación de planes y programas con incidencia ambiental o evaluación ambiental estratégica, regulada por Ley 9/2006 de 28 de abril.

ECOSOC: Comité Económico y Social.

ECOSOC: Comité Económico y Social de Naciones Unidas.

EEDS: Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.

EEE: Estadística Estructural de las Empresas.

EEE: Espacio Económico Europeo. Comprende los Estados de la Unión Europea, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

EIA: evaluación de impacto ambiental de proyectos, regulada por Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, modificado por Leyes 6/2001 de 8 de mayo, 9/2006 de 28 de abril, y 27/2006 de 18 de julio.

EMAS: Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Ambientales.

ENDS: Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible.

EPA: *Environmental Protection Agency* o Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.

ERL: Entes Regionales y Locales.

ESDN: *European Sustainable Development Network*.

ETAP: Plan de Actuación a favor de las Tecnologías Medioambientales.

EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica.

FAO: Organización de las Naciones Unidas de Expertos sobre la Agricultura y la Alimentación.

FED: Fondo Europeo para el Desarrollo.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

FEIE: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

FSE: Fondo Social Europeo.

GATT: Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles Aduaneros.

GEI: gases de efecto invernadero.

ICD: Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

ICWR: *International Convention of the Regulation of Whaling*.

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

IDLO: Organización Internacional para el Derecho al Desarrollo.

IEDDH: Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos.

IEV: Instrumento Europeo de Vecindad.

IFI: Instituciones Financieras Internacionales.

IISD: *International Institute for Sustainable Development*.

ILA: *International Law Association*.

IPA: Instrumento de Ayuda Preadhesión.

IPH: Índice de Pobreza Humana.

IPPC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas.

IRENA: Agencia Internacional de Energías Renovables.

ISO: Organización Internacional para la Estandarización.

IUCN: *International Union for the Conservation of Nature*.

JARPA: *Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic*.

JARPA II: *Second Phase of the Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic.*

LBRL: Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ley Básica de Residuos: Ley 10/1998 de 21 de abril.

Ley de Aguas: Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio.

LCA: Ley de Calidad del Aire.

LC: Ley de Costas: Ley 22/1988 de 28 de julio.

LI: Ley 21/1992 de 16 de julio de Industria.

LRJC-A: Ley 29/1998 de 13 de julio.

LM: Ley de Montes 43/2003 de 21 de noviembre, modificada por la Ley 10/2006 de 28 de abril.

LS: Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido.

LHL: Ley Reguladora de las Haciendas Locales, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo.

LPNyB: Ley 42/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y Biodiversidad.

LRJPA: Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/99 de 13 de enero.

LRM: Ley 26/2007 de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental.

LRPN: Ley 5/2007 de 3 de abril de Parques Nacionales.

MEC: Marco Europeo de Cualificaciones.

MIC: Media and Information Commission.

MSF: Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

MTD: mejor técnica disponible (criterio para establecer los límites de emisión de actividades contaminantes en materia de prevención y control integrados de la contaminación).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

OMG: Organismo Modificado Genéticamente.

ONG: Organización No Gubernamental.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

OSD: Organismo de Solución de Diferencias.

PAC: Política Agrícola Común.

PATA: Plan de Actuación a favor de las Tecnologías Ambientales de la Unión Europea.

PEPE: Partido Popular Europeo.

PMA: Países menos avanzados.

PNUD: programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUMA: Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.

PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

PPI: Política de Productos Integrada.

PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión de los Parques.

PSE: Partido Socialista Europeo.

PYMES: pequeñas y medianas empresas.

RAMINP: Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre y derogado parcialmente por Ley 34/2007 de la Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

RAP: Revista de la Administración Pública.

RD: Real Decreto.

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.

REDS: Red Europea para el Desarrollo Sostenible.

RP: Reglamento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/93 de 4 de agosto.

RSE: Responsabilidad Social de la Empresa.

S: Sentencia.

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior.

SEIS: Sistema Compartido de Información Ambiental.

SPE: Servicio Público de Empleo.

SPG: Sistema de Preferencias Generalizadas.

SSN: Situación Social de los Países Bajos.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STI: Plan de acción para el despliegue de sistemas de transporte inteligentes.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TIJ: Tribunal Internacional de Justicia.

TJCE: Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

TRLEIA: Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de Proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero.

TS: Tribunal Supremo.

UE: Unión europea.

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

UNEP: traducción anglosajona de PNUMA.

UNESCO: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura).

WISE: Sistema de Información sobre el Agua para Europa.

WWF: *World Wild Found.*

Enlaces Web

African Human Rights Resource Centre,

<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comision.html>

Center for Human Rights and Development (CEDHA)

<http://www.cedha.org>

Center for International Environmental Law

<http://www.ciel.org>

Center for International Sustainable Development

<http://www.cisd.org>

Club de Roma, Capítulo Español

<http://www.clubderoma.net>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

www.oas.org/es/cidh

Comisión Stiglitz:

<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>

Comité de las Regiones:

www.cor.europa.eu

Comité Económico y Social:

www.eesc.europa.eu

Consejo Europeo:

www.consilium.europa.eu

Consejo Federal de Desarrollo Sostenible de Bélgica:
www.duurzameontwikkeling.be

Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
www.african-court.org

Corte Interamericana de Derechos Humanos
corteidh.or.cr

Corte Internacional de Justicia
<http://www.icj-cij.org>

Desertification Convention
<<http://www.unccd.int>>

Earth Justice
<<http://www.earthjustice.org>>

Earth Rights International
<<http://www.earthrights.org>>

ECOSOC
<http://www.un.org/esa>

Ethical Globalization Initiative
<<http://www.eginitiative.org/index.html>>

European Committee on Social Rights
http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/

European Sustainable Development Network
www.sd-network.eu
<http://conventions.coe.int>

Eurofound

www.eurofound.europa.eu

Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible

<https://sustainabledevelopment.un.org>

Foundation for International Environmental Law and Development

<http://www.field.org>

Huella ecológica:

www.footprintnetwork.org

Human Rights Watch

<http://www.hrw.org>

Índice canadiense del bienestar (ICME):

www.statcan.ca

Índice de la felicidad nacional bruta en Bután

www.bhutanstudies.org.bt

Índice de Pobreza Humana

<http://hdr.undp.org/en/statistics>

Iniciativa *Quars*

www.sbilanciamoci.org

Intergovernmental of Climate Change

<<http://www.ipcc.ch>>

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

<http://www.ictsd.org>

International Development Law Organization

<http://www.idlo.int>

International Institute for Environment and Development (IIED)

<http://www.iied.org/wssd/index.html>

International Institute for Sustainable Development

<http://www.iisd.org>

International Law Association

<http://www.ila-hq.org>

Johannesburg Summit

<http://www.johannesburgsummit.org>

Organización Mundial del Comercio, OMC

<http://www.wto.org>

Organization of Economic Cooperation and Development

<http://www.oecd.org>

Partnership for Principle 10 (PP10)

<http://www.pp10.org>

Plan de Acción en materia de sanidad animal:

http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/actionplan_en.htm

Programme of Action of the World Summit for Social Development 1995

<http://www.visionoffice.com/socdev/wssdpa-2.htm>

Proyecto mundial de la OCDE dirigido a medir los progresos:

<http://www.oecd.org/statsportal>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos
www.echr.coe.int

Tribunal Internacional del Derecho del Mar
<http://www.itlos.org>

United Nations
<http://www.un.org>

United Nations Commission on Sustainable Development
<http://www.un.org/esa/sustdev/csd.htm>

UN Conference on Financing for Development
<http://www.un.org/esa/ffd/ffdconf/>

United Nations Economic and Social Council
<http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc>

World Bank
<http://www.worldbank.org>

World Database of Happiness
<http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>

World Resources Institute
<http://www.wri.org>

World Trade Organization
<http://www.wto.org>

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Cívitas S. A., Madrid, 1989.

AA.VV. (Director José Luis Piñar Mañas), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Cívitas, Madrid, 2002.

AA.VV. (dirigidos por TORRES LÓPEZ y ARANA GARCÍA), *Derecho Ambiental (adaptado al EEES)*, Tecnos, 2ª ed., 2015.

AA.VV. coordinados por M^a Asunción Torres López, *Energía Eólica. Cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, Thompson-Reuters, 2010, Madrid.

AA.VV., *Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos, en Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Universidad de Sevilla, 2005.

AA.VV., *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thompson Aranzadi, Pamplona, 2014.

AA.VV., *Diez años después de Estocolmo: desarrollo, medio ambiente y supervivencia*, Centro Internacional de formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983.

AA.VV. (Agustín GARCÍA URETA, coordinador), *La Directiva Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

ADAMS Todd B., *Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment*, Georgetown International Environmental Law Review, nº 77, 2003, pp. 77 y ss.

AGUADO MORALEJA, Itziar, *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Bilbao, 2.005.

AGUADO, Itziar *et al.*, *Métrica para el Desarrollo Sostenible*, XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao, marzo de 2008.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, *Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales, estudio jurisprudencial*, Revista de derecho Urbanístico y de medio ambiente, n 201, 2003, pp. 11-62.

AKINYEMI Edward & ZUIDGEEEST Mark, *Sustainable Development & Transportation: Past Experiences and Future Challenges*, 6 World Trans. Polly & Practice 31 (2000).

ALENZA GARCÍA, José Francisco, *Fundamento y práctica de la investigación jurídico-ambiental en España*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 5, 2004, pp. 57-68.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad, pensar globalmente y actuar localmente*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, n° 226, 2006, pp. 139-212.

- *La Directiva 2011/92/UE, codificación del régimen de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Una ocasión perdida para mejorar el sistema*, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente n° 275, 2012, pp. 127-176.

ALMERIGHI y ALPA, *Diritto e Ambiente*, Cedam, Pádova, 1989.

ALONSO GARCÍA, CONSUELO, Recensión al libro *Desarrollo sostenible en el siglo XXI, economía, sociedad y medio ambiente*, de Beatriz Larraz Iribas y Ana Fernández Pérez (Dir.), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N.º. 36, 2017, págs. 399-402. Es reseña de: *Desarrollo sostenible en el siglo XXI: economía, sociedad y medio ambiente* / coord. por BEATRIZ LARRAZ IRIBAS, ANA FERNÁNDEZ PÉREZ, Iprolex, 2016.

ALVES BARBOSA, JONISMAR, *La eficacia de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los pueblos tradicionales*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N.º. 33, 2016 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (y IV)), págs. 469-490.

ANAEDU O. y ENGFELDT L., *Sustainable Development Governance*, <http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom3docs/governance30.3rev1.doc>.

ANDDALUZ, *Derecho Ambiental, Propuestas y Ensayos*, Proterra, Lima, 1990.

ANTYPAS, Alexios. Rio+20: *The future we still have to fight for*, Environmental Liability, vol. 20, n. 3, 2012, pp. 87-92.

ARCE RUIZ, Rosa María, *La evaluación de impacto ambiental en la encrucijada. Los retos del futuro*, Ecoiuris, Madrid, 2002.

ATAPATTU SUMUDU A., *Emerging principles of international environmental law*, Ardsley, Transnational Publishers, Nueva York, 2006.

AVILÉS, LUÍS A., *Sustainable Development and Environmental Legal Protection in the European Union: a model for Mexican Courts to follow?* Mexican Law Review, Serie 6, N.º 2, pp. 251 y ss.

AYER, A., *Droit international de l'environnement: responsabilité de l'État pour inactivité législative et droit des particuliers*, Serie II, vol I, Collection Latine, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, 2001.

AZERRAD URRUTIA, CECILIA, *Minería y derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N°. 21, 2012, págs. 293-324.

BADRÉ, Michel, *Evaluation environnementale et préservation de la biodiversité*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: Evaluation environnementale et gestion de biodiversité), pp. 79-86.

BAKER S., KOUSIS M, *The Politics of Sustainable Development*, Richardson & Young Ed., London, 1997.

BAKER Susan, *The Evolution of European Union Environmental Policy: From Growth to Sustainable Development, in the Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*.

BARRAL, Virginie. *Sustainable Development*, *Yearbook of International Environmental Law*, n. 22, 2011, pp. 343-353.

BASSE, E. M., (ed.), *Environmental Law: from International to National Law*, Gadjura, Kobenhavn, 1997.

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1998.

BERGKAMP, L., *Liability and Environment*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2001.

BERMEJO GARCIA, Romualdo, *Lugar y función de la equidad en el nuevo Derecho Internacional*, Anuario de Derecho Internacional, Universidad de Navarra, 1983/1984, pp. 171-209.

BESSA, ADRIANA, *La protección de los conocimientos tradicionales y su relación con los derechos a la tierra y a los recursos naturales*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N°. 27, 2014, págs. 61-88.

BEYERLIN, U. (Ed.), *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements*, ed. Nijhoff, Leiden, 2006.

BIERMANN, F., BAUER, S. (eds.), *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* ed. Ashgate, Aldershot, 2005.

BIERMANN, F., SIMONIS, U.E., *A World Organization for Environment and Development: Functions, Opportunities, Issues, Policy*, Paper n° 9, Bonn: Development and Peace Foundation, 1998.

BILLET, Philippe, *La place de la diversité biologique dans les évaluations environnementales, l'information du public et la participation*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2008 (Ejemplar dedicado a: Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature: réflexion prospective), pp. 57-67.

BIRNIE, P Y BOYLE, A., *International Law and Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

BLACK William, *Socio-Economic Barriers to Sustainable Transport*, 8 J. Trans. Geography 141, 141 (2000).

BONICHOT, Jean-Claude, *L'article 6 de la directive habitats et CJCE*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2009, pp. 127-129.

BORRÁS PENTINAT, Susana, *Los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente*, tesis doctoral dirigida por Antoni Pigrau Solé, Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2007.

BOTHE, M., (coord.), *Trends in Environmental Policy and Law*, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland, Switzerland, 1980.

BOU FRANCH, Valentín E., *Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea*, Anuario de Derecho Internacional (Universidad de Navarra), año 1996, nº 12, pp. 201-251.

BOYLE, A. E., *Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions*”, *Journal of Environmental Law*, vol. 3, nº. 2.

BOYLE, A., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

BRACHINI, Eugenia, *La regolamentazione degli interventi di trasformazione del territorio in attuazione della direttiva habitat tra diritto europeo e diritto interno*, *Rivista giuridica dell' ambiente*, Vol. 28, Nº 5, 2013, pp. 629-640.

BRAGDON Susan H., *The Evolution and Future of the Law of Sustainable Development: Lessons from the Convention on Biological Diversity*, 8 *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* 423, 434 (1996).

BRAÑES, *Derecho Ambiental Mexicano*, Universo Veintiuno, México, 1987.

BRETON, Jean Marie, *Sport, tourisme, environnement et développement local durable (activités récréatives et sportives et protection de l'environnement)*

cas du Parc national de la Guadeloupe). Revue juridique de l'environnement, N° 2, 2010, pp. 219-230.

BROWN WEISS E., *In Fairness to Future Generations: International Law, - common Patrimony and Intergenerational Equity*, Transnational, New York, 1989.

BUGGE Hans C. and WATTERS Laurence, *A Perspective on Sustainable Development after Johannesburg on the Fifteenth Anniversary of Our Common Future: An Interview with Gro Harlem Brundtland*, Georgetown International Environmental Law Review, 2003, pp. 359 y ss.

BUTLER, W. E., (ed.), *Control over Compliance with International Environmental Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, London Boston, Mass., 1991.

BUTT Philip Allan, *The European Union: Environmental Policy and the Prospects for Sustainable Development, in Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration* 253, 272 (Kenneth Hanf & Alf-Inge Jansen eds., 1998).

BUTTON Kenneth & NIJKAMP Peter, *Social Change and Sustainable Transport*, 5 J. Transport Geog. 215, 217-18 (1997).

CACCINI, *Ambiente e sua protezione*, CEDAM, Pádova, 1988.

CAL BARREDO, M^a Luz *et al.*, *La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el Siglo XXI*, Eurobask, 2011.

CALDWELL, L. Keith. *In defense of Earth International Protection of the Biosphere*, Indiana University Press, Bloomington, 1972, *International Environmental Policy Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham, 1984, entre otras.

- *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham, 2^a ed., London, 1990.

Cámara de Comercio e Industria de Madrid, *Debate sobre la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, Unión Europea Aranzadi, año 2004, nº 12, pp. 29-32.

- *Libro Blanco sobre la responsabilidad ambiental*, Unión Europea Aranzadi, año 2000, vol. 27, nº 4, pp. 43-46.

- *Propuesta de futura política comunitaria en materia de medio ambiente*, Unión Europea Aranzadi, año 2.000, nº 8-9, pp. 43-46.

CANÇADO TRINDADE A.A., *Human Rights, Sustainable Development and the Environment*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1992.

CANO, *Derecho, Política y Administración Ambientales*, Desalma, Buenos Aires, 1.978.

CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía del Estado y Derecho internacional*, 2ª edición, ed. Tecnos, Madrid, 1976.

- *El Derecho internacional en un mundo en cambio*, ed. Tecnos, Madrid, 1984.

- *Curso de Derecho internacional público*, ed. Tecnos, Madrid, 1991.

- *Dignidad frente a la barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos, cincuenta años después*, Mínima Trotta, Madrid, 1999.

- *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004.

CARRILLO DONAIRE, Juan A. y GALÁN VIOQUE, Roberto, *¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 86, 1995.

CARROL, J. E., *International Environmental Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

CASTAÑEDA RIAL, Sonia, *La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible: un paso más en la política ambiental internacional*, Derecho y Medio Ambiente, Volumen III, nº 12. 2002.

CASTILLO MORA, D. DEL, *Análisis sistemático del artículo 6.3 de la Directiva hábitats a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 21, 2012, pp. 189-210.

CELI FRUGONI, ALINA, *El principio de cooperación internacional y las aguas transfronterizas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Nº. 33, 2016 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (y IV)), págs. 337-356.

CHAUMONT, C., *Les organisations internationales*, Les Cours de Droit, París, 1961.

CHIASSON, Cindy, *Sustainable Development (legal aspects)*, Law Now (vLex), vol. 24, nº1, 1.999.

CHICHARRO LÁZARO, Alicia, *La aplicación del principio de subsidiariedad en el área del medio ambiente*, Unión Europea Aranzadi, año 2.002, vol. 29-2, pp. 5-12.

CHUECA SANCHO, A. G., *Cambio climático y Derecho Internacional*, Fundación de Ecología y Desarrollo, Zaragoza, 2000.

CLARK W.C., *A Transition towards Sustainability*, Ecology L.Q. 1021, nº 27, 2001.

COFFEY Clare & FERGUSON Malcom, *Review of Process Made Under the 2001 Swedish Presidency of the EU on Council Integration Strategies for Carrying Forward the "Cardiff Process,"* Inst. for Eur. Env'tl. Pol'y 3 (2001).

COFFEY Clare, *European Community Funding and the Sustainability Transition, in the Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe.*

COLL *et. al.*, *The carrying capacity and the effects of protection level in three marine protected areas in the Balearic Islands (NW Mediterranean)*, *Scientia Marina* n° 76, diciembre 2012, pp. 809-826.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *Our Common Future (Nuestro Futuro Común)*, Oxford University Press, Oxford, 1988. Traducida y publicada en castellano por Alianza Editorial S.A., 1988.

COMMONER Barry, *The Closing Circle: Nature, Man and Technology*, Bantam, New York, 1971.

CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996.

CORDONIER SEGGER M.C. and C.G. WEERAMANTRY, *Sustainable Justice*, Martinus Nijhoff, Lieden 2004.

CORDONIER SEGGER, Marie C. *Exploring how today`s development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010.

- *Sustainable Development in the Courts: the role of international forums in the advancement of sustainable development*, American University Sustainable Development Law & Policy, 2009.

CORDONIER SEGGER, Marie-Claire and KHALFAN, Ashfaq, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, Oxford University Press, New York, 2004.

CORTÉS CHÁVEZ, Sandra, *La capacidad de carga como herramienta para la ordenación sostenible del territorio*, Area Natural. Paisaje y Territorio, Simposio La Serena nº 65, julio/agosto 2009, pp. 35 y ss.

COSTA DE OLIVEIRA, Carina, *L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté*, Revue Juridique de l'Environnement, n. 4, 2012, pp. 627-630.

CRAIG, DONNA, Interconexión entre derechos humanos, medio ambiente y pueblos indígenas, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Nº. 12, 2007, págs. 31-46.

CRAWFORD, J., *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Comments*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

CRUZ, Paulo Marcio y BODNAR, Zenildo, *Pensar globalmente, actuar localmente: el estado transnacional ambiental de Ulrich Beck*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, año 2008, nº 14.

CUADRADO RUIZ, María de los Angeles, Universidad de Granada, *Derecho y medio ambiente*, Revista Medio Ambiente & Derecho, nº 21, junio 2010, Valencia.

CULLET, P., *Differential Treatment in International Environmental Law*, Ashgate, Hants, 2003.

D'AMATO, A., Engel, R., *International Environmental Law Anthology*, Anderson Publishing Company, Cincinnati, Ohio, 1996.

DAUMONT, Charles *Cours général de droit international public*, RCADI, 1970-I.

DE VISSCHER, C., *Théories et réalités en droit international public*, ed. Pedone, Paris, 1960.- *Les effectivités du droit international public*, ed. Pedone, Paris, 1967.

DECLERIS, Michael, *The law of sustainable development: General principles, A Report produced for the European Commission*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.

DELLUTRI, Rodrigo, *El Derecho Humano al Medio Ambiente: El Caso de los Pueblos Autóctonos*, *American University International Law Review*, 2008, pp. 73 y ss.

Department of the Environment, Food & Rural Affairs, *A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development for the United Kingdom*, May 17, 1999, <http://www.defra.gov.uk/environment/sustainable/quality/life/index.htm>

DERNBACH, J.C., *Sustainable Development as a Framework for National Governance*, Case W. Res. 1, 1998.

DEXPAX, *Droit de l'environnement*, LITEC, Paris, 1.980.

DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho internacional público*, 14^a ed., Tecnos, Madrid, 2003.

DO NASCIMENTO E Silva, G. E., *Direito Ambiental Internacional*, Thex Editora, Brazil, 1995.

DOBSON, *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

DOUMBÉ-BILLÉ, S. (ed.), *Les aspects juridiques de l'Agenda 21*, Etude du Ministère de l'Environnement, CRIDEA-CNRS, Limoges, décembre 1995.

- *Les obstacles institutionnels à l'articulation étroite et adéquate entre les politiques d'environnement et de développement durable*, Etude du Réseau - "Droit de l'environnement", Aupelf-Uref, CRIDEAU-CNRS, Limoges, octobre, 1996.

DOUMBÉ-BILLÉ, Stéphane; CUENIN, Alexandra; HAMADY Deme, Baba. *Dispositif institutionnel du développement durable*, Revue Juridique de l'Environnement, n° 4, 2012, pp. 635-640.

DUMAX, Natalie, ROZAN, Anne, *Les mesures de compensation : un indicateur du coût environnemental*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: Evaluation environnementale et gestion de biodiversité), pp. 115-124.

DUPUY, R. J. (Dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, ed. ACDI, Martinus Nijhoff, 2ª edición, Dordrecht-Boston-London, 1998.

- *Droit International Public*, 4ª ed., Dalloz, París, 1998, pp. 304 y ss.
- *Méthode de contrôle du juge administratif sur les études d'impact*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2004 (Ejemplar dedicado a: Le juge administratif et l'environnement), pp. 83-88.

EBBESON, J., *Compatibility of International and National Environmental Law*, Londres, 1997.

EHRMANN, M., *Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000.

EMBED IRUJO A., *Evaluación del impacto ambiental en la Unión Europea. Análisis jurisprudencial*, Revista de Justicia Administrativa núm. 57/2012. BIB 2013\14774.

European Commission, *Environmental Law: The Law of Sustainable Development*, at <http://www.europa.eu.int/comm/environment/law/sustlaw.htm>

European Commission, *European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development, Recommendations to the ECOFIN Council on Environmental Integration*.

European Commission, *From Cardiff to Helsinki and Beyond: Report to the European Council on Integrating Environmental Concerns and Sustainable Development into Community Policies*, SEC (1999) 1941 final, at 3-4 (Nov. 24, 1999), available at <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/sec991941< >en.pdf>.

European Environmental Bureau, *European Council Set First Modest Step towards Sustainable Development* (June 17, 2001), <http://www.eeb.org/press/EU%20Council%20set%20modest%20step%20towards%20Sustainable%20Development.htm>

FASTENRATH, Ulrich, *Relative Normativity in International Law*, European Journal of International Law, Vol. 4, 1993, pp. 306 y ss.

FERGUSSON Malcom et al., *Institute for European Environmental Policy, The Effectiveness of EU Council Integration Strategies and Options for Carrying Forward the "Cardiff" Process*, at 24, available at <http://www.ieep.org.uk/cardiff-report.pdf> (March 2001).

- *Sustainable Development: Goteborg Presidency Conclusions* (June 22, 2001) (unpublished briefing paper, on file with the author).

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La protección del medio ambiente en Derecho internacional, Derecho comunitario europeo y Derecho español*, ed. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1ª reimpresión, Vitoria-Gasteiz, mayo 1992.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, *La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental Europa, año 2008, n° 13, pp. 15-47.

- *El Séptimo Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 41-42, Zaragoza, 2013, pp.71-121

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás R., *Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 24/80.

FERONE, A., *La Conferenza delle Nazione Unite Sull'ambiente*, Rivista de Diritto Internazionale, Vol. IV, p. 705.

FERREIRA DO CARVALHO, Edson, *La Contribución del Derecho Humano Internacional a la Protección Ambiental: Integrar para Cuidar Mejor la Tierra y la Humanidad*, American University International Law Review, 2008, pp. 141 y ss.

FINDLEY, R. W., FARBER, D. A., *Environmental Law*, Nutshell Series, 3^a edition, Minnesota, 1991. - *Cases and Materials on Environmental Law*, West Publishing Co. St. Paul, 4th Edition, Minnesota, 1995.

FISCHER, J., *The Road from Río: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*, Westport, Conn., Praeger, 1993.

FLORY, Maurice, *Droit International du développement*, Thémis, Paris, 1977.

FOURNIER JIMÉNEZ, Fabio, *Evolución de la problemática y de los principios del Derecho Internacional del desarrollo*, Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, nº 10, 1993.

FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1991.

FRENCH, D., *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester University Press, 2005. - *Global Justice and Sustainable Development*, Brill, Leiden/Boston, 2010.

FRENCH, H. F., *Después de la Conferencia de Río. El futuro del control medioambiental*, Bakeaz, Los Libros de la Catarata, Bilbao, Madrid, 1993.

Friends of the Earth, *La Conferencia de Estocolmo: Solo una Tierra*, Traducida por Mayte Bouyat. Editorial Vicens-Vives, Barcelona. 1972.

FUTRELL, J. William, *Ninth Annual Lloyd K. Garrison Lecture on Environmental Law: The Transition to Sustainable Development Law*, *Pace Environmental Law Review*, 21, 2003.

GALIZZI Paolo, *From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: has the environment lost its way on the global agenda?* *Fordham International Law Journal*, Fordham University School of Law, 2006.

GALLEGO BERNAD, María Soledad, *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/Birdlife, 2014.

GARCÍA LUPIOLA, Asier, *Novedades en la política europea de medio ambiente. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la estrategia Europa 2020*, *Revista Aranzadi Unión Europea* num.6/2011 parte Crónica, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2011.

GARCÍA URETA, A., *Derecho europeo de la biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Iustel, Madrid, 2016.

- *Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998*, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Nº. 7, 2005, págs. 43-70.

- *La Directiva de la Unión europea de la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos: balance de treinta años*, (coordinador, autores, BORN et al.), Marcial Pons, Madrid, 2016.

GARRIDO CUENCA, NURIA MARIA, *La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº. 5, 2004, págs. 69-87.

- *Intervención pública y sostenibilidad medioambiental: análisis desde el punto de vista de la organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación. Situación actual, balance y perspectivas*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 13, 2008.

GEHRING, T., *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Laske & Budrich, Opladen, 1997. - *Dynamic International Regimes, Institutions for International Environmental Governance*, Peter Lang, Berlín, Frankfurt, 1994.

GERMÁN, J., ESQUIVEL, V., *El nuevo Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Estudios de Política Internacional, Academia Diplomática del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú, 1992.

GIL IBÁÑEZ, Alberto J., *La construcción europea ante la mirada plural de la historia: al César lo que es del César y Europa para los ciudadanos*, Unión Europea Aranzadi, año 2003, vol. 30, nº 12, pp. 15-22.

GILLESPIE, A. *The Illusion of Progress: Unsustainable Development in International Law and Policy*, Earthscan, 2001.

GINTHER, K., DENTERS, E., de WAART, P. J.I.M. (ed.), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1995.

GIROD, *La Reparation du Dommage Ecologique*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París 1.974.

GOLDSMITH, Edward, *Manifiesto para la supervivencia*, Madrid, 1972.

GÓMEZ ISA, Felipe, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito internacional*, Universidad de Deusto, 1999, p.322.

GOMIS CATALÁ, Lucía, *Agenda social renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, Unión Europea Aranzadi, año 2008, vol. nº 35, 8-9, pp. 13-17.

GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., Andrés Sáez de Santamaría, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, ed. Cívitas, Madrid, 2003.

GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis, *El principio de precaución en la jurisprudencia del TJCE: la sentencia Greenpeace c. France*, Unión Europea Aranzadi, año 2001, vol. 28, pp. 33-43.

- *El TJCE confirma su jurisprudencia relativa al principio de precaución: la sentencia Monsanto Agricultura Italia Spa y otras*, Unión Europea Aranzadi, año 2004, vol. nº 31, nº 6, pp. 5-16.
- *El principio de precaución, incertidumbre científica, riesgos hipotéticos y decisión política*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 7, 2005, págs. 97-113.

GONZÁLEZ-LAXE, *Los Indicadores de sostenibilidad como herramientas de evaluación*, Ekonomiaz, nº 64, 1 cuatrimestre 2007.

GOSOVIC, B., *The Guest for World Environmental Cooperation. The Case of the UN Global Environment and Monitoring System*, Routledge, London, 1992.

GRUBB, M., KOCH, M., THOMPSON, K., MUNSON, A., SULLIVAN, F., *The Earth Summit Agreements. A Guide and Assessment*, The Royal Institute of International Affairs, Earthscan, London, 1993.

GUDMUNDSSON Henrik & HOJER Matteus, *Sustainable Development Principles and their Implications for Transport*, 19 *Ecological Econ.* 269, 270 (1996).

GUERRERO PENICHE J. Nicolás, *La Opinión Consultiva del Tribunal Internacional del Derecho del Mar a la luz del trato especial y diferenciado para los Estados en desarrollo*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, México D.F., 2012.

GUGGENHEIM, P., *Traité de Droit International Public*, Libr. de l'Univ., vol. II, Ginebra, 1954.

GUPTA, Joyeeta, *Actores no gubernamentales en la gobernación y Derecho Internacional: un desafío o una bendición*, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2005.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Derecho Internacional Público*, ed. Trotta, Madrid, 1995.

HAAS, P., KEOHANE, R., LEVY, M. (eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*, Boston, Mass., 1993.

HABERMAS, Jurgen, *La Constitución de Europa*, Editorial Trotta, Barcelona, 2012.

HAIGH, Niguel, *Introducing the Concept of Sustainable Development into the Treaties of the European Union, in the Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*.

- *EU: Environmental Policy Beyond 2000: A Report for the Swedish Ministry of the Environment* 9 (1997).

HALVORSSSEN, Anita M., *International Law and Sustainable Development-Tools for Addressing Climate Change*, Denver Journal of International Law and Policy, 2011, pp. 397 y ss.

HARDIN, G., *In defense of Earth. International Protection of the Biosphere*, Indiana University Press, Bloomington, 1972, *International Environmental Policy Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham, 1984.

- *The Tragedy of Commons*, Science, vol. 162, 1.968, del que encontramos una versión traducida en la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 2/2002.

HARGROVE, J. L.(ed.), *Law, Institutions and the global environment*, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, N.Y., A. W., Sijthoff, Leiden, 1972.

HESSION, Martin, *The Legal Dynamics of European Integration and Sustainable Development, in the Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*.

HESSION, Martin & MACRORY, Richard, *The Legal Duty of Environmental Integration: Commitment and Obligation or Enforceable Right? in The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*.

HOHMANN, H., *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. The Precautionary Principle: International Environmental Law between Exploitation and Protection*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1994.

HOLMBERG, J., *Defending the Future: a Guide to Sustainable Development*, Earthscan, London, 1988.

HOOG, G., Steinmetz, A. (ed.), *International Conventions on Protection of Humanity and Environment*, ed. De Gruyter, Berlín, New York, 1993.

HUNTGER, D., SALZMAN, J., ZAELKE, D., *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, 2da ed., New York, 2002.

HUTTER, B.M., *Compliance: Regulation and Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

HYVARINEN, J., BRACK, D., *Global Environmental Institutions: Analysis and Options for Change*, The Royal Institute of International Affairs, London (RIIA: September 2000.

IGLESIAS SKULJ, AGUSTINA, *La protección del medio ambiente en la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N^o. 20, 2011, págs. 205-215.

Institute for European Environmental Policy, *Concerted Action on the Effectiveness of international environmental agreements*, Workshop, Barcelona, September 2000.

International Law Association, *Sustainable Development, New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, New Delhi, 2.002.

ITUREN I OLIVER, JOSÉ ALBERTO, *El derecho de acceso a la información ambiental, Notas y reflexiones*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N^o. 8, 2005, págs. 101-121.

IUCN, *Draft International Covenant on Environment and Development*, Environment Policy and Law, n. 31, rev. 2, Gland, Switzerland, 2004.

IUCN, *Status of Multilateral treaties in the field of environment and conservation*, Gland, Switzerland, 1985.

JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E. (eds.), *Engaging Countries. Strengthening National Compliance with International Environmental Accords*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1998.

JEFFERY, Michael, *Imperativos medioambientales en un mundo globalizado: el impacto ecológico de la liberación del comercio*, traducción de Aída Martínez-Gómez Gómez y Dalila Niño Moral, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 14, año 2.008.

JEWELL, T., STEELE, J., *Law in environmental decision-making. National, European and International Perspectives*, ed. Clarendon Press Oxford, 1998.

JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E., *El Derecho internacional contemporáneo*, ed. Tecnos, Madrid, 1980.

JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P., *El principio de prevención en el Derecho internacional del medio ambiente*, Ecoiuris, Madrid, 2001.

JOHNSTON, S. P., *The Earth Summit: The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1993.

JORDAN, A. J., O'RIORDAN, T., *Institutional Adaptation to Global Environmental Change (I): Social Institutions, Policy Change and Social Learning*, CSERGE Working Paper, GEC 95-20.

JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J.M. Bosch Editor S.A., 1995, Barcelona.

- *La aplicación del Derecho Ambiental de la Unión Europea: perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo*, Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de Derecho ambiental.
- *Un desafío para los ordenamientos del siglo XXI: el desarrollo sostenible*, QDL, febrero de 2.007, pp. 61 y ss.
- *La Evaluación de Impacto Ambiental: Naturaleza, impugnabilidad y perspectivas*, RDU, 143, pp. 129 y ss.

JURGIELEWICZ, L. M., *Global Environmental Change and International Law: Prospects for Progress in the Legal Order*, Lanham, MD, University Press of America, 1996.

JUSTE RUIZ, José, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

- *El desarrollo sostenible y los derechos humanos, en Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 757- 778.
- *Hacia un convenio mundial sobre las evaluaciones ambientales*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 23, 2012, pp. 33-50.
- *Los recursos de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional como patrimonio común de la humanidad*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Nº. 33, 2016 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (y IV)), pp. 25-42.

JUSTE RUIZ, José, BOU FRANCH, Valentín (Directores), *El Desarrollo Sostenible tras la Cumbre de Río + 20. Desafíos Globales y Regionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

JUSTE RUIZ, BOU FRANCH y PEREIRA (Directores), *Desarrollo Sostenible y Derecho Internacional*, VI Encuentro luso-español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ Mireya, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

KALSHOVEN, Kuyper, LAMMERS (ed.), *Essays on the Development of the International Legal Order in Memory of Haro F. Van Panhuys*, Alphen aan den Rijn, Sijhoff & Noprthoff, 1980.

KAMERI-MBOTE Patricia y ODOTE Collins, *Los Tribunales como adalides del desarrollo sostenible: lecciones desde África Oriental*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law & Policy, nº 37, 2010.

KELSEN, H., *Principles of International Law*, ed. Rinehart, New York, 1966.

KIBEL, Paul Stanton, *The Earth on Trial: Environmental Law on the International Stage*, Routledge Press, 1999.

-Rio`s Decade: readdressing the 1992 Earth Summit UNCED`S uncertain legacy: an introduction to the issue, *Golden Gate University Law Review*, Rev. 345, 2002.

KING, Alexander y SCHNEIDER, Bertrand, *Informe del Consejo al Club de Roma, La Primera Revolución Mundial*, traducción de Adolfo Martín, Plaza & Janes Editores S.A., Barcelona, 1991.

KISS y SHELTON, *International Environmental Law*, Londres, 1991.

KISS, A., SHELTON, D., ISHIBASHI, K. (eds.), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003.

KISS, A.-Ch. (ed.), *Vers l`application renforcée du droit international de l`environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l`environnement, Programme des Nations Unies pour l`Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières.

- *Programme of Training for the Application of Environmental Law, Course 1: Introduction to International Environmental Law*, UNITAR/UNEP/IUCN, Ginebra, 1997.

KONZ P., BELLMANN C., ASSUNCAO L. & MELENDEZ-ORTIZ R., *Trade, Environment and Sustainable Development Views from Sub-Saharan Africa and Latin America: A Reader*, UNU/IAS&ICTSD, Genova, 2000.

KRÄMER, Ludwig, *Derecho medioambiental comunitario*, Ministerio de Medio Ambiente, 2.009, Madrid.

KURUKULASURIYA, L. (ed.), *UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, UNEP, Nairobi, 1995.

LACIAR, Mirta Elisabeth, *Medio ambiente y desarrollo sustentable*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2.003.

LAFFERTY, W.M. & MEADOWCROFT, J., *Implementing Sustainable Development- Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

LAMARQUE, *Droit de la Protection de la Nature et de l'environnement*, 1975.

LANG. W., *International Law and Sustainable Development*, Graham and Trotman, London, 1995.- (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Federal Ministry for Foreign Affairs, Wien, 1997.

LANGHELLE, *Sustainable Development and Social Justice: Expanding the Rawlsian Framework of Global Justice*, 2000, 9 Environmental Values.

LAVIELLE, J. M. (ed.), *Les institutions des conventions internationales, étude du Ministère de l'environnement*, CRIDEAU-CNRS, Limoges, 1997.

LAYARD, Richard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

LAZCANO BROTONS, Íñigo y GARCÍA URETA, Agustín, *Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004) (RJ 2004, 6506)*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 5, 2008.

LEISINGER, Klaus, *Sustainable Development at the Turn of the Century: Perceptions and Outlook*, 1 Int'l J. of Sustainable Dev. 73, 73 (1998).

LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Il principio di precauzione e la valutazione dei rischi*, Rivista giuridica dell' ambiente, N° 5, 2007, pp. 881-902.

LIBERATORE, Angela, *The Integration of Sustainable Development Objectives into EU Policy-Making: Barriers and Prospects*, in *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union*.

LOMAS, O. (ed.), *Frontiers of Environmental Law*, Chancery Law Publishing, London, 1991.

LONG, Jerrold A., *Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities*, Wyoming Law Review, n° 1, 2010, pp. 1 y ss.

LOPE-BELLO, G., *Cuatro estudios de caso sobre protección ambiental, Inglaterra, Suecia, Francia, y Estados Unidos*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1.973.

LOPERENA ROTA, Demetrio, *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Thompson-Aranzadi. Navarra, 2003.

- *El derecho al medio ambiente adecuado*, Editorial Cívitas, Madrid, 1996.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente*, Cívitas de Derecho Administrativo, n° 95, 1997.

- *Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente*, Actas del I Congreso de la Federación de Amigos de la Tierra, Sevilla, 1980.

- (Director), *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Editorial Kronos, Zaragoza, 1995.

- *El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho Español*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n°. 20, 2011, págs. 13-27.

LÓPEZ SAKO, Masao Javier, *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Thomson Cívitas, 2008, Pamplona.

LÓPEZ, Antonio María, *La contaminación del medio ambiente y la Conferencia de Estocolmo*, Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1973, pp. 435 y ss.

LORENTE PÉREZ, Arantza, *Educación y formación claves del crecimiento económico y social europeo*, Unión Europea Aranzadi, año 2008, vol. nº 35, nº 5, pp. 21-24.

LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2010, 11ª edición.

- *Administración y legislación ambiental*, Dykynson, Madrid, 2015.

LOZANO CUTANDA, Blanca, SÁNCHEZ LAMELAS, Ana y PERNAS GARCÍA, Juan José, *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, La Ley, Madrid, 2012.

MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume III, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1992 y 1995, respectivamente.

MADALENA, *Ill diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e della coletività*, Consiglio di Stato, 1983.

MADRIGAL CORDERO, P., MAURI CARABAGUÍAZ, C., GONZÁLEZ AGUILUZ, M. (eds.), *II Congreso de Derecho Ambiental*, UICN, San José, Costa Rica, 1999.

MAFFEI, M. C. (ed.), *Participation in World Treaties on the Protection of the Environment. A Collection of data*, Kluwer International Law, London, Boston, Mass., 1996.

MAGRAW, D. and HAWKE, L., *Sustainable Development* in Bodansky, D. et al (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007.

MAHIOU, Ahmed, *La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011. www.un.org/law/avl.

MAKOWIAK, Jessica. *La participation de la société civile au développement durable*, *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 4, 2012, pp. 617-624.

MALAFOSSE, *Le Droit a la Nature*, Editions Montchrestien, París, 1973.

MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R., (Dir.), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, Septièmes Rencontres Internationales d'Aix en Provence, Colloque, des 15 et 16 janvier 1999, Éditions A. Pedone, París, 1999.

MANN, H., *Comment on Paper Bay Philippe Sands*, Lang, 1995.

MANTECA VALDELANDE, Víctor, *Etiqueta Ecológica Europea*, Unión Europea Aranzadi, año 2006, vol. nº 33, nº 1, pp. 11-17.

- *Principios y condiciones de las acciones comunitarias en materia medioambiental*, Unión Europea Aranzadi, año 2004, vol. nº 31, nº 12, pp. 15-21.

MARCEAU, G. *Anti-Dumping and Ant-Trust Issues in Free-Trade Areas*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

MARIÑO MENÉNDEZ, F., CASTRO-RIAL CANOSA, J. M., *El derecho internacional en los albores del siglo XXI*, ed. Trotta, Madrid, 2002.

MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Derecho Internacional Público (Parte General)*, ed. Trotta, 4ª edición, 2005.

MARTELLA, Roger and SMACZNIAK, Kim, *Introduction to Rio+20: a reflection on progress since the first Earth Summit and the opportunities that lie ahead*, American University Sustainable Development Law & Policy, 2012.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 2003.

- *La revisión del instituto de evaluación de impacto ambiental*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 1, 2002, págs. 15-22.
- *El hombre, una especie en peligro* (Capítulo VII: La función del derecho), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 31, 2015 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II)), págs. 15-25.

MARTÍN PALMERO, Federico G., *Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Coruña, 2004.

McCAFFREY, Stephen C., *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A principle at Odds with Itself*, University of the Pacific, McGeorge School of Law, 2008, pp. 151 y ss.

McCLOSKEY, Michael, *The emperor has no clothes: the conundrum of sustainable development*, Duke Environmental Law & Policy Forum, nº 153, 1999, pp. 153 y ss.

MCGOLDRICK, D., *Sustainable Development: the Change of International Law: an integrated conception*, RECIEL 3, 1994.

MEADOWS D., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS, W.W. III, *Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, 1972.

MEADOWS, Dennis L. *et. al.*, *Los límites del crecimiento, Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*, traducción de M^a Soledad Loaeza de Graue, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

MEDINA HERNÁNDEZ, Eduardo, *De primavera silenciosa a desarrollo sostenible. Un análisis crítico del discurso sobre el desarrollo del asunto medioambiental*, Uppsala Universitet, Sociologiska Institutionen, Uppsala, 2.013.

MEKOUAR, Ali; TALLA, Patrice, *Développement durable des montagnes*, Revue Juridique de l'Environnement, n. 4, 2012, pp. 653-656.

MELÉNDEZ ORTIZ, R. y BELLMANN, *Comerce internacional et développement durable: voix africannes et plurielles*, ICTSD, Editions Charles Léopold Mayer, París, 2002.

MÉNDEZ DE VIGO, Iñigo *et. al.*, *¿Qué fue de la Constitución Europea?*, Editorial Planeta S.A., Barcelona 2007.

MITCHELL, R., *Intentional Oil Pollution at Sea: environmental policy and treaty compliance*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1994.

- *From paper to practice: improving environmental treaty compliance*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan, Michigan, 1995.

MODEME, *La distinction du tirs et de l'usager dans le contieux des dommages de travaux publics*, CJEG, 1964.

MOLA ESTEBAN, *La defensa del medio humano*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1972.

MOLDAN, B. and BILLHARZ, S., *Sustainability Indicators: Report of the project on Indicators of Sustainable Development*, John Wiley, Chichester, 1997.

MOLINA NAVARRO, FRANCISCO Y ROMERO VELASCO, MIGUEL, *La necesaria protección de la dehesa: régimen jurídico actual y propuestas de desarrollo*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Nº. 20, 2011, págs. 81-97.

MOLTKE, K. von, *International Environmental Management, Trade Regimes and Sustainability*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 1996.

- *An International Investment Regime? Implications for Sustainable Development*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 2000.

- *The Organisation of the Impossible*, International Institute for Sustainable Development, 2001.

MONÉDIAIRE, Gérard, *Le pilier social du développement durable*, Revue Juridique de l'Environnement, n. 4, 2012, pp. 663-664.

MONTOSO CHINER, María Jesús, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Cívitas, nº 94, 1.997. Madrid.

MOORE, M., *Doha and Beyond: The Future of the Multilateral Trading System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

MORRISON, F. L., WOLFRUM, R. (eds.), *International, regional and traditional environmental Law*, Kluwer Law International, XXXIV, The Hague, 2000.

MUNRO, D.A. and HOLDGATE, M.W., *Caring for the Earth: a Strategy for Sustainable Living*, IUCN, Génova, 1991.

MUÑOZ AMOR, María del Mar y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *La evaluación de impacto ambiental y la trascendencia del concepto de "acumulación de proyectos" del Anexo III de la Directiva 85/337/CEE en relación con la fractura hidráulica, reciente doctrina del TJUE*, Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente, nº 209, 2015, pp. 107-130.

MURTULA, Enrico, *Venticinque anni di valutazione di impatto ambientale in Europa: verso una revisione della direttiva*, Rivista giuridica dell' ambiente, Nº 1, 2011, págs. 175-180.

NARDI, Danielle, *Onere della prova e direttiva "habitat" la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella causa Commissione c. Italia, "Murgia Alta"*, Rivista giuridica dell' ambiente, Nº 3-4, 2008, págs. 701-706.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *Programa Ciudad Sostenible de Medio Ambiente Urbano: la versión 2.0 de la agenda 21 local en Andalucía*, Práctica Urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 118, 2012, pp. 76-82.

NESPOR, S., CAPRIA, A., *Rapport mondiale sul Diritto dell'ambiente. A world survey of environmental law*, ed. Giuffrè, Milano, 1996.

Nordic Council of Ministers, *Quality Assurance in Environmental Monitoring. A Guidance Document*, Tema Nord Environment, Copenhagen, 1997.

Nordic Research Project, *The Effectiveness of Multilateral Agreements*, Copenhagen, 1996.

NUSSBAUM, Martha, *Frontiers of Justice*, Harvard University Press, 2005.

NUSSBAUMER, Patrick, *Energy for Sustainable Development: An Assessment of the Energy-Powerty-Development Nexus*, tesis doctoral dirigida por el Dr. Joan Martínez Alier, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencia y Tecnología Ambiental, Barcelona, 2012.

O.C.D.E., *Les normes relatives à l'environnement: définitions et besoins d'harmonisation internationale*, París, 1974. - *The State of the Environment*, 1985.

- Environment Directorate, Environment Policy Committee, Information Paper, *Responding to non-compliance under the Climate Change Regime*, Env/EPOC (99)21/Final, de 28 de mayo de 1999.

OKOWA, P.N., *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

OLLER RUBERT, MARTA, *Comentario a la sentencia del tribunal de justicia de la Unión Europea de 14 de febrero de 2012, el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente y sus restricciones*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 24, 2013, págs. 171-182.

O'RIORDAN, Timothy & VOISEY, Heather, *The European Union and Sustainable Development: Editorial Introduction*, in *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*.

ORTUÑO, M. Isabel, *El Derecho Internacional Ambiental, historia e hitos*, AIDA, abril 2014.
<<http://www.aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>> [Consulta: 24 julio 2017].

OSBORN, Derek, *The Way Forward Beyond Agenda 21: Perspectives on the Future from Europe*, in *The Way Forward: Beyond Agenda 21*, at 255, 258 (Felix Dodds ed. 1997).

OSOFSKY, Hari M., *Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002*, Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review, 2003, pp. 111 y ss.

PALACIO GONZÁLEZ, José, *El efecto directo: ¿un concepto de crisis?*, Unión Europea Aranzadi, año 2.001, vol. 28, pp. 35-44.

PALACIO, Loyola de, Vice-President of the European Commission, *Energy and Transport: A European Strategy for Sustainable Development in the 21st Century*, Address at the European Policy Centre, Brussels (March 31, 2000),

PALASSIS, Stathis N., *Beyond the Global Summits: Reflection on the Environmental Principles of Sustainable Development*, Colorado Journal of International Environmental Law, 2011.

PALLEMAERTS, M., *The Future of Environmental Regulation: International Environmental Law in the Age of Sustainable Development: A Critical Assessment of the UNCED Process*, Journal of Law & Com., p. 623, 1996.

PALMSTIERN, H., *Les impératifs futurs de l'environnement*, Nueva York, 1973.

PANEBIANCO, M., MARFTINO, G., *Elementi di Diritto dell'organizzazione internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1997.

PARDO LEAL, Marta, *El principio de precaución en derecho comunitario: de la incertidumbre científica a la seguridad jurídica*, Unión Europea Aranzadi, año 2004, vol. 31, n° 10, pp. 5-16.

PARSONS, Anne, *Derechos Humanos y Cambio Climático: ¿Traspasando la carga al Estado?*, American University Sustainable Development Law & Policy, 10, 2010.

PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2003.

PATHAK, R. S., DHOKALIA, R. P., (ed.), *International Law in Transition. Essays in Memory of Judge Nagendra Singh*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1992.

PATZER, R. A., *Environmental Law. Compliance and Enforcement*, Environmental Management Development in Indonesia Paper, Ministry of State for Environment, Yakarta, 1995.

PEARCE, D.W. and ATKINSON, *Capital Theory and Measurement of Sustainable Development: An Indicator of "Weak" Sustainability*, *Ecological Economics* 8, p. 103, 1993.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Los principios generales del Derecho: ¿un mito jurídico?*, *Revista de Estudios Políticos*, 1997, pp. 9-24.

PÉREZ MORENO, A., *Constitución y Medio Ambiente*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, 1982.

- *Las energías renovables. El derecho de la energía*, XV Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Andaluz de la Administración Pública.
- *Metodología Jurídica*, Administración de Andalucía, *Revista Andaluza de Derecho Administrativo*, nº 73, enero-abril 2009, pp. 27-70.

PERREZ, F., *The World Summit on Sustainable Development: Environment, Precaution, and Trade- A Potential for Success or Failure*, *RECIEL* 12, 2003.

PESTEL, Eduard y MESAROVIC, Mihajlo, *La humanidad ante la encrucijada, Segundo Informe al Club de Roma*, traducción de Guillermo Piera Jiménez, Instituto de Estudios de Planificación, Madrid, 1975.

PIGRAU SOLÉ, A. (AA.VV.), *Derecho Ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Atelier, 2010.

PINTOS SANTIAGO, Jaime, *El resurgimiento de los principios generales y los derechos fundamentales en el nuevo Derecho de la Unión Europea*, *Revista Jurídica de Castilla La-Mancha*, nº 57, 2015, pp. 203-242.

POSTIGLIONE, A., *Il Diritto all'ambiente*, Jovene Editore, Napoli, 1982. - *The Global Village without Regulations*, Giunti Editore, Firenze, 1992.

PRIEUR, Julián, *Développement durable: stratégie et objectifs*, Revue Juridique de l'Environnement, n. 4, 2012, pp. 643-646.

PRIEUR, Michel y TIEZZMAN, José Antônio, *et al.*, *Instrumentos jurídicos para a implementação do desenvolvimento sustentável*, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiania, 2012.

PRINCEN, T., FINGER, M., *Environmental NGOs in World Politics. Linking the local and the global*, Routledge, London, New York, 1994.

PRODI, Romano, President of the European Commission, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*.

- *The Commission's Proposal to the Gothenburg European Council*, Address at the European Parliament, Strasbourg, (May 15, 2001) (transcript available at <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p< >action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/221<abval1>0<abval1>AGED&lg=EN>)

PUVIMANASINGHE SHYAMI, Fernando, *Hacia una jurisprudencia de desarrollo sostenible en el sur de Asia: litigios de interés público*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law & Policy, n° 47, 2010.

QUINN, J. J., *The International Legal Environment*, University of Toronto Press, Toronto, 1986.

QUOC DINH, N., DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit international public*, 7^a ed., L.G.D.J., París, 2002.

RECUEIL, Sirey, *Théorie du gouvernement international*, Institut International de Droit Public, Rapport, session d'Octobre 1934, París, 1934, pp. 1-80.

- *Manuel de droit international public*, Editions Domat-Montchrestien, París, 1948.

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, *Report on the Status of Multilateral Environmental Agreements in the European Region*, prepared on behalf of United Nations Programme, Hungary, June, 1998.

- *Europe "Agreening", 2000 Report on the Status and Implementation of Multilateral Agreements in the European Region*", Hungría, septiembre de 2000, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

REHBINDER, Eckard, *El debate sobre la trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho Ambiental y de la planificación*, Traducción de Germán Valencia Martín. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. nº 1, 2.002.

RETORTILLO BAQUER, Lorenzo Martín, *Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Cívitas, año 2008, nº 140, pp. 781-807.

- *Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias*, (St TEDH Kyrtatos c. Grecia de 22 de mayo de 2.003), Cívitas, año 2005, nº 125, pp. 119-148.

REVUELTA PÉREZ, INMACULADA, *La interpretación del Tribunal de Justicia de la regla "mejores técnicas disponibles" en particular, su aplicación a las instalaciones existentes (comentario a la sentencia de 7 de julio de 2005, asunto C-364/03)*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Nº. 9, 2006, págs. 137-150.

RICHARDSON, John B. *The Road to a Unified Peaceful Europe: Keynote Address*, Loyola Chicago School of Law, Chicago, 2003.

RIZZO ROMANO, Alfredo Héctor, *Medio Ambiente, Desarrollo y Derecho Internacional*, Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, nº 10, 1993.

ROANY, Cécile de, *Des principes de précaution : analyse de critères communs et interprétation différenciée*, Revue juridique de l'environnement, Nº 2, 2004, pp. 143-156.

RODRIGO HERNÁNDEZ, Ángel J., *Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente*, en Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2001.

- *Los Acuerdos de Marrakech adoptados en la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. LIII, 2001.
- *El principio de integración en los aspectos sociales, ambientales y medioambientales del desarrollo sostenible*, Revista Española de Derecho Internacional, nº 64, Madrid, 2.012.

RODRÍGUEZ AYALA, Vanessa, *Alfonso Pérez Moreno, nuevas ramas del Derecho: Derecho urbanístico y Derecho ambiental*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 2007, Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente nº 244, 2008, pp. 179-186.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2006.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO José María, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 121 y ss.

ROMANO, C. P. R., *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes. A Pragmatic Approach*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2000.

ROMERO MELCHOR, Sebastián, *Derecho comunitario: objetivo, legislar menos y mejor*, Unión Europea Aranzadi, año 2002, vol. 29-3, pp. 5-15.

ROSA MORENO, J. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid.

RUGGERI ABONNAT, Elise, *Les vulnérabilités des petits Etats insulaires en développement*, Revue Juridique de l'Environnement, n. 4, 2012, pp. 673-674.

ROUSSEAU, Charles, *Derecho Internacional Público*, traducido por Giménez Artigues, F., Ediciones Ariel S.L., Barcelona, 1957.

RUIZ DE APODACA, Ángel, en varios comentarios a Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, editados en Actualidad Jurídica Ambiental.

- "*Laudatio Si*" y el derecho ambiental, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N^o. 35, 2016, págs. 145-160.

RUSELL, Bertrand, *Has the man a future?* Simon and Schuster, Michigan, 1962.

SADELEER, N. de, *Environmental Principles- from Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

SALLES CAVEDÓN, FERNANDA DE, *La construcción de una dimensión ambiental de los derechos humanos por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, el derecho de acceso a la información y a la libertad de expresión en materia ambiental*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N^o. 14, 2008, págs. 137-155.

SAMUELSON, *Evaluation of real national income*, Oxford Economic Papers, 1950; 2: 1-29. - mic Papers, 1950; 2: 1-29.

SANDS, Ph., *International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles*, Lang, 1995.

- *Principles of International Environmental Law: Frameworks, Standards and Implementation*, Manchester University Press, Manchester, 1996.

- *Environmental Protection in the Twenty-First Century: sustainable Development and International Law*, en N.J. & Axelrod, *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, Congressional Quarterly, Washington, 1999.

- *Lessons learned in Global Environmental Governance*, World Resources Institute, New York, 1990.

- (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of existing Legal Instruments*, Grotius Publications, Cambridge, 1992.

- (ed.), *Global Governance*, London, 1995.

- *Transnational Environmental Law: Lessons in Global Change*, Kluwer Law International, The Hague, Boston, Mass., 1999.

- *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

SANTER, Jacques, *Foreword to Michael Deckeris, The Law of Sustainable Development: General Principles* 5 (2000).

SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Derecho administrativo y sostenibilidad ambiental: 35 años de un desarrollo doctrinal sin precedentes*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 23, año 2012, pp. 81-116.

- *A modo de balance del 2012. La sostenibilidad y lo imposible*, Ambiental y Cual, 31 diciembre 2012, [en línea]. Disponible en Internet: <http://blogs.lavozdegalicia.es/javiersanz/2012/12/31/a-modo-de-balance-del-2012-la-sostenibilidad-y-lo-imposible>.

- *China: el amargo precio de un desarrollo insostenible*, Ambiental y Cual, 20 enero 2013, [en línea]. Disponible en Internet: <http://blogs.lavozdegalicia.es/javiersanz/2013/01/20/china-el-amargo-precio-de-un-desarrollo-insostenible>.

- *La "Constitución Europea" y el medio ambiente: ¿una reforma insuficiente?*, Criterios, *res publica fulget*: revista de pensamiento político y social, pp. 115-148.

SANZ RUBIALES, IÑIGO, *El cuidado de la casa común, la urgencia de ir despacio (sobre la encíclica "Laudatio si")*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N^o. 36, 2017, págs. 13-17.

SCELLE, G., *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, Primera Parte.

SCHACHTER, O., *International Law in Theory and in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991.

SCHLICKMAN, J. A., MCMAHON, T. M., VAN RIEL, N., SIDLEY & AUSTIN, *International Environmental Law and Regulation*, Butterworths Legal Publishers, Londres, 1991.

SCHMIDT, C., *Designing international environmental Agreements: incentive compatible strategies for cost-effective cooperation*, Edward Elgar, XVI, Konstanz Univ., Konstanz, 2000.

SEN, Amartya, *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

SERRANO PAREDES OLGA, *Red Natura 2000: Régimen de intervención ambiental y derechos de los particulares*, RADA 23, 2012.

SHELTON, D., *Techniques and procedures in international environmental law*, United Nations Institute for Training and Research, Geneva, 1997.

- (ed.), *Commitment and Compliance: The role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

SHUE, Henry, *The Unavoidability of Justice* en A. Hurrell y B. Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

SINDAIR, *Environmental Polutions Control*, Allen and Unwin Ltd., Londres, 1974.

SINGH, N. and STRICKLAND, R, *From Legacy to Vision: Sustainability, Poverty and Policy adjustment*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 1996.

SINGH, G., *Global Environmental Change and International Law*, The Indian Society of International Law, Aditya Books, Nueva Delhi, 1991.

SMITH, Susan L., *Ecologically sustainable development: integrating economics, ecology, and law*, Willamette Law Review, n° 261, 1995.

SMITH, Don C. *The European Union`s Commitment to Sustainable Development: Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy?*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, n° 13, 2002, pp. 261 y ss.

SOCIAS CAMACHO, Joana M., *Estrategia Europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral*, Cívitas, año 2012, n° 153, pp. 309-344.

SORNOSA, Maruja, *La apuesta de la Constitución Europea por un desarrollo sostenible*, Ambienta, enero de 2005.

SPERDUTI, G., *Lezioni di diritto internazionale*, ed. Giuffrè, Milano, 1958.

SPRINGER, A., *The International Law of Pollution – Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States*, Quorum Books, Westport, Conn., 1983.

STEINER Melanie, *Rio's Decade: Reassessing the 1992 Earth Summit: Reassessing the 1992 Forest Principles Statement: The Journey from Rio to Johannesburg: Ten Years of Forest Negotiations, Ten Years of Successes and Failures*, Golden Gate University Law Review, Rev. 629, 2002.

STENDHAL-RECHARDT, K. (ed.), *Nordic Research Projection the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, Tema Nord, n°. 513, Nordic Council of Ministers, Helsinki, 1996.

STOKKE, O. S. (ed.), *Implementing the climate regime*, Earthscan, Londres, 2005.

STRUILLOU, Jean-François, *L'evolution du cadre légal des études d'impact*, Revue juridique de l'environnement, N° Extra 1, 2004 (Ejemplar dedicado a: Le juge administratif et l'environnement), pp. 75-82.

SUSSKIND, L. E., *Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

SUSSKIND, L. E., JAY DOLIN, E., BRESVIN, W. (eds.) *International Environmental Treaty Making*, The Program on Negotiation of Harvard Law School, Cambridge, 1992.

SWANSON, T., JOHNSTON, S., *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements: The Economics of International Institution Building*, Eduard Elgar, United Nations, 1999.

SZEKÉLY Alberto, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?*, University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, n° 159, 2008.

TABELLINI, Laura, *La direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS) opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario*, Rivista giuridica dell'ambiente, N° 3-4, 2005, pp. 685-692.

TELESETSKY, Anastasia, *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Yearbook of International Environmental Law, n.22, 2011, pp. 634-638.

TIENHAARA, Kyla, *International Investment Developments*, Yearbook of International Environmental Law, n. 22, 2011, pp. 333-342.

TIMOSHENKO A., *Environmental Negotiator Handbook*, Kluwer Law International, Le Hague, 2003.

TOLBA, M. K. (ed.), *Evolving Environmental Perceptions: from Stockholm to Nairobi*, Butterworths, Londres, 1988.

TOLBA, M. K., EL-KHOLY, O. A. (ed.), *The World Environment 1972-1992: two decades of challenge*, Chapman and Hall, London, 1992.

TOLBA, M. K., RUMMEL-BULSKA, I., *Global Environmental Diplomacy*, MIT Press, Cambridge, 1998.

TOLENTINO A., *Good Governance Through Popular Participation on Sustainable Development*, en Ginther K., Denters E. & de Waarts P.J.I.M., *Sustainable Development and Good Governance*, Kluwer Law International, Le Hague, 1995.

TROPP, S., ATCHIA, M. (eds.), *Environmental Management. Issues and Solutions*, UNEP, Nairobi, 1993.

TRUYOL SERRA, A., *La Sociedad Internacional*, ed. Alianza, Madrid, 1974.

TRZYNA T.C., *A Sustainable World: Defining and Measuring Sustainable Development*, California Institute of Public Affairs, Sacramento, 1995.

UNITED NATIONS CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS, *Emerging Trends in the Development of International Environmental Law at the Regional and Global Level: Implications for Transnational Corporations*, United Nations, New York, 1992, Prepublication Advance Unedited Copy, Environment Series.

United Nations Development Programme, *Final Report of the Expert Group Workshop on International Environmental Law Aiming a Sustainable Development*, UNEP/IEL/WS/3/2, 1996.

United Nations University, *Sustainable Development Governance: The Question of Reform: Key Issues and Proposals*, United Nations University Institute for Advanced Studies, Tokyo, 2002.

VERDROSS, A., *Völkerrecht*, (con la colaboración de Verosta y de Zemanek), ed. Springer, Viena, 1964.

VERSCHUUREN J., *Sustainable Development and the Nature of Environmental Legal Principles*, 57 Potchefstroom Electronic L.J. 1, 15, 2006.

VICTOR, D. G., RAUSHALA, K., SKOLNIKOFF, E. B., (eds.), *Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1998.

VILLARINO MARZO, Tomás, *La Cumbre de la Tierra: entre el derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo*, Revista Española de Derecho Internacional, vol. XIV, año 1992.

VIRALLY, Michel, *Vers un droit international du developpement*, AFDI, 1965.

WALLACE, R. M. M., *International Law*, 3rd ed., Sweet & Maxwell, London, 1997.

WALLSTROM Margot, *European Commissioner for the Environment, The Results of the Gøteborg European Council with Respect to Sustainable Development and Climate Change*, Address Before the Centre for European Policy Changes (June 18, 2001) (transcript available at <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p< >action.gettxt=gt&doc =SPEECH/01/295<abval1>0<abval1>AGED&lg=EN>).

WEIZSÄCKER, Ernst Ulrich Von, LOVINS, Amory B., LOVINS, L. Hunter, traducción de Adan Kovacsics, *Factor 4, Duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales, Informe al Club de Roma*, Círculo de Lectores S.A.-Galaxia Guttenberg S.A. 1997, Valencia.

WENGLER, W., *Völkerrecht*, vol. I y II, ed. Springer, Berlín, 1964.

WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, Earthscan, London, 1996. - *Five Years Since UNCED: Recent Lessons on the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, FIELD, London, 1998.

WETTESTAD, J., ANADRESEN, S., *The Effectiveness of International Resource Cooperation: Some Preliminary Findings*, Fridtjof Nansen Institute, Lysaker, Norway, 1991.

WETTESTAD, J., *Designing Effective Environmental Regimes: The Key Conditions*, Elgar, Cheltenham, 1999.

WIJNSTEKERS, W., *The Evolution of CITES: A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Secretariat of the Convention on Intern. Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 7th edition, Lausanne, 2003.

WILKINSON, David, *Steps Towards Integrating the Environment Into Other EU Policy Sectors, in The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe. - Sustainable Development: Proposed EU Sustainable Development Strategy Give Environment More Prominence*, Inst. for Eur. Evtl. Pol'y (June 1, 2001).

WINTER, G., *Multilevel governance of global environmental change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

WIXEY, Sarah & LAKE, Steve, *Transport Policy in the EU: A Strategy for Sustainable Development?* 4 *World Transport Pol'y & Practice* 17, 19 (1998).

WOLF, Rainer, *Entwicklungslinien und Bilanz des Naturschutzrechts*, *Natur und Recht*, vol. 35, n^o1, enero 2013, pp. 1-12.

WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?* Springer, Berlín, 1996.

WOLFRUM, R., LANGENFELD, C., MINNEROP, P., *Environmental liability in international law*, E. Schmidt, Berlín, 2005.

WOLFRUM, R., MATZ, N., *Conflicts in International Environmental Law*, Springer, Berlín, Heidelberg, New York, 2003.

WORKSHOP HEIDELBERG, *Institution - Building in International Environmental Law*, March 20-22, Kohlhammer, Stuttgart, 1996.

World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, Washington, 1989.

World Economic Forum, *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?* WEF, Ginebra, 2010.

WORLD FEDERALISM MOVEMENT (WFM), *Proposal for a general UN system for protection of the environment by adoption and execution of binding regulation by a commission of experts*, New York, Amsterdam, 1991.

WRIGLEY, Elizabeth, *Building a Sustainable Business Park*, Ecosostenible, nº19, enero-febrero 2013, pp. 20-28.

WWF, *The EEC Annual CITES Report for 1984: A Preliminary Assessment of the Implementation of CITES in the EEC*, 1986.

www.riia.org/research/eep/eep.html

YAÑEZ DÍAZ, Carlos, *El derecho a la información medioambiental, el Convenio de Aarhus y el Derecho español*, Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, nº 224, 2006, pp. 125-154.

YBÁÑEZ RUBIO, Ignacio, Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE: "Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo", Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, Nº 829, 2006 (Ejemplar dedicado a: Productividad y competitividad de la economía española), pp. 165-174.

YOUNG, O. R., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1989.

- *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1994.

- (ed.) *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Casual Connection and Behavioural Mechanisms*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1999.

ZAELKE, D., KANIARU, D., KRUIKOVÁ, E. (eds.), *Making Law Work. Environmental Compliance & Sustainable Development*, Vol. I, ed. Cameron May and the Institut for Governance and Sustainable Development, London, 2005.

ZILLMAN D.M., LUCAS A.& PRING G., *Human Rights and Natural Resource Development- Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

ÍNDICE DE CASOS

1.- Resoluciones de la Corte Internacional de Justicia relacionadas con el desarrollo sostenible.

1949. Canal de Corfú (Reino Unido v. Albania), Reino Unido e Irlanda del Norte v. Albania, Sentencia de 9 de abril de 1.949, ICJ Rep. 1.49, P. 4.

1952. Caso sobre Anglo Iranian Oil Co. (Reino Unido v. Irán), Sentencia de 22 de julio de 1.952, ICJ Rep. 1952, P. 93.

1970. Caso relativo a la *Barcelona Traction Light and Power Co.* Bélgica v. España, Objeciones Preliminares, Sentencia de 24 de julio de 1964, ICJ R. 1964, párrafo 6.

Segunda fase: Sentencia de 5 de febrero de 1.970, ICJ R. 1970, P. 3.

1974. Caso relativo a pruebas nucleares, Nueva Zelanda y Australia v. Francia, Sentencia de 20 de diciembre de 1974, ICJ 1974, P. 457.

1986. Caso relativo a actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, Nicaragua v. USA, Sentencia de 27 de junio de 1986, ICJ Rep. 1986, P. 14.

1989. Caso relativo a *Electronica Sicula S.P.A.* (ELSI), USA v. Italia, Sentencia de 20 de julio de 1.989, ICJ Rep. 1989, P. 15.

1992. Caso relativo a las tierras de fosfato en Nauru, Nauru v. Australia, Objeciones Preliminares, Fallo de 26 de junio de 1.992, ICJ Rep. 1.992, P. 240.

1993. Caso relativo a la delimitación del área marítima entre Groenlandia y Jan Mayen, Dinamarca v. Noruega, Fallo de 14 de junio de 1993, ICJ Rep. 1.993, P. 38.

1996. Opinión Consultiva sobre la legalidad o el uso de las armas nucleares, Objeciones Preliminares, 18 de julio de 1.996, ICJ Rep. 1996, P. 226.

1997. Caso relativo al Proyecto Gabcikovo-Nagymaros, Fallo de 25 de septiembre de 1.997, ICJ 1.997, R.7.

1999. Caso relativo a la Isla Kasikili-Sedudu, Botswana *v.* Namibia, Fallo de 13 de diciembre de 1.999, ICJ Rep. 1999, P. 1.045.

2004. Caso relativo a las consecuencias legales de la construcción de un muro en territorio ocupado palestino. Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, ICJ Rep. 2004, P. 131.

2.005. Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, República Democrática del Congo *v.* Uganda, Fallo de 19 de diciembre de 2.005, ICJ R. 2005, P. 168.

2010. Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina *v.* Uruguay), Sentencia de 20 de abril de 2010, ICJ Rep. 2010 P. 135.

2014. Caso relativo a la pesca de ballenas en el Ártico, Australia y N. Zelanda contra Japón, Sentencia de 31 de marzo de 2014, ICJ Rep. 2014, P. 148.

2.- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Caso Buckley contra Reino Unido, Sentencia de 25 septiembre 1996, TEDH 1996\42.

Caso Moreno Gómez contra España, Sentencia de 16 de noviembre de 2004 (TEDH 4143/2002).

Caso *Zaunegger* contra Alemania, Sentencia de 3 diciembre 2009, JUR\2009\473440.

Caso *Weller* contra Hungría, núm. 44399/05, ap. 27, Sentencia de 31 de marzo de 2009 [PROV 2009, 151160].

Caso *Topic-Rosenberg* contra Croacia, Sentencia de 14 noviembre 2013, TEDH\2013\93.

Caso *Horvath y Kiss v. Hungría*, TEDH (Sección 2ª), Sentencia de 29 enero 2013, TEDH 2013\15,

Caso *Lautsi et. al. v. Italia*, TEDH (Gran Sala), Sentencia de 18 marzo 2011, TEDH 2011\31.

Caso *Appel Irrigang et. al. v. Alemania*, Sentencia de 6 de octubre de 2009, JUR 2009\500762

Caso de madres *Stiching de Sbreonica et. al.* contra Países Bajos, Sentencia de 11 de junio de 2013, TEDH 2013\74.

Caso *Maktouf y Damjanovic* contra Bosnia, Sentencia de 18 julio 2013, JUR\2013\267984.

Caso *Chassagnou et. al.* contra Francia, Sentencia de 29 abril 1999, TEDH 1999\16.

Caso *Ortiz et. al. v. España*, Decisión de 7 septiembre 2000, JUR\2004\105169.

Caso *López Ostra v. España*, Sentencia de 9 de diciembre de 1994, TEDH 1994/3

Caso *Hatton y otro v. Reino Unido* mediante Sentencia de 8 de julio de 2003, TEDH 2003/40.

Caso *Di Sarno v. Italia*, Sentencia de 10 de enero de 2012, TEDH 2012\2.

Caso Cuenca Zarzoso *v.* España, Sentencia de 16 de enero de 2018, TEDH 23383/2012.

3. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Asunto C-355/90, Sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión *v.* España, caso de las marismas de Santoña.

Asunto C-72/95, Sentencia de 24 de octubre de 1996, caso *Kraaijeweld*.

Asunto C- 117/02, Comisión *v.* República Portuguesa, Sentencia de 29 de abril de 2004 (Sala Quinta), caso *Ponta de Albano*.

Asunto 127/02, Sentencia de 7 de septiembre de 2004 (Gran Sala), cuestión prejudicial planteada por el *Raad van State* (Países Bajos), caso *Wadenzee*.

Asunto C-209/02, Comisión *v.* Rep. de Austria, Sentencia de 29 de enero de 2004, caso *Wörschach*.

Asunto C-98/2003, Comisión *v.* Rep. Fed. de Alemania, Sentencia de 10 de enero de 2006, Sala Segunda.

Asunto C-6/04, Comisión/Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sentencia de 20 de octubre de 2005 (Sala Segunda).

Asunto C-209/2004, Comisión *v.* Rep. de Austria, Sentencia 23 de marzo de 2006.

Asunto C-239/04, Comisión *v.* Rep. de Portugal, Sentencia de 26 de octubre de 2006, caso Castro Verde.

Asunto C-332/04, Comisión *v.* Reino de España, Sentencia de 16 de marzo de 2006, caso Paterna.

Asunto C-304/05, Comisión *v.* Rep. de Italia, Sentencia de 20 de septiembre de 2007.

Asunto C-179-2006, Comisión *v.* Rep. de Italia, Sentencia de 4 de octubre de 2007 (Sala Cuarta).

Asunto C-215/2006, Comisión *v.* Rep. de Irlanda, Sentencia de 3 de julio de 2008 (Sala Segunda).

Asunto 560/2008, Comisión *v.* Reino de España, Sentencia de 15 de diciembre de 2011 (Sala Quinta).

Asunto C-50/09, Sentencia de 3 de marzo de 2011, Comisión *v.* Rep. de Irlanda.

Asunto C-105/2009, Sentencia de 17 de junio de 2010 (Sala Cuarta), asuntos acumulados C-105/09 y C-110/2009.

Asunto 404/09, Comisión *v.* Reino de España, Sentencia de 24 de noviembre de 2011 (Sala Cuarta).

Asunto C-442/2009, Sentencia de 6 de septiembre de 2011 (Gran Sala).

Asunto C-02/2010, Sentencia de 21 de julio de 2011 (Sala Primera), cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo regional de la Región de *Puglia*.

Asunto C-90/2010, Sentencia de 22 de septiembre de 2011 (Sala Cuarta).

Asunto C-182/2010, Sentencia de 16 de febrero de 2012, por el que se resuelve una cuestión prejudicial planteada por la *Cour Constitutionnelle* de Bélgica.

Asunto C-567/2010, Sentencia de 22 de marzo de 2012, por el que se resuelve una cuestión prejudicial planteada por la *Cour Constitutionnelle* de Bélgica.

Asunto C-41/2011, Sentencia de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre Wallonne ASBEL/Región Valona*.

Asunto C-258/11, Sentencia de 11 de abril de 2013, caso *Sweetman et. al.*

Asunto C- 517/2011, Sentencia de 7 de febrero de 2013 (Sala Cuarta).

Asunto C-521/2012, Sentencia de 15 de mayo de 2014 (Sala Cuarta), por la que se resuelve cuestión prejudicial en relación con el proyecto de trazado de la autopista A-2 *Hertogenbosch-Eindhoven*.

Asunto C-141/2014, Sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión *v.* Rep. de Bulgaria, en relación con la ZPE de *Kaliakra*.

Asunto C- 399/14, Sentencia de 14 de enero de 2016, cuestión prejudicial relativa al Valle de Elba.

Asunto C-379/15, Sentencia de 28 de julio de 2016 por la que se resuelve cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado francés en relación con la anulación del Decreto francés de evaluación ambiental estratégica por ser incompatible con la Directiva 2001/42.

Asuntos acumulados, C-387/15 y C-388/15, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de 21 de julio de 2016, por la que se resuelve la cuestión prejudicial por los órganos judiciales belgas, en relación con la interpretación de la Directiva 92/43/CE, de Hábitats.

Asunto C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus contra Comune di Venezia* y otros mediante Sentencia de 21 de diciembre de 2016, TJCE 2016/516.

4. DICTÁMENES DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL ART.6.4 DE LA DIRECTIVA HÁBITATS 92/43/CEE

1995

Dictamen de 27 de abril de 1995 sobre la autopista alemana A-20 a su paso sobre el valle del *Trebel* (Alemania).

Dictamen de 18 de diciembre de 1995 sobre la autopista alemana A-20 a su paso por el valle del *Peene* (Alemania).

2000

Dictamen de 2000 (no consta la fecha exacta) sobre el proyecto Airbus A3XX en la zona de *Mühlenberger Loch* (Alemania).

2003

Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre el *Rahmenbetriebsplan* en la zona de *Kirchheller Heide* (Alemania).

Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre ampliación del puerto de Rotterdam en las zonas de *Grey Dunes*, *White Dunes*, y *Sandbanks* (Holanda).

Dictamen de 24 de abril de 2003 sobre el proyecto *Siegerland* en relación con el área *Heiden und Magerrasen Trubach* (Alemania).

2004

Dictamen de 14 de mayo de 2004 sobre la construcción del embalse de La Breña II en relación con el área de la Sierra de Hornachuelos (España).

Dictamen de 17 de septiembre de 2004 sobre la construcción de línea férrea de alta velocidad (TGV) entre París y Estrasburgo en relación con el área del Valle de *Nied* (Francia).

2005

Dictamen de 6 de junio de 2005 sobre la ampliación del aeropuerto de *Karlsruhe/Baden-Baden* en relación con la zona denominada *Stollhofener Platte*, entre otras (Alemania).

2006

Dictamen de 6 de noviembre de 2006 sobre el proyecto de construcción del nuevo puerto de La Granadilla en relación con la zona denominada Sebadales del Sur de Tenerife (España).

2009

Dictamen de 5 de mayo de 2009 sobre el proyecto de ampliación del aeropuerto de *Lübeck* en relación con la zona denominada *Grönauer Heide* (Alemania).

2010

Dictamen de 11 de junio de 2010 sobre el proyecto de construcción de un nuevo tramo de la autovía A-20 en relación con la zona denominada *Travetal*, entre otras (Alemania).

2011

Dictamen de 25 de enero de 2011 sobre el plan de desarrollo de la ciudad de *Gyor* en relación con el sitio denominado *Gönyúi-homokvidék* (Hungría).

Dictamen de 14 de septiembre de 2011 sobre proyecto de construcción del nuevo puente denominado *Schiersteiner Brücke*, sobre la autopista A-643 en relación con la isla *Rettbergsaue bei Wiesbaden* en el río Rhin (Alemania).

Dictamen de 6 de diciembre de 2011 sobre navegación por el río Elba hasta el puerto de Hamburgo en relación con el *Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer und angrenzende Küstengebiete*, entre otras zonas (Alemania).

2012

Dictamen de 29 de mayo de 2012 sobre el proyecto de derivación de las autovías B 252/B 62 de los municipios de *Münchhausen, Wetter and Lahntal* en relación con la zona de *Obere Lahn und Wetschaft mit Nebengewässern*, entre otras (Alemania).

2013

Dictamen de 5 de abril de 2013 sobre el proyecto de profundización y ensanche del río *Main* en relación con la zona de *Mainaue zwischen Grafenrheinfeld und Kitzingen* y otras (Alemania).

2015

Dictamen de 18 de diciembre de 2015 sobre ensanche de la autovía federal B 173 entre *Lichtenfels y Kronach* en relación con el sitio de *Mainstal von Theisau bis Lichtenfels* (Alemania).

2018

Dictamen de 30 de enero de 2018 sobre proyecto de ferrocarril larga distancia y subterráneo entre *Bad Cannstatt* y *Stuttgart* en relación con el sitio denominado *Glemswald und Stuttgarter Bucht* (Alemania).