

GLOBALIZACIÓN Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE
Catedrático de Derecho Internacional y
Relaciones Internacionales.

I. INTRODUCCIÓN

En un artículo publicado hace tres años en el Anuario de Derecho Internacional, me referí a cómo la idea de Francisco de Vitoria de que todo el orbe constituía una comunidad se había acabado mostrando, para bien y para mal, como una realidad insoslayable¹. Y es que, efectivamente, el progreso científico y tecnológico ha reducido las distancias y ha permitido que quienes habitamos el planeta Tierra podamos conocernos con extrema facilidad. Las cosas han cambiado mucho y, seguramente, en los últimos cincuenta años se ha evolucionado más que en los cinco siglos anteriores. Como muestra de lo que decimos baste recordar que en 1571, es decir, pocos años después de la muerte del fundador del Derecho Internacional, Felipe II, sin duda el monarca más poderoso de su tiempo, tardó veinticinco días en conocer la noticia de la victoria lograda en Lepanto. Un acontecimiento de tal relevancia sólo tardaría hoy escasos segundos en ser difundido por todo el mundo e incluso es probable que fuera televisado en directo. Este acercamiento entre las personas ha engendrado solidaridad pero lo cierto es que el progreso también ha producido efectos negativos entre los que ocupa un primer lugar la contaminación y el consiguiente deterioro de la Naturaleza. Pues bien, es precisamente en el ámbito de la necesaria protección de la Naturaleza donde el concepto de Comunidad internacional que intuyera Francisco de Vitoria cobra una especial realidad a partir de la constatación de que la contaminación no conoce fronteras y de que, por lo tanto, existe la posibilidad de que todo el orbe pueda sufrir las consecuencias –quizá letales– de la falta de previsión, de los abusos de algunos o, en general, de la escasa diligencia en la adopción de medias protectoras. La globalización que en otros sectores puede ser positiva, se convierte en una amenaza global cuando del medio ambiente se trata. La globalización de los problemas medioambientales supone que la Humanidad tiene que enfrentarse a una amenaza generalizada de la que nadie escapa y en la que seguramente lo que esté en juego sea su propia supervivencia. Por ese motivo, la Comunidad internacional deja de ser una

1. A.A. Herrero de la Fuente, «Medio ambiente y seguridad. Algunas reflexiones a raíz de la segunda Cumbre de la Tierra», Anuario de Derecho Internacional 1997, pp. 561 y ss.

utopía en esta materia para convertirse en un actor internacional, titular de un derecho a su propia conservación, del que pueden deducirse diferentes consecuencias jurídico-internacionales.

La Conferencia de Río de 1992 significó una toma de conciencia del problema. Sin embargo, cinco años después, la denominada «segunda Cumbre de la Tierra», celebrada en Nueva York del 23 a 27 de junio de 1997 como reunión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, puso de relieve —así lo expusieron la inmensa mayoría de los participantes— que el estado del medio ambiente seguía siendo preocupante, que los progresos alcanzados eran escasos y, lo que es peor, que algunos países estaban incumpliendo los compromisos asumidos en 1992 en materia de protección de la biodiversidad, de reducción de las emisiones de dióxido de carbono, de ahorro energético, etc. Han pasado tres años más desde entonces y si bien es verdad que la situación no han empeorado, la realidad es que tampoco mejora si nos atenemos, por ejemplo, a los datos que los científicos aportan sobre el estado del tristemente famoso agujero de la capa de ozono.

El problema, sin embargo, no se resuelve señalando con el dedo a los infractores y menos buscando responsables cuando, en gran medida, la responsabilidad es compartida. Los países desarrollados son culpables del agotamiento de los recursos, de la disminución de la capa de ozono y del efecto invernadero pero los países pobres tampoco escapan a las críticas puesto que cuentan en su «haber» con la destrucción de los bosques y la desaparición de la diversidad biológica. Su crecimiento demográfico, por otra parte, tampoco facilita las cosas. Pero, en todo caso, lo que se necesita son soluciones y voluntad de llevarlas adelante aunque, tal vez, una más generalizada toma de conciencia de los problemas y un mayor control de la sociedad internacional sobre determinadas actuaciones no estaría de más.

II. EL BALANCE ECOLÓGICO DEL SIGLO XX

En los albores del siglo XXI sólo pocos y cada vez más reducidos grupos humanos viven en armonía con la naturaleza. Por el contrario, una parte muy importante de la población de nuestro planeta practica un consumismo desaforado capaz de devastar no sólo su propio entorno sino también el ajeno. La consecuencia es el agotamiento de los recursos, la contaminación, la desertificación, la destrucción del patrimonio genético, los residuos tóxicos, la disminución de la capa de ozono y el calentamiento del clima. En los países subdesarrollados es la pobreza, por el contrario, la causa principal de la degradación ambiental. Las necesidades más perentorias se satisfacen destruyendo masas forestales, agotando acuíferos y sobre-explotando tierras frágiles.

En estas condiciones, el próximo siglo se presenta, desde el punto de vista del medio ambiente, con una serie de problemas que es preciso resolver cuanto antes. En unos casos son consecuencia de una baja calidad de vida mientras que en otros, por el contrario, de la riqueza y la excesiva industrialización. En todos ellos, sin embargo, la consecuencia es la misma: La sobre-explotación y el deterioro de los recursos naturales. Si todos los problemas son graves algunos lo son más todavía en razón de

que, por su dimensión, suponen una amenaza global. Por ese motivo parece claro que es a la Comunidad internacional en su conjunto a quien corresponde poner en práctica las medidas que se juzguen necesarias y, en consecuencia, asumir un protagonismo que deberá ser canalizado por cauces jurídicos.

Las amenazas globales más acuciantes son, sin duda, el recalentamiento del planeta, el deterioro progresivo de la capa de ozono y la disminución del patrimonio genético. Tras ellas viene la contaminación de los océanos, la sobre-explotación de la pesca y la falta de agua en zonas cada día más extensas y en mayor número cada vez.

El cambio climático no debería constituir ninguna sorpresa preocupante puesto que ha habido varios a lo largo de la Historia. Sin embargo, éstos se han producido lentamente como consecuencia de causas naturales, fundamentalmente las variaciones de la forma de la órbita terrestre y la inclinación de la Tierra en su continuo caminar alrededor del Sol. Por el contrario, el cambio climático que estamos empezando a sufrir en la actualidad se está produciendo muy rápidamente y por causas que no son naturales sino que son la consecuencia de la actividad del hombre: Determinados gases que se encuentran en la atmósfera dejan pasar la luz solar pero retienen una parte de los rayos infrarrojos, lo que produce como resultado el aumento de la temperatura en todo el planeta y, especialmente, en las regiones polares. Su principal efecto, como es sabido, es la elevación del nivel de los mares y el consiguiente peligro de que muchas islas y regiones costeras resulten anegadas. La elevación en un metro del nivel del mar parece que podría sumergir al tres por ciento de la actual superficie terrestre y, como consecuencia de la entrada de agua salada por los cauces de los ríos, una tercera parte de las tierras cultivadas podrían resultar afectadas. En la segunda «Cumbre de la Tierra», los representantes de Maldivas y Micronesia señalaron una vez más que, aunque no fuera espectacular, la subida de las aguas en el Pacífico era constante.

El Convenio sobre cambio climático abierto a la firma en la Conferencia de Río de 1992, entró en vigor el 23 de diciembre de 1993 y a finales de los años noventa lo habían ratificado más de ciento sesenta y cinco Estados además de la Comunidad europea. Sin embargo, el compromiso adquirido para reducir las emisiones de dióxido de carbono —el mayor responsable del efecto invernadero— a los niveles de 1990, parece que ha sido incumplido por la mayoría de ellos y los Estados Unidos, principal contaminador, las ha aumentado en un trece por ciento desde la Cumbre de Río. Como se recordará, el dióxido de carbono procede de los combustibles fósiles cuyo consumo se ha multiplicado por treinta a lo largo del siglo que ahora termina y sigue aumentando.

Por lo que se refiere a la capa de ozono, ésta se encuentra en la estratosfera y sus moléculas constituyen un filtro natural que nos protege de los rayos ultravioleta capaces, como se sabe, de producir cáncer de piel. Pues bien, los científicos han descubierto que la capa de ozono que rodea la Tierra es cada vez más ténue y han detectado, además, la existencia de un «agujero» sobre la Antártida. La prolongación de esta situación traerá como consecuencia el aumento de las afecciones cancerosas y el cambio de los ecosistemas terrestres y acuáticos con la consiguiente alteración de la pro-

ducción de alimentos. La disminución de la capa de ozono tiene su origen en la utilización de determinados compuestos clorados entre los que los CFC (Clorofluorocarburos) son los más conocidos. Para hacer frente a la situación se adoptó el 22 de marzo de 1985, en Viena, el Convenio internacional para la protección de la capa de ozono y, dos años después, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, en el que son parte ya más de ciento sesenta Estados y en el que se establece un calendario para la reducción escalonada de la producción, consumo y comercialización de un determinado número de sustancias que aparecen recogidas en un Anexo. Pero plazos fijados son demasiado largos y, por lo tanto, excesivamente permisivos si, como se nos dice, la desaparición de la capa de ozono puede acarrear tan graves consecuencias. Así, por ejemplo, el bromuro de metilo —muy utilizado en la agricultura— tiene «asegurada» su utilización hasta el año 2010. Por otra parte, hay sospechas fundadas de que determinados países productores que aunque inicialmente se resistieron han acabado firmando el Convenio, siguen permitiendo la fabricación y la comercialización de estos productos bajo denominaciones que tratan de enmascarar su verdadera entidad.

Finalmente, el patrimonio genético desaparece a la vez que los bosques tropicales en los que habita la mitad de todas las especies animales y vegetales que existen en la Tierra. No es preciso referirse al inmenso valor económico que encierra el material genético, para mostrar lo que de desastroso tiene su desaparición. Es suficiente poner de relieve su valor intrínseco, tal como se desprende del Convenio sobre diversidad biológica, firmado en Rio en 1992, con el que se pretende la conservación de la biodiversidad mediante «la utilización sostenible de sus componentes y la utilización justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes».

Sin embargo, desgraciadamente, el citado Convenio más que proteger la biodiversidad lo que hace es reglamentar su utilización económica y tratar de asegurar el acceso de los países ricos a los recursos genéticos de los menos desarrollados a cambio de la transferencia de las tecnologías necesarias para su aprovechamiento.

Este sucinto repaso del estado del medio ambiente es suficiente para mostrar el carácter global de las amenazas que se ciernen sobre el futuro de la Humanidad, el grave peligro que representan y, finalmente, la insuficiencia de las medidas que hasta ahora se han tomado al objeto de poner fin a esta situación.

III. LA LIMITADA EFICACIA DE LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Hace aproximadamente treinta años se empezaban a colocar las bases científicas de una nueva rama del Derecho internacional que en muy poco tiempo ha adquirido un desarrollo sin igual. Sus reglas se han multiplicado y, lo que es más importante, han pasado de pertenecer mayoritariamente al reino de la *soft law* a tener fuerza

vinculante y a alcanzar, incluso, algunas de ellas el carácter de normas de *ius cogens* o, quizá más exactamente, a imponer obligaciones cuya violación puede dar lugar a un crimen internacional. Por aquél entonces, los pioneros del Derecho internacional del medio ambiente, como A.Ch.Kiss o Y.Morin, pudieron parecer a algunos un poco alarmistas cuando se referían a los peligros que corría la biosfera como consecuencia del uso desordenado de los recursos naturales y del consiguiente deterioro del medio ambiente en general². Sin embargo, pocos años han bastado para que hayamos podido comprobar que aquellas previsiones no sólo eran fundadas sino que, incluso, habían sido superadas por la realidad. Por ese motivo, aún a riesgo de parecer catastrofista, es preciso llamar la atención de la sociedad internacional sobre la necesidad de tomar más medidas y de que éstas sean más expeditivas que las hasta ahora adoptadas para tratar así de poner fin a situaciones que, de perdurar, —y de ser cierto lo que los científicos nos anuncian— se convertirán a no muy largo plazo en un peligro para la supervivencia de la humanidad.

El rápido desarrollo del Derecho del medio ambiente no ha logrado ir acompañado de la contundencia necesaria para que sus conquistas superen el plano casi teórico en el que en buena medida se mantienen. Por otra parte, algunas de sus reglas sólo obligan a un reducido número de Estados. Incluso muchas de ellas —aunque esto no es lo peor— carecen de fuerza vinculante³. Por todo ello se va haciendo cada vez más imperiosa la necesidad de establecer mecanismos realmente capaces de imponer un cierto orden ecológico mundial y dotados de competencias suficientes como para poder impedir o sancionar actividades lesivas para el medio ambiente que, aunque no causen un daño inmediato, pueden llegar a producirlo a largo plazo o crear un riesgo de gran envergadura y constituir por ello una amenaza para la seguridad internacional y, a más largo plazo, para la paz mundial.

Es cierto que los medios jurídicos que, en poco tiempo, se han ido estableciendo para proteger el medio ambiente han evolucionado y, sobre todo, se han ido multiplicando a medida que los peligros que acechaban al ser humano como consecuencia del uso abusivo de esos recursos han ido aumentado y se han agravado. Hoy, asuntos como el de las focas del mar de Behring o el de la fundición de Trail pertenecen casi al género *naïf* si comparamos la capacidad depredadora de los canadienses de finales del siglo pasado con la de los actuales o si confrontamos los daños producidos por las chimeneas de la fundición de Trail —también canadiense— con el terrible balance de víctimas que arroja, por ejemplo, el accidente de una central nuclear.

En efecto, el Derecho internacional del medio ambiente ha evolucionado muy rápidamente⁴. Pasó por una primera etapa, iniciada a comienzos de los años setenta, en

2. Vid. A.A. Herrero de la Fuente, «Protection de l'environnement et sécurité internationale», *Les hommes et l'environnement. Hommage à Alexandre Kiss, Roche-Frison*, Paris 1998, pp. 297 y ss.

3. Vid. A.A. Herrero de la Fuente, «La reglamentación internacional en materia de prevención de riesgos nucleares», *Anuario de Derecho Internacional* 1982, pp. 102 y ss.

4. Vid. A.Ch. Kiss, *Los principios generales del Derecho del medio ambiente*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1975; «L'état du Droit de l'environnement en 1981: Problèmes et solutions», *Journal de Droit International* 1981, pp. 499 y ss.; «Nouvelles tendances en Droit international de l'environnement», *German Yearbook of International Law* 1989, pp. 241 y ss.; «La crise écologique de la fin du siècle vue par un juriste», *Reflexiones tras un año de crisis*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1996, pp. 159 y ss.

la que se reglamentó la protección de determinados elementos de la naturaleza tales como el mar, la atmósfera o la vida salvaje. La segunda etapa correspondió a la década de los ochenta y se caracterizó por la superación de la protección de tipo sectorial y la adopción del denominado método transversal que consistió en la creación de normas dirigidas a regular la producción, el transporte, la distribución, la utilización y la eliminación de todas aquellas sustancias que podían resultar nefastas para el medio ambiente. El final de los años ochenta coincide con el inicio de la etapa actual que puede considerarse como la de la globalización. Los problemas medioambientales han alcanzado, finalmente, la escala mundial –disminución de la capa de ozono, modificación del clima– y, en consecuencia, el Derecho del medio ambiente también se ha globalizado constituyendo el mejor ejemplo de ello la conclusión del Convenio sobre biodiversidad con motivo de la Conferencia de Rio de Janeiro en 1992.

En el plano normativo, la evolución ha dado lugar a la consolidación de los viejos principios y a la aparición de otros nuevos –prevención, precaución, utilización de la mejor tecnología disponible, etc.– así como a la multiplicación de los convenios internacionales tanto bilaterales como multilaterales. Sin embargo, los principios tienen un carácter tan general que son difícilmente utilizables cuando se trata de valorar en la práctica la conducta de un Estado o de exigir su cumplimiento. En cuanto a los tratados internacionales, la libertad para adherirse a ellos y la relatividad de los mismos puede llevar a que, como sucedió con motivo de la catástrofe de Chernobyl, el Estado que hubiera debido tomar medidas para evitarla o para minimizar sus efectos –la Unión Soviética– no estaba obligado por norma alguna de carácter convencional.

Por lo que se refiere a normas de carácter consuetudinario, éstas no han tenido tiempo de consolidarse en un ámbito tan reciente como es el Derecho internacional del medio ambiente. Sólo en el caso de que se conceda una muy superior relevancia a la *opinio iuris* con relación al factor material que se concreta en la repetición de actos podrá encontrarse alguna norma consuetudinaria en la materia o, tal vez, como consecuencia de la repetición de determinadas reglas de carácter muy general en los textos convencionales.

En cuanto a los mecanismos jurídicos utilizados para asegurar la protección de la naturaleza es, seguramente, en el campo de la codificación del Derecho internacional y, concretamente, en materia de responsabilidad internacional donde los trabajos realizados por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas han aportado las mayores novedades. Así, por un lado, frente a la tradicional responsabilidad por acto ilícito se ha configurado la responsabilidad por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el Derecho internacional. Por otro lado, el proyecto de artículos destinados a convertirse en un convenio codificador en materia de responsabilidad de los Estados ha introducido el concepto de «crimen internacional» al que corresponde un régimen agravado de responsabilidad.

Tanto la responsabilidad por actos no contrarios al Derecho internacional como la agravada como consecuencia de la comisión de un crimen internacional, afectan directamente a la defensa de la naturaleza. En la primera de ellas, la protección del medio ambiente constituye incluso su principal campo de aplicación. Sin embargo, se trata

de un ámbito en el que aún subsisten amplias divergencias sobre puntos fundamentales como puede ser el de saber si por responsabilidad del Estado se entiende únicamente la obligación que éste tiene de adoptar las medidas que se consideren necesarias para evitar un daño –labor de prevención– o si, por el contrario, la responsabilidad comprende también la obligación de reparar en el caso de que se produzca un perjuicio.

Mayor interés tiene para nosotros la definición por parte de la CDI del concepto de crimen internacional, especialmente en lo que se refiere al denominado «crimen ecológico». En efecto, el quinto informe sobre responsabilidad internacional, presentado en 1976 por el Relator especial R.Ago, abrió nuevos cauces en el ámbito de la protección de la naturaleza al proponer –y ser aceptada por la Comisión– la idea de distinguir dos regímenes diferentes de responsabilidad según la gravedad de la obligación internacional objeto de violación. Se creaba así la figura del crimen internacional, que suponía una responsabilidad agravada y que quedaba configurado en el artículo 19 de la primera parte del proyecto como «El hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto». Este mismo artículo añadía que un crimen internacional podía resultar, entre otras, «de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia y la protección del medio humano, como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares».

Es sabido que el interés de la dualidad de regímenes radica, sobre todo, en sus consecuencias y, como suele suceder, ahí es donde la CDI ha encontrado serias dificultades a la hora de ponerse de acuerdo y adoptar una decisión. Según la idea expuesta por R. Ago, en la hipótesis de un crimen internacional el Estado víctima de la violación de una obligación fundamental no solo podría exigir la reparación sino que, además, estaría legitimado para adoptar represalias tanto al objeto de forzar el cese de la violación o lograr una reparación como con una finalidad claramente punitiva que, incluso, en algún supuesto concreto, podría implicar el uso de la fuerza armada.

Este punto de vista fue bien acogido inicialmente, aunque con algunas matizaciones, por parte de los miembros de la CDI; pero las opiniones dejaron de converger cuando el siguiente Relator especial, W.Riphagen, propuso que, en caso de crimen internacional, todos los Estados podrían considerarse víctimas y, por lo tanto, adoptar sanciones contra el autor del crimen. A partir de este momento, el temor a legitimar una especie de «represalia popularis», de consecuencias peligrosas e imprevisibles, hizo que la CDI iniciara una prudente marcha atrás destinada a reducir las consecuencias de la dualidad de regímenes concebida por R.Ago sobre la que luego volveremos.

Pero llegados a este punto, es preciso señalar que el medio ambiente necesita protección mucho antes de que se produzca la gran catástrofe que pueda ser considerada como un crimen internacional y también sin necesidad de que haya víctimas concretas que puedan reclamar la responsabilidad objetiva del autor del hecho dañino. Las víctimas pueden aparecer cuando el daño sea ya irreversible y en ese caso puede no tener el menor interés pedir responsabilidades a nadie.

La extinción de una especie animal concreta a causa de la falta de protección necesaria por parte del Estado en el que aquella se encontraba establecida puede parecer únicamente una desgracia en el sentido de que no volveremos a verla más que diseccionada. Sin embargo, esa especie formaba parte de una cadena trófica que, al faltarle un eslabón, va a desestabilizar el equilibrio natural iniciando un efecto dominó de consecuencias imprevisibles, pero sin duda negativas. La explotación abusiva de los recursos pesqueros del mar por un grupo de Estados no produce seguramente un daño inmediato evaluable a corto plazo, pero a la larga puede agotar determinadas especies y, finalmente, poner en peligro la supervivencia de la población cada vez más numerosa de nuestro planeta. La lenta pero inexorable tala de la Amazonia puede ya parecerse más peligrosa si, como se nos ha dicho, ese territorio constituye el «pulmon» de la Tierra. Los Estados que no impiden que sus industrias emitan impunemente sustancias que contaminan la atmósfera están contribuyendo al aumento de las lluvias ácidas y al agravamiento del denominado efecto invernadero. Los que no evitan que en su territorio se sigan fabricando y exportando los CFC, están favoreciendo la desaparición de la capa de ozono. Los que, por las razones que sea, permiten que unas centrales nucleares obsoletas sigan en funcionamiento con el consiguiente peligro que ello implica, o los que, finalmente, realizan pruebas nucleares en las que se desprende tal cantidad de radiactividad que, de fallar algo por causas naturales o humanas, podría producir una catástrofe a escala planetaria, todos estos Estados realizan o toleran la realización de actividades que entrañan un peligro para la Humanidad. Ni el concepto de crimen internacional ni la responsabilidad objetiva sirven para poner fin a todos los problemas descritos. Ello hace pensar en la necesidad de que la sociedad internacional reaccione y busque las fórmulas precisas para impedir actuaciones como las señaladas ya que lo que se encuentra en juego puede ser, finalmente, la propia supervivencia de la Humanidad.

En estas condiciones, frente a la globalización de los problemas medioambientales no parecen suficientes los mecanismos clásicos de carácter convencional, ni siquiera los multilaterales. Se tiene la sensación de que esas vías han llegado ya a su agotamiento. Hay que buscar otras nuevas aunque, tal vez, lo que se necesite realmente sea una especie de revolución medioambiental que, de forma semejante a lo que en su día fue la revolución industrial, suponga un cambio total de rumbo económico, social y cultural capaz de modificar por completo la forma de vida y la escala de valores actuales⁵. Por el momento, la Comunidad internacional parece haber comenzado a reaccionar a través de la utilización de dos nuevas vías de protección: La consagración del derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano fundamental y la consideración del medio ambiente como un factor de seguridad internacional de forma que su falta de protección pueda ser considerada como una amenaza y pueda justificar una «intervención ecológica» semejante a las intervenciones humanitarias que ya conocemos. Es cierto que todo lo que sea intervención debe ser considerado sospechoso y rechazado de entrada o cuando menos observado con lupa para estar seguros de su licitud, pero no es menos cierto que si lo que nos auguran los científicos es verdad, la Comunidad internacional en su conjunto tendrá que actuar pronto y de forma contundente.

5. *Vid.* L.R. Brown, «Launching the Environmental Revolution» *Global Environmental Security*, Springer, Berlin 1996, pp. 17 y ss.

IV. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

Lo que acabamos de poner de relieve lleva a considerar que sería bastante lógico que, dentro de la evolución de los acontecimientos y del consiguiente progreso del Derecho, junto a la asunción de la necesidad perentoria de proteger el medio ambiente con medidas cada vez más contundentes se hubiera reconocido enseguida la existencia de un derecho fundamental de la persona humana al disfrute de un medio ambiente sano en el que pudiera desarrollar su vida de forma adecuada. Pero no ha sido así, al menos dentro del derecho internacional positivo⁶. El «derecho al medio ambiente» no figura en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este caso, la razón no es la ausencia de acuerdo acerca de su introducción en tan importante documento sino, pura y simplemente, la falta de conciencia en aquél momento de la necesidad de proteger al ser humano frente a las agresiones al medio ambiente o, en general, a la naturaleza. La opinión pública mundial no comenzó a percibir el problema hasta que se produjo el desastre del Torrey Canyon en 1967. Pero ha sido todavía después –tras accidentes como el de Seveso en 1976, o los de la Isla de las Tres Millas en 1979, Bhopal en 1984, o Chernobyl en 1986– cuando el gran público ha tomado realmente conciencia de la gravedad de la situación.

Todo esto induce a pensar que una declaración semejante, adoptada con posterioridad a la de 1948, debería haber incluido el derecho al medio ambiente y, sin embargo, el Pacto internacional sobre Derechos económicos, sociales y culturales, adoptado en 1966 por las Naciones Unidas, tampoco introdujo entre los derechos que proclamaba el de poder disfrutar de un medio ambiente adecuado. Esto puede resultar ya más sorprendente si se tiene en cuenta que en aquél momento ya había aparecido en la doctrina la idea –eso sí, muy controvertida– de que el medio ambiente sano constituía uno de los derechos humanos de la tercera generación, llamados también derechos de la solidaridad, junto con el derecho a la paz y al desarrollo⁷.

En realidad, el documento de relevancia internacional universal que, por primera vez, conecta la calidad del medio ambiente con los derechos humanos es la Declaración adoptada al término de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972. En ella se puede leer que «El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar...» En este punto, la Declaración de 1972 se vería completada, diez años después, por la Carta de la Naturaleza adoptada por la Asamblea General de la ONU en la que se proclama el derecho de toda persona a participar, de forma individual o colectiva, en la elaboración de las decisiones que afectan directamente a su medio ambiente y, en el caso en que éste resultara dañado, a tener acceso a la justicia para obtener reparación. Pero, desgraciadamente, ni la Declaración de Estocolmo ni la Carta de la Naturaleza tienen fuerza vinculante.

6. Vid. A.A. Herrero de la Fuente, «Nuevos cauces jurídicos para la protección internacional del medio ambiente», La Declaración universal de los Derechos humanos en su 50 aniversario, Bosch, Barcelona 1998, pp. 465 y ss.

7. Vid., entre otros, D.Urbe Vargas, «La troisième génération des droits de l'homme», Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye 1984-I, vol. 184, pp. 359 y ss.

En el marco europeo, en el que la protección de los derechos humanos ha alcanzado un amplio y eficaz desarrollo, es preciso señalar sin embargo que ni el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma en 1950, ni la Carta Social Europea, adoptada en Turín en 1961, introducen precepto alguno relativo a la protección del medio ambiente⁸. Tampoco los Protocolos que han ido entrando en vigor con posterioridad. Sin embargo, como enseguida veremos, eso no ha impedido que el Tribunal europeo haya podido proteger el derecho a un medio ambiente sano a través de la toma en consideración de derechos fundamentales formalmente recogidos en el Convenio. Ello no obsta, sin embargo, para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya protegido el derecho a un medio ambiente sano en tanto que elemento necesario para el disfrute de otros derechos formalmente reconocidos en el Convenio de Roma.

La introducción de un «derecho al medio ambiente» en el elenco de derechos humanos internacionalmente protegidos ha planteado desde siempre algunas dificultades relacionadas, en primer lugar, con el poco preciso contenido del propio concepto de medio ambiente y, en segundo lugar, con el alcance de la garantía que debe incorporar el reconocimiento de un derecho fundamental como tal. La cuestión de la titularidad del derecho, de quién puede exigir el respeto de ese derecho y en qué condiciones, es decir, las vías de recurso y el *ius standi*, también ha sido objeto de amplio debate.

La expresión medio ambiente tiene, efectivamente, un contenido difícilmente delimitable⁹. El medio ambiente lo componen muchos elementos muy distintos unos de otros, desde la biosfera en su conjunto hasta el entorno físico inmediato de un individuo. Por otro lado la expresión derecho al medio ambiente sin más no significa gran cosa. Todos tenemos un medio ambiente en el que vivimos. Lo que hace falta es que sea adecuado para vivir. De ahí la necesidad sentida por los legisladores nacionales de acompañar la expresión derecho al medio ambiente de diferentes adjetivaciones: medio ambiente sano, medio ambiente adecuado, medio ambiente ecológicamente equilibrado, medio ambiente que permita una vida digna, etc. Por otro lado es preciso delimitar el contenido de la obligación de proteger el medio ambiente. Además hay que decidir si el deber de proteger el medio ambiente corresponde solo al Estado o también a los ciudadanos.

Todo esto ha tenido como consecuencia el que durante mucho tiempo haya sido difícil configurar un derecho al medio ambiente. Sin embargo, hoy puede decirse que existe coincidencia en la doctrina sobre la necesidad de configurar el derecho al medio ambiente como un «derecho procedimental», es decir, no como una obligación de resultado para el Estado sino como una obligación de poner los medios necesarios para alcanzar ese resultado. Se trataría de la obligación de tomar medidas con vistas a la conservación o a la mejora del medio ambiente. Desde esta perspectiva, el ciuda-

8. Vid. J.P. Jaqué, «La protection du droit à l'environnement au niveau européen ou régional», *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, Paris 1987, pp. 67 y ss.

9. Diferentes acepciones en A. Kiss y D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Ed. Frison-Roche, Paris 1995, pp. 3 y ss. y un estudio profundo en A. Kiss, «An introductory note on a human right to environment», *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*, United Nations University Press, Tokio 1992, pp. 199 y ss.

dano tiene derecho a exigir del Estado la adopción de tales medidas y para ello tiene también derecho a estar informado, a participar en la adopción de dichas medidas y, finalmente, a tener acceso a la justicia cuando considere improcedente la acción o la inacción del Estado¹⁰. Se trataría, por consiguiente, del «derecho a la protección del medio ambiente».

Esta forma de concebir el «derecho al medio ambiente» ha incidido ya en el derecho internacional positivo. La Carta africana de Derechos humanos de 1981 establece que todos los pueblos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente satisfactorio y global y el Protocolo adicional al Convenio americano de Derechos humanos, adoptado en San Salvador en 1988, afirma que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a disfrutar de los servicios públicos esenciales. Pero, mucho más cercano a nosotros, el Convenio de Aarhus, de 1999, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales –firmado por los quince Estados miembros de la Comunidad Europea y por la propia Comunidad– reconoce que «toda persona tiene el derecho de vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar»¹¹.

V. LA EXIGENCIA DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN ARAS DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

La otra vía por la que parece que la Comunidad internacional puede emprender nuevas acciones para la protección del medio ambiente, es la del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Durante muchos años, el concepto de seguridad se abordó casi exclusivamente desde una perspectiva nacional y con un enfoque eminentemente militar, basándose en la idea de que un Estado podía sentirse seguro desde el punto de vista económico o social y, sin embargo, perderlo todo como consecuencia de una derrota militar. Por ese motivo las dimensiones no militares de la seguridad se mantuvieron en un segundo plano con relación a las de carácter estratégico, incluso en los estudios realizados con posterioridad a la segunda guerra mundial. La Carta de las Naciones Unidas, sin embargo, al introducir entre los objetivos

10. Sobre esta cuestión, M. Déjeant-Pons, «La Convention européenne des Droits de l'Homme et le droit à l'information en matière d'environnement», *La Convention Européenne des droits de l'homme: Développements récents et nouveaux défis*, Bruylant, Bruselas 1997, pp. 135 y ss.

11. Lo cual hace absolutamente impresentable que el art. 36 del proyecto de Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea despache el medio ambiente como como un simple objetivo de las políticas comunitarias: «Todas las políticas de la Unión garantizarán la protección y conservación de un entorno con la calidad de vida adecuada, así como la mejora de la calidad del medio ambiente, teniendo en cuenta el principio del desarrollo sostenible». No prevé, como puede comprobarse, ninguna obligación directa a cargo ni de la Comunidad ni de los Estados y esa formulación supone dar la espalda a una construcción jurídica que desde hace ya unos cuantos años goza del consenso universal: Hoy existe un derecho individual, un derecho de la persona a la protección del medio ambiente. Por tanto es incomprensible que el proyecto de Carta se exprese en unos términos absolutamente superados y por ello no es de extrañar las críticas de que está siendo objeto, entre las cuales destaca la del *European Council of Environmental Law* que, en su reunión de Funchal de septiembre de 2000, ha adoptado una Resolución en la que afirma textualmente que el artículo 36 que comentamos «constituye una regresión injustificable en relación con los compromisos asumidos por los Estados miembros de la Unión Europea, tanto en el plano nacional como en el internacional, y no refleja la evolución experimentada por el derecho en el curso del último decenio».

de la Organización el de mantener la paz y la seguridad internacionales, abordaba la seguridad desde una perspectiva internacional aunque la mantenía todavía dentro de un contexto casi exclusivamente militar. Por otra parte, los primeros comentaristas de la Carta de San Francisco llegaron a afirmar que era dudoso que existiera diferencia entre los términos «paz» y «seguridad» y que, por consiguiente, este último resultaba superfluo¹². Esta interpretación puede parecer demasiado radical pero lo cierto es que cuantas veces se hace referencia en la Carta a la seguridad ésta aparece junto a la paz y ambas se contemplan juntas como el objeto a preservar frente a una agresión. Y se trata, sin ninguna duda, de una agresión armada puesto que, como es sabido, los intentos que con posterioridad se hicieron para introducir en el concepto de agresión actividades diferentes del uso de la fuerza armada tropezaron hasta muy recientemente con un claro rechazo por parte de la sociedad internacional.

Es a partir de los años setenta cuando se abre paso la idea de que la seguridad sólo puede ser entendida desde una perspectiva global al tiempo que, junto a los aspectos militares de la misma, se introducen otros de carácter político, económico, social, cultural y también medioambiental. Se trata, además, de factores que no son independientes sino que inciden los unos sobre los otros y se estimulan recíprocamente¹³. Pues bien, la relevancia de los factores medioambientales como componente de la seguridad aparece por fin «oficialmente» recogida en la importante Declaración de 31 de enero de 1992, hecha pública con motivo de la reunión de los miembros del Consejo de Seguridad a nivel de jefes de Estado, en la que se afirma que la ausencia de guerra y de conflictos militares entre los Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales y se reconoce que existen «causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica que se han convertido en amenazas para la paz y la seguridad».

Esta constatación por parte del Consejo de Seguridad coincide, además, con el sentimiento, cada vez más extendido en la sociedad internacional, de que es absolutamente necesario proteger la Naturaleza si se desea mantener la vida sobre nuestro planeta ya que hoy resulta fácilmente demostrable que la acción abusiva del hombre puede producir daños en el ecosistema que, al ser muchas veces irreversibles, dan lugar a una cadena degenerativa que lleva a mayores deterioros. Todo ello pensando en la falta de voluntad destructiva, ya que, si alguien deseara apresurar la destrucción, hoy existen medios suficientes en manos de los Estados como para poder culminar el proceso en poco tiempo.

Una vez admitido que la falta de una protección suficiente del medio ambiente constituye una amenaza para la seguridad de la Humanidad, el paso siguiente consiste en demostrar que esa inseguridad pone en peligro la paz. Y es que, efectivamente,

12. *Vid.* H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens and Sons, London 1950, p. 13.

13. *Vid.* R. Gilpin, *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton 1987; J.T. Mathews, «Redefining security», *Foreign Affairs*, Spring 1989, pp. 162 y ss.; K. Booth, *New Thinking about strategy and international security*, Harper and Collins, London 1991; B. Bouzan, *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991; A.P. Carter, W.V. Perry y J.D. Stembruner, *A new concept of cooperative security*, Brookings, Washington 1992; R.D. Lipschutz (Ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York 1995.

la falta de recursos, de tierra arable, de agua, produce declive económico, pobreza, enfermedades, muertes prematuras que, a su vez, son el origen de tensión social, inestabilidad política, fuertes movimientos migratorios que fácilmente pueden crear situaciones insostenibles capaces de degenerar en un conflicto interno o, incluso, internacional. De manera que, finalmente, no sólo la seguridad sino también la paz se encuentran en juego.

En los últimos años se ha empezado a denominar «conflictos verdes» a aquellos que, como consecuencia de la degradación del medio ambiente, han dado lugar a crisis tanto internas como internacionales. De ellos se piensa que van a ser la principal fuente de enfrentamientos bélicos en los años venideros. Ya no se trata, por consiguiente, de la cuestión de los daños ecológicos que producen los conflictos armados sino, por el contrario, de la posibilidad de que un entorno ecológico deteriorado sea la causa del conflicto bélico. Si en el lugar existen también problemas de otro tipo, se hablará entonces de la «chispa verde» capaz de poner fuego a una situación explosiva¹⁴.

La falta de agua y la consiguiente degradación de los suelos fértiles, constituyen en el momento actual la principal fuente de inestabilidad en muchos lugares del planeta. Es suficiente recordar el cercano Oriente, donde en los Territorios ocupados hay graves problemas de reparto de agua, o la India —especialmente en el Estado de Pundjab— o países como Egipto o Argelia en los que las dificultades en el aprovisionamiento de agua no son difíciles de conectar con la aparición de grupos radicales como los Hermanos musulmanes o el Frente islámico de salvación. En el plano internacional se puede citar el conflicto entre Siria y Turquía con motivo del reparto de las aguas del Eufrates o entre Egipto, Etiopía y Sudán, con relación al Nilo, que llevó a que, en 1985, el entonces Ministro de asuntos exteriores de Egipto, B. Boutros-Ghali, afirmara que la próxima guerra en la región tendría que ver con las aguas del Nilo y no con problemas de tipo político.

La progresiva desaparición de otros recursos naturales también constituye un factor de riesgo. Es suficiente pensar que sólo un diez por ciento del territorio de China es cultivable y esta superficie se encuentra en regresión como consecuencia, en unas zonas, del exceso de irrigación y, en otras, de la desertificación. Entre tanto, a pesar del freno impuesto a la explosión demográfica, la población del país sigue creciendo con un ritmo del uno por ciento. Por lo que se refiere —último ejemplo— a la pesca, es sabido que el noventa por ciento de los caladeros tradicionales se encuentran en condiciones de sobre-explotación. Si ya en los años setenta hubo un gran conflicto —la «guerra del bacalao»— entre ingleses e islandeses y, en alguna medida, la guerra de las Malvinas en los ochenta también tuvo que ver con la riqueza pesquera de la zona y, más recientemente, España se ha enfrentado con Canadá por la misma razón, la situación en el Atlántico no es grave comparada con la que existe en el Índico entre países como Birmania, Corea del Sur, Tailandia y Vietnam en los que se practica una auténtica «piratería pesquera» en razón de la escasez de los recursos existentes.

En definitiva, el deterioro del medio ambiente no sólo pone en peligro la seguridad de la Comunidad internacional sino que constituye un importante factor de ines-

14. *Vid.* M. Schmitz, *Les conflits verts*, Collection GRIP-Informations, Bruxelles 1992, pp. 63 y ss.

das formas, nadie ha vuelto a hablar de ello desde entonces. Lo cierto es que aunque no llegue a producirse esa revolución medioambiental a la que nos hemos referido, los miembros de la sociedad internacional tendrán que aceptar nuevas limitaciones a la soberanía en aras de su propia supervivencia. Habrá que tomar nuevas medidas para evitar la contaminación, tendrá que haber más control sobre los recursos para asegurar que su explotación sea sostenible y tendrá que existir una mayor solidaridad en el reparto de los mismos. Lo que ya se está empezando a gestar a todos los niveles con relación al agua habrá de extenderse a no tardar mucho a otros recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- M. BACHELET, *L'ingérence écologique*, Ed. Frison-Roche, Paris 1995.
- R. BERMEJO, *L'Antarctique et ses ressources minérales: Le nouveau cadre juridique*, P.U.F., Paris 1990.
- K. BOOTH, *New Thinking about Strategy and International Security*, Harper and Collins, London 1991.
- B. BOUZAN, *People, States and Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991.
- L.R. BROWN, «*Launching the Environmental Revolution*», en *Global Environmental Security*, Springer, Berlin 1996, pp. 17 y ss.
- A.P. CARTER, W.V. PERRY Y J.D. STEMBRUNER, *A New Concept of Cooperative Security*, Brookings, Washington 1992.
- M. DEJEANT-PONS, «*Le droit de l'homme à l'environnement droit fondamental au niveau européen dans la cadre du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*», *Revue Juridique de l'Environnement* 1994, pp. 373 y ss.
- R. DESGAGNÉ, «*Integrating environmental values into the european convention on human rights*», en *American Journal of International Law* 1995, pp. 263 y ss.
- P.M. DUPUY, «*Le droit à la santé et la protection de l'environnement*», en *Colloque de l'Académie de Droit International de La Haye* 1978, pp. 340 y ss.
- R. GILPIN, *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton 1987.
- G. GORDINI, «*La notion d'ingérence en matière d'environnement. L'apport d'une analyse des législations*», en *Revue Internationale de Droit Comparé* 1992, pp. 689 y ss.
- H. GROS ESPIELL, «*El derecho a vivir y el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*», *Anuario Argentino de Derecho Internacional* 1992-93, pp. 45 y ss.
- G. HANDL, «*Environmental security and global change*» en *Environmental protection and International Law*, Graaham and Trotman, London 1991.
- A.A. HERRERO DE LA FUENTE, «*La reglamentación internacional en materia de prevención de riesgos nucleares*», en *Anuario de Derecho Internacional* 1982, pp. 102 y ss.

- «Protection de l'environnement et sécurité internationale», en *Les hommes et l'environnement. En hommage à Alexandre Kiss*, Ed. Frison-Roche, Paris 1998, pp. 297 y ss.
- «Hacia un derecho de injerencia ecológica», en *Anuario portugués de Direito do Ambiente* 1997, pp. 77 y ss.
- «Medio ambiente y seguridad. Algunas reflexiones a raíz de la segunda cumbre de la Tierra», en *Anuario de Derecho Internacional* 1997, pp. 561 y ss.
- «Nuevos cauces jurídicos para la protección internacional del medio ambiente», M. Balado y J.A.G. Regueiro (Coord), *La Declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*, Bosch, Barcelona 1998, pp. 465 y ss.
- A.CH. KISS, *Los principios generales del Derecho del medio ambiente*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1975.
- «L'Etat du Droit de l'environnement en 1981», en *Journal de Droit International* 1981, pp. 499 y ss.
- «Nouvelles tendances en droit international de l'environnement», en *German Yearbook of International Law* 1989, pp. 241 y ss.
- «La crise écologique de la fin du siècle vue par un juriste», en A.A. Herrero de la Fuente (Coord), *Reflexiones tras un año de crisis*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1996, pp. 159 y ss.
- R.D. LIPSCHUTZ (Ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York 1995.
- J.T. MATHEWS, «Redefining security» en *Foreign Affairs*, Spring 1989, pp. 162 y ss.
- M. SCHMITZ, *Les Conflits Verts*, Collection GRIP-Informations, Bruxelles 1992.