

BASES DEL DERECHO AMBIENTAL

La protección del medio ambiente en el Derecho internacional

José Juste Ruiz¹

El objeto de esta conferencia es presentar las dimensiones internacionales del problema ambiental desde una perspectiva jurídica, reivindicando el papel que el Derecho internacional ha desempeñado en los últimos cuarenta años en la creación de un Derecho ambiental antes inexistente.

Aspectos generales

La Corte Internacional de Justicia, en una opinión consultiva emitida en 1996 sobre la legalidad del empleo de armas nucleares, afirmó que “el medio ambiente no es una abstracción, sino que es el espacio en el que viven los seres humanos y del que depende la calidad de su vida y su salud, inclusive de las generaciones futuras”. Ese espacio, en el que viven los seres humanos y que sustenta todas las otras formas de vida, está sometido a un proceso de degradación de tal magnitud que si no se toman medidas adecuadas puede convertirse en un problema crítico, en un problema de supervivencia para la humanidad en su conjunto.

Los Estados, gestores del ordenamiento internacional y de los derechos internos de cada uno, han tomado nota del problema y decidido cooperar entre sí, adoptando normas jurídicas que le den respuesta a este problema. Sin embargo, en el camino de la cooperación en materia ambiental hay problemas particulares y difíciles. Dichos problemas se suscitan porque vivimos en un mundo ecológicamente único pero jurídica y políticamente compartimentado. Ahora bien, el ecosistema en el que se desarrolla la vida no es uno dividido en unidades estancas, sino que son varios interrelacionados a escala planetaria. Todos los elementos de los ecosistemas mundiales están interconectados y son interdependientes; por lo tanto, no es posible tratarlos de modo parcial. Por el contrario, la mayoría de los problemas ambientales deben abordarse de manera global, con criterios sistémicos u “holísticos”, si se quiere lograr resultados efectivos.

Sin embargo, este mundo único, desde la perspectiva ecológica, está fragmentado política y jurídicamente, dividido en espacios que corresponden a los distintos Estados nacionales. De acuerdo con el Derecho internacional, cada Estado tiene capacidad de decisión autónoma sobre las actividades que se realicen en los espacios bajo su soberanía o jurisdicción. La soberanía del Estado, que constituye un principio crucial del Derecho internacional, implica que si los Estados quieren abordar los problemas que se plantean a escala mundial, tienen que concertar y coordinarse para obligarse a sí mismos a aplicar las medidas que cada uno genera en sus territorios y las de carácter bilateral y multilateral.

Por otra parte, algunos componentes vitales del ecosistema mundial se encuentran en espacios situados más allá de cualquier jurisdicción nacional, tales como alta mar, los fondos marinos u oceánicos, la atmósfera terrestre etcétera. Todos estos espacios comunes o “*global commons*” son también elementos del ecosistema único en el que se produce la vida sobre la tierra, aunque ningún Estado ejerza soberanía sobre los mismos. Estos espacios comunes requieren un régimen protector cuya aplicación se hace aún más complicada porque, salvo en el caso de la Autoridad Internacional de

¹Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia. Miembro de la lista de árbitros en cuestiones de medio ambiente de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. Experto nacional destacado en el Servicio Jurídico de la Comisión de la Unión Europea (UE). Experto internacional en diversos proyectos de la FAO, del PNUMA y de la UE, asesor del Ministerio de Medio Ambiente y del Ministerio de Asuntos Exteriores en diversas delegaciones en Conferencias y Convenios internacionales.

los Fondos Marinos, no hay ninguna otra que tenga competencia sobre esos espacios. Vemos pues que los distintos elementos indisolubles que componen el ecosistema mundial o bien están repartidos en parcelas sometidas a la soberanía de los Estados o se encuentran en zonas situadas más allá de las jurisdicciones nacionales.

En este complejo marco se plantean problemas transfronterizos y también globales que requieren la atención y cooperación de los Estados. Los problemas transfronterizos se dan cuando las actividades autorizadas por un Estado en su territorio producen un impacto ambiental más allá de sus fronteras, en el territorio de otros Estados o en zonas más allá de la jurisdicción nacional. Uno de los primeros ejemplos de esta situación se produjo en la década de los años 40 del pasado siglo, cuando los humos de una industria canadiense afectaron al medio ambiente en los Estados Unidos asunto de la Fundición de Trail, que fue objeto de un arbitraje entre Estados Unidos y Canadá. Aquél precedente se multiplicó exponencialmente, dando lugar a toda una saga de episodios de contaminación transfronteriza que han conmocionado a la opinión pública mareas negras como la del Prestige, accidentes nucleares como el de Chernobil, accidentes industriales como el de Bophal, movimientos de desechos peligrosos como los de Seveso, etcétera. Hoy en día, los ejemplos de actividades autorizadas en un Estado que pueden producir un efecto de contaminación transfronteriza en otro siguen dándose, como las fábricas de papel en Uruguay que pueden tener consecuencias perturbadoras en el medio ambiente de Argentina. Por ello, los Estados necesitan resolver los problemas estableciendo reglas que tiendan a evitar los impactos transfronterizos, así como esquemas de cooperación para la protección del medio ambiente común.

Con el paso del tiempo, los Estados se han encontrado con problemas de carácter global aún más insidiosos la protección de los mares, de la atmósfera y de la biodiversidad que requieren tratamiento diferenciado. En estos casos, la cuestión no se planea entre un Estado y otro, puesto que este tipo de problemas son por lo general difusos, diluidos y afectan a la comunidad internacional en su conjunto. Son problemas de origen difuso y consecuencias aleatorias, ya que la víctima de la degradación causada puede ser cualquier Estado, sin que se pueda saber con exactitud cuál sufrirá más. En última instancia, todos los Estados se verán afectados, en mayor o menor medida, por los daños ambientales resultantes de los problemas globales degradación de los mares y océanos, agotamiento de los recursos naturales, pérdida de la diversidad biológica, etcétera.

Las características de los nuevos problemas globales se perciben con particular claridad en el caso del cambio climático. Su origen es difuso, ya que todos los Estados contribuyen al problema, aunque sin duda los países desarrollados han contribuido mucho más. Sus consecuencias pueden ser muy graves, pero resulta imposible determinar quién las sufrirá con mayor intensidad aunque es claro que los países en desarrollo tendrán mayores dificultades de adaptación. Los efectos de los problemas globales se producen en un escenario aleatorio, lo que nos enfrenta a una situación realmente compleja e inusitada en las relaciones internacionales.

El papel del Derecho internacional

Para adoptar medidas eficaces que solucionen los problemas ambientales, tenemos que encontrar un marco jurídico de referencia, y los posibles serían los siguientes:

1. El Derecho internacional común, que regula las relaciones entre los Estados a escala mundial.

2. Los sistemas regionales de integración o cooperación, que establecen un régimen jurídico propio, más o menos desarrollado, como la Unión Europea, el **MERCOSUR** o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (**TLCAN**).
3. El Derecho nacional de cada Estado, en cuyo seno se tienen que adoptar reglas jurídicas, aplicarlas en forma eficiente y garantizar que se castigue a los culpables en caso de infracción.

Generalmente, nos movemos en los marcos nacionales; por ello, tendemos a creer que los problemas ambientales empiezan y terminan allí, y que las reglas jurídicas que van a resolverlos son las nacionales. Sin embargo, aunque eso sea parcialmente cierto, debemos reconocer que cada sistema jurídico nacional opera sobre la base de una superestructura internacional previamente establecida. Por lo mismo, podría decirse que el Derecho internacional ambiental posee una precedencia histórica, lógica y jerárquica sobre los regímenes de protección ambiental establecidos en el Derecho nacional de cada Estado.

Parece indiscutible que primero se establecieron las reglas internacionales relativas a la protección del medio ambiente y que luego dichas reglas han sido recibidas y desarrolladas en las legislaciones de cada país. Este dato no es gratuito, sino que viene determinado por un imperativo de lógica, ya que en el terreno ambiental las soluciones locales resultan muchas veces ineficaces en razón de la dimensión global de los problemas. En estos casos, resulta evidente que solamente una acción armonizada y coordinada a escala internacional puede resultar efectiva. La lógica impone, por lo tanto, que las medidas se adopten primero a escala internacional y, luego, descendiendo a los niveles de acción regional y nacional. Se produce así una cierta relación jerárquica, en cuya virtud las reglas del Derecho internacional priman sobre las reglas regionales y éstas, a su vez, priman sobre el Derecho nacional. El Derecho nacional es como la “correa de transmisión” para aplicar las reglas que se han generado en el marco internacional y que, tras ser eventualmente desarrolladas en los marcos regionales, son incorporadas y aplicadas en cada sistema de Derecho nacional. Al Derecho nacional le corresponde el importante rol de adaptar esas medidas internacionales y regionales a las necesidades particulares de cada país, y aplicarlas del modo más efectivo posible. Además, el Derecho interno de cada Estado puede ir más allá del estándar mínimo internacional, a través de la adopción de medidas nacionales de mayor protección. El Derecho nacional puede establecer normas más protectoras, pero nunca normas regresivas que deroguen las reglas mínimas establecidas en el marco internacional, es decir, no puede retroceder, pero sí avanzar en los estándares de protección ambiental aplicables. Ese es el papel fundamental que el Derecho nacional está llamado a cumplir.

Esta consideración es importante no solamente porque nos muestra una realidad a veces olvidada, sino también porque nos ofrece un parámetro o modelo para evaluar las medidas y actuaciones adoptadas en nuestro propio ordenamiento jurídico. Entender mejor las normas ambientales adoptadas en el marco internacional nos ayuda a resolver mejor los problemas que pueden plantear la adopción y aplicación de las normas nacionales.

Formación del Derecho internacional ambiental

El Derecho internacional ambiental tiene algunos rasgos esenciales que conviene subrayar, a saber: su carácter funcional finalidad protectora, su multidimensionalidad integrado por componentes o elementos distintos (ecológicos, económicos, políticos) y su orientación preventiva. La formación de las normas en este ámbito se realiza,

principalmente, por medio de tratados o convenios que establecen reglas obligatorias para los Estados Parte. En general, estos tratados tienen un carácter sectorial, ya que se fueron abordando para tratar las cuestiones más urgentes, sin responder a una planificación preestablecida o de conjunto.

La costumbre internacional tiene un papel marginal en la generación de jurisprudencia ambiental. Esto es así por lo nuevo del sector ambiental, que tiene unos 40 años de antigüedad, mientras que la costumbre internacional requiere una larga serie de precedentes para consolidarse y crear la *opinio juris*. Por otra parte, la costumbre norma primaria y no escrita no se adapta con facilidad a las exigencias de celeridad y detalle técnico, que son propias del Derecho ambiental.

En el sector ambiental internacional han adquirido gran importancia las llamadas normas *soft law*, que son aquéllas que no tienen carácter jurídicamente vinculante, es decir, que no generan obligaciones formales para sus destinatarios. Una gran parte de las normas internacionales establecidas hasta la fecha no son tratados vinculantes sino normas programáticas o declarativas, que tienen el denominador común de no ser formalmente obligatorias para sus destinatarios. Las razones por las que se ha recurrido tanto a adoptar normas de *soft law* en el marco del Derecho ambiental internacional son muy diversas; entre ellas, cabe señalar las dificultades que resultan de la incertidumbre científica sobre muchas cuestiones, la importancia de los impactos económicos que las medidas a adoptar implican para los Estados y las consideraciones políticas subyacentes. Así, cuando tras una larga negociación se comprueba que no hay un verdadero consenso que respalde la adopción de un tratado obligatorio, se presentan dos posibles soluciones: una es dejar de lado el tema, constatando el fracaso de la negociación y renunciando a establecer norma alguna por el momento. La segunda opción consistiría en adoptar una declaración u otro acto jurídico no vinculante y esperar que esa declaración genere un efecto positivo que permita volver sobre el problema cuando exista un consenso más sólido.

Un ejemplo de lo anterior se produjo en 1995 cuando se convocó una conferencia en Washington con el fin de adoptar un convenio mundial sobre la contaminación marina de origen terrestre. Los debates demostraron que entre los Estados negociadores no había consenso suficiente para que dicho instrumento fuese adoptado y pudiera entrar en vigor. Entonces, en vez de clausurar la Conferencia y anunciarla como un fracaso, se adoptó la Declaración de Washington sobre un plan de acción mundial relativo a la protección del medio marino contra la contaminación de origen terrestre. El plan de acción decía lo mismo que hubiera dicho el tratado, pero a diferencia de aquél no tenía carácter obligatorio sino recomendatorio. Muchos Estados lo aplican desde entonces y pronto llegará el día en que se pueda convocar una nueva conferencia para adoptar definitivamente un tratado obligatorio que ya no deje fisuras en cuanto a su cumplimiento.

La contaminación marina de origen terrestre genera 77 % de la contaminación global de los mares, por lo que es la principal fuente de contaminación. Sin embargo, hasta el día de hoy no se ha podido adoptar un convenio obligatorio porque no hay un consenso mínimo entre los Estados por el coste económico y político de las medidas que deben ser cumplidas para evitar este deterioro. En casos como éste, las *soft law* constituyen una opción inteligente, que cubre una necesidad real y que puede abrir el camino a normas más contundentes. Debe señalarse, también, la tendencia a utilizar otros instrumentos regulatorios innovadores, llamados “instrumentos económicos y de mercado”. Entre estos, cabe citar las “eco-etiquetas”, las “eco-auditorías” y otros acuerdos voluntarios que constituyen nuevas formas de regulación

internacional, todavía más diluidas que las normas de *soft law*, pero capaces de lograr resultados eficaces.

Características de los convenios ambientales

Los convenios son el elemento principal de la normativa internacional. Existen en la actualidad más de 300 tratados ambientales que establecen reglas obligatorias para sus destinatarios. Estos últimos son acuerdos celebrados por escrito entre Estados y regidos por el Derecho internacional, a los que se aplica el Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969. No obstante, en razón de la particularidad de la materia, los convenios ambientales presentan algunas peculiaridades que examinaré a continuación.

Formato dual: Prácticamente todos los tratados ambientales tienen un formato dual, es decir, están compuesto por el articulado, que establece las obligaciones de las Partes, y los anexos, que contienen disposiciones de carácter científico y técnico.

Tendencia a la institucionalización: A diferencia de lo que suele suceder en otros sectores del Derecho internacional, los tratados ambientales requieren una aplicación continuada desde su entrada en vigor. Por su complejidad, y por las dificultades que suscita su aplicación, han generado la necesidad de establecer mecanismos institucionales de seguimiento, esto es, para revisar cómo se avanza, las dificultades que se presentan y vigilar su cumplimiento. Para ello, se ha establecido un instrumento básico que es la Conferencia de las Partes (**COP**). Todos los tratados ambientales, sin excepción, incluyen disposiciones que establecen un “órgano” compuesto por todos los Estados Parte que se reunirá, con la periodicidad que se establezca, con objeto de verificar el proceso de aplicación y adoptar las decisiones necesarias para la mejor operatividad del instrumento. En vista de que los tratados ambientales se han vuelto muy complejos, ya no solamente es necesario un órgano general la Conferencia de las Partes, sino también una Secretaría, un organismo de cooperación científica y técnica, un organismo financiero, etcétera. Puede afirmarse, así, que los tratados ambientales experimentan una clara tendencia a generar procesos de institucionalización cada vez más desarrollados.

En la **COP** están representados los Estados Parte, a través de una delegación compuesta por personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y de otros ministerios o administraciones nacionales competentes, y también los llamados “observadores”. Los observadores son los Estados no Parte, los organismos internacionales interesados y las **ONG** representantes de los movimientos ecologistas y de los sectores industriales afectados. Todos ellos, están presentes en las reuniones de las Partes para reivindicar sus puntos de vista y para tratar de influir en las decisiones que se adopten. A mi entender, su presencia resulta muy útil y que la acción revitalizante de las **ONG** es muy eficaz. Aunque no tienen capacidad de voto, sí tienen capacidad de intervención, pueden presentar informes a menudo elaborados por los mejores expertos y de participar en los debates. Las **ONG** del sector ambiental saben moverse diplomáticamente como las propias delegaciones estatales, saben negociar, ceder y aceptar y, por eso, logran influir poderosamente en la orientación de las acciones en los foros internacionales. Las que actúan a escala internacional son organizaciones extremadamente serias, a las cuales los propios Estados prestan todo el respeto debido. Hoy en día, las **ONG** se han incorporado de un modo muy amplio y activo a los trabajos de las distintas instancias establecidas en los convenios ambientales.

Continuidad del proceso convencional: La complejidad de los temas ambientales hace que a menudo resulte difícil que un tratado resuelva de forma definitiva un problema concreto. Por ello, se ha consolidado un sistema operativo basado en la

adopción de un Tratado Marco que establece las reglas básicas de respuesta a un problema determinado, al que seguirán uno o varios protocolos que establecen regulaciones más detalladas.

Por ejemplo, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de 1992, establece reglas básicas que se centran en el reconocimiento de la envergadura del problema, en la idea de cooperación y en la proclamación de los principios que deben regular su solución, pero no contiene obligaciones muy precisas. En el momento de su adopción ni siquiera se sabía qué medidas precisas habría que tomar; aunque sí que se debía hacer algo. El Convenio Marco sobre Cambio Climático constituye el primer elemento normativo que establece obligaciones mínimas que serán desarrolladas mediante instrumentos ulteriores, los protocolos adicionales. Así fue como se adoptó el Protocolo de Kyoto de 1997, que establece reglas más detalladas relativas a la reducción cuantificada de las emisiones de gases de efecto invernadero por las Partes que son países desarrollados enumerados en el Anexo B, para el periodo de cumplimiento 2008-2012.

El sistema Convenio Marco-Protocolos es un modelo inteligente porque permite avanzar en función de las necesidades, conforme se amplían los conocimientos y del establecimiento de nuevos consensos sobre las acciones a desarrollar. Cuando aún no se sabe mucho sobre un problema ambiental determinado, o no existe un consenso político suficiente para enfrentarlo, lo más indicado es limitarse a adoptar reglas básicas que obliguen a una cooperación más intensa a medida que se vaya desvelando su verdadera identidad y dimensión. El Tratado Marco establece, así, un esquema normativo e institucional básico que puede irse completando mediante “Protocolos adicionales” que establezcan reglas más precisas para la solución del problema ambiental de que se trate.

Los Estados se encuentran cómodos con este método operativo porque un Protocolo es un tratado internacional en cuya negociación pueden participar todas las Partes involucradas pero que solamente obligará a aquellos Estados que lo ratifiquen. Así, por ejemplo, los Estados Parte en el Convenio Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático pudieron participar en la negociación del Protocolo de Kyoto, tratando de introducir las cláusulas que más les interesaban, y luego tomar una decisión definitiva a la luz del resultado final. Si el resultado final era satisfactorio, el Estado negociador manifestaba su consentimiento para obligarse y vincularse por el Protocolo. Pero si el resultado final no era satisfactorio, el Estado negociador no tenía la obligación de vincularse con el Protocolo, aun siendo parte del Convenio marco.

Asimetría convencional: Este es uno de los elementos más innovadores de los convenios ambientales. Tradicionalmente, las disposiciones de los tratados se aplicaban del mismo modo a todas las Partes. Sin embargo, en los tratados ambientales de última generación, especialmente después de la Conferencia de Río de 1992, podemos observar una clara tendencia a la relativización de las obligaciones en función de calendarios, así como al establecimiento de regímenes basados en la asimetría convencional. Unos Estados están obligados a unas cosas, otros a algunas otras y unos mas no están obligados prácticamente a nada. En el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en el Protocolo de Kyoto, de acuerdo con el régimen establecido, los 41 Estados enumerados en el Anexo B tienen que reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la proporción establecida, mientras que el resto de los Estados Parte, es decir, los países en desarrollo, no tienen ninguna obligación cuantificada de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Complejidad: De todo lo anterior resulta otro elemento importante; la creciente complejidad de los tratados ambientales. En el caso de la protección de la capa de ozono, el Convenio de Viena, de 1985, y el Protocolo del Montreal, de 1987, resultan

de muy difícil comprensión para los no iniciados, ya que la redacción, el contenido, el funcionamiento y la aplicación de sus disposiciones son altamente complejos y tecnicados. Esta dificultad, que se constata también con mayor o menor intensidad en otros muchos tratados ambientales, no es en verdad muy tranquilizante puesto que los tratados están hechos para ser aplicados por las administraciones nacionales por lo que deberían ser más simples. Pero, por dificultades insalvables, por condicionamientos políticos o, quizá en ocasiones, por mala técnica de redacción, algunos de los convenios ambientales se han convertido en instrumentos muy difíciles de entender y aplicar.

Aplicación del Derecho internacional ambiental

Dado el carácter preventivo, atenuado y flexible que caracteriza al Derecho internacional ambiental, los procedimientos de aplicación son también menos rígidos que en otros sectores.

Las cuestiones de aplicación de los tratados ambientales se resuelven en las reuniones de las Partes. En la práctica, se han desarrollado dos tipos principales de procedimientos, informativos (*reporting system*) y admonitorios (*non compliance procedures*). Los primeros son los más generalizados y consisten en exigir que los Estados presenten un informe periódico a la Reunión de las Partes sobre la aplicación del tratado en su país. Eso tiene un efecto dinamizador, porque las administraciones nacionales se preocupan por hacer algo, aunque sólo sea para ponerlo en el informe. Los segundos están orientados a verificar el cumplimiento y a resolver los problemas que se planteen en caso de detectarse situaciones insatisfactorias. Sobre la base de los informes presentados, al detectarse incumplimientos, la actitud que se adopta no es una punitiva sino más bien admonitoria y cooperativa. Se pide al Estado que incumplió una explicación de las causas de la situación, para ayudarle a superar esa deficiencia. Este es un elemento de cooperación que puede contribuir a la mejor aplicación de los tratados ambientales.

Al surgir las controversias ambientales, los Estados pueden acudir a los medios de solución políticos negociación, mediación, investigación, conciliación etcétera o jurídicos arbitraje y arreglo judicial. La Corte Internacional de Justicia de La Haya tiene cada vez más casos de problemas ambientales en sus manos. Otros tribunales internacionales, como el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, el Tribunal de Justicia de la UE, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos etcétera, contribuyen también a la creación de jurisprudencia en la materia.

También, hay que subrayar que los Estados son poco proclives a poner en causa la responsabilidad de otros Estados, cuando se producen daños al medio ambiente. Esto ha sucedido, incluso, en casos en los que se han generado daños ambientales catastróficos por incumplimiento de algún Estado de normas, como en el caso de Chernobil. Hay muchas posibles explicaciones al respecto, pero el hecho es que los Estados tienden a evitar plantear reclamaciones internacionales por daños al medio ambiente, relegando estas cuestiones del ámbito del Derecho internacional público responsabilidad internacional de los Estados o al del Derecho internacional privado responsabilidad civil de los particulares.

Responsabilidades comunes pero diferenciadas

Entre los nuevos principios del Derecho ambiental hay que destacar el que postula la cooperación internacional en un marco de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El concepto de “responsabilidades diferenciadas” proviene del principio

7 de la Declaración de Río de 1992, donde, por primera vez en la historia, los países desarrollados lo aceptaron por escrito en una declaración adoptada por una conferencia internacional, a la que asistieron jefes de Estado y de Gobierno de muchos países.

La Declaración de Estocolmo de 1972 decía, en su principio 23, que los Estados cooperarán “en pie de la igualdad”, lo que correspondía al paradigma histórico vigente en esa época. Ese paradigma era la igualdad soberana de los Estados, que implicaba igualdad de derechos e igualdad de obligaciones. Sin embargo, el principio 7 de la Declaración de Río de 1992 afirma que los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud e integridad del ecosistema de la Tierra. Luego destaca que, en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Y añade que 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 de los recursos financieros de que disponen.

En el texto anterior se deduce, de modo patente, que los países desarrollados reconocen tener una responsabilidad primordial, superior a la de todos los demás, a la hora de aportar respuestas a los problemas de sostenibilidad y de degradación del medio ambiente mundial. El principio 7 de la Declaración de Río señala, incluso, las dos razones subyacentes que sustentan esta responsabilidad principal: 1. que los países desarrollados tienen una deuda histórica y presente que pagar, ya que sus sociedades producen un impacto sobre el medio ambiente que no es comparable con el impacto producido por las sociedades de los países en desarrollo; y, 2. que solamente los países desarrollados poseen los medios tecnológicos y financieros capaces de aportar los remedios del problema.

Este es un cambio de visión histórico, lo que para los países en desarrollo se presenta como una gran oportunidad, puesto que en varios momentos han tratado de imponer sus derechos o hacerse escuchar por los poderosos. La razón de que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas haya podido formularse en el principio 7 de la Declaración de Río radica en que los países desarrollados han comprendido que el mundo es un solo barco que si se hunde, lo hace con todos. El principio de responsabilidades diferenciadas es una oportunidad para restablecer, al mismo tiempo, la protección del medio ambiente mundial para las generaciones presentes y futuras, y el equilibrio económico entre los países pobres y los ricos. El régimen del Protocolo de Kyoto ofrece a los países en desarrollo nuevas posibilidades para mejorar su situación económica, especialmente a través del “mecanismo de desarrollo limpio”.

PREGUNTAS Y OBSERVACIONES AL CONFERENCISTA

Pregunta: ¿Cuál es la representatividad real de las **ONG** en los foros multilaterales? ¿Son ellas las que toman las decisiones importantes y dictan las políticas a seguir, es decir, están por encima de los Estados?

Respuesta: En los foros internacionales están presentes tanto las **ONG** del sector ecologista como las de los sectores industriales de la industria ballenera, por ejemplo. Se produce, así, una especie de neutralización, ya que hay representantes de intereses distintos que hay que conciliar, y corresponde la última palabra a la Conferencia de las Partes. En los foros convencionales internacionales los Estados se ven sometidos a presiones por parte de los observadores, pero al final son ellos los que deciden, de modo que el monopolio de la acción está en sus manos. El problema es que en la

cuestión ambiental se plantean a menudo problemas de carácter científico que resultan opinables, porque la ciencia no habla con una sola voz. En estos casos, los Estados tienen una cierta tendencia a considerar que la ciencia dice aquello que a ellos más les conviene. Lo que hacen las **ONG**, ecologistas o representantes de intereses industriales, es presentar informes científicos de buena calidad, que ponen sobre la mesa argumentos favorables a sus tesis. Aunque la última palabra la tienen los Estados, los informes presentados por las **ONG** acaban por influir en las decisiones.

Pregunta: Podría explicarse mejor respecto al carácter vinculante de los anexos científicos. El hecho de ser más flexibles, ¿significa que no son vinculantes?

Respuesta: Jurídicamente, el tratado es una unidad desde el preámbulo hasta el punto final. De acuerdo con el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no hay una disparidad de valor jurídico entre las obligaciones contenidas en el dispositivo y las disposiciones técnicas y científicas contenidos en los anexos; todas forman parte del tratado, constituyen una unidad y están intercomunicados. La razón para que se formulen, por una parte, los artículos del dispositivo y, por otra, los anexos científicos y técnicos no radica en que unos sean obligatorios y otros no, ya que ambos son obligatorios. La razón estriba en que se quiere dejar una mayor flexibilidad en los procedimientos de revisión de los anexos, estableciendo a tal efecto disposiciones menos severas que las que se aplican a la enmienda de las obligaciones contenidas en el dispositivo.

Los artículos que establecen las obligaciones sustantivas de las Partes, las que, dicho sea de paso, ha costado mucho negociar, están pensados para durar. En general, los tratados establecen criterios severos para poder introducir enmiendas y modificaciones en el articulado, exigiendo una mayoría cualificada —a menudo de dos tercios— para su adopción y para su ulterior ratificación. Sin embargo, éste sistema rígido no sería adecuado para la modificación de los anexos científicos y técnicos que están llamados a una actualización casi permanentemente. Por ello, la modificación de los anexos mediante procedimientos rígidos, que impliquen mayorías cualificadas, resultaría poco expedito. La mayoría de los convenios ambientales establecen que las enmiendas de los anexos se podrán llevar a cabo en una reunión de las Partes, y que se adopte la decisión por mayoría de los miembros presente y votantes. Así, aunque tanto el dispositivo como los anexos son igualmente obligatorios, resulta mucho más simple modificar los anexos que modificar los artículos sustantivos de los tratados ambientales.

Pregunta: ¿Cómo llamar la atención de los gobernantes respecto a los convenios internacionales y, en particular, respecto a la aplicación del Derecho ambiental internacional?

Respuesta: Aprovecho su intervención para subrayar que, hoy en día, están en vigor más de 300 tratados ambientales y muchos Estados han suscrito la mayoría de ellos. Eso significa que hay que tener un aparato logístico y operativo dispuesto para acudir a 300 reuniones anuales de 300 convenios que se celebran en distintos lugares del mundo, lo que requiere no sólo disponibilidad de presupuesto sino también la posibilidad de configurar delegaciones que estén compuestas por expertos capaces de entender el debate que se plantea y defender las orientaciones que más convienen a su país. En cada delegación hay una dirección política, que suele corresponder al Ministerio de Asuntos Exteriores, pero debe haber también representantes de los organismos competentes con conocimientos técnicos de la materia, ya que cada convenio es un mundo en sí mismo. Esto no resulta sencillo para las administraciones nacionales, en particular en los países en desarrollo, que encuentran serias dificultades para mantener una presencia cualificada en todos estos foros. El inconveniente es que, si algunos Estados no están adecuadamente representados, los que sí lo están podrán adoptar las medidas que más les convengan sin tener en cuenta las exigencias,

intereses y puntos de vista de los demás. Esta situación ofrece una clara ventaja comparativa a los países desarrollados,. Aunque el problema no es fácil de resolver, existen distintos mecanismos de apoyo a las delegaciones de los países en desarrollo, de las que deben echarse mano para poder asistir y utilizar la posibilidad de participación.

Por otra parte, respecto a la importancia que los gobiernos confieren al cumplimiento del Derecho ambiental internacional, cabe mencionar que ellos se mueven por la presión de los ciudadanos. Si los ciudadanos no presionan, los gobiernos no se mueven, menos aún en el terreno ambiental, donde a menudo se plantean acciones a largo plazo que deben ejecutarse en el corto plazo, lo que genera costes inevitables en lo inmediato en función de un futuro mejor. Los gobernantes no suelen ser proclives a actuar con miras al futuro, viven en el presente y actúan esencialmente en función de los votos que han recibido y que piensan recibir. En este sentido, la ciudadanía debería tener una cultura ambiental más profunda y exigir a sus gobernantes que los temas ambientales reciban la prioridad que merecen. Si el ciudadano no reclama a su gobierno acciones ambientales avanzadas, nacional e internacionalmente, el gobierno nunca las tomará.