

Derecho Ambiental

Septiembre de 2022 - N° 1

AÑO XXVII

ISSN: 0024-1636

El desarrollo sostenible 50 años después de Estocolmo (*)



Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Sevilla. Abogado del ICAS. Director de la "Revista Andaluza de Administración Pública" y de "Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental". Vocal Consejo Andaluz de Medio Ambiente en calidad de Experto.

SUMARIO: I. El desarrollo sostenible como bien jurídico constitucionalizado.— II. El desarrollo sostenible como compatibilización de la actividad económica con la protección del medio ambiente en la Unión Europea.— III. A modo de conclusión.

I. El desarrollo sostenible como bien jurídico constitucionalizado

Realmente los conflictos *Desarrollo versus Protección del medio ambiente* se producen en la implantación de grandes infraestructuras (puertos, aeropuertos, autopistas, líneas de alta velocidad) y en los procesos de toma de decisiones sobre la explotación de recursos naturales en áreas sensibles de la naturaleza con ecosistemas frágiles o de fácil alteración o bien en aquellos casos en que la explotación de un determinado recurso natural pueda conllevar la destrucción de un elemento de crucial importancia para la preservación del medio ambiente. El desarrollo cualitativo alude a aquel que toma en consideración variables no meramente cuantitativas cifradas en volúmenes de producción, tales como los costes ambientales o los sociales. En los foros internacionales a partir del año 1980, se abrió paso decididamente la idea del desarrollo sostenible, afirmando especialmente en los Principios primero y tercero de la Declaración de Río, en el sentido de que el derecho al desarrollo de los diferentes países no es absoluto y se encuentra limitado, entre otros factores, por el respeto al medio ambiente. Recientemente, Aguado Puig ha analizado este tema en el ámbito internacional y de Derecho de la Unión Europea (1) respectivamente. Aguado Puig cree que existe un *corpus* jurídico en formación a nivel europeo, que denomina "derecho del desarrollo sostenible", el cual conforma una rama específica en el ordenamiento jurídico con identidad propia (2).

Desde un punto de vista jurídico, nuestro Tribunal Constitucional ha adoptado esta

conceptuación del medio ambiente y el desarrollo como bienes jurídicos constitucionalizados en la STC 64/1982 de 4 de noviembre (fundamentos jurídicos núms. 2 y 5).

El medio ambiente y el desarrollo son bienes constitucionales que es necesario compaginar en la forma en que decida el legislador competente. Un ejemplo de la aplicación de esa ponderación que ha de realizarse es la STC 170/1989 de 19 de octubre, en la cual el Tribunal Constitucional al examinar la constitucionalidad consideró que las prohibiciones eran admisibles dado el *carácter territorialmente limitado* de la prohibición y su escasa repercusión en el interés general económico (fs. núm. 7, STC 170/1989). Esta doctrina se reitera, entre otras, en la STC 102/1995, de 26 de junio (La Ley 13.115/1995), FJ 4. Lo que lleva a declarar que la prohibición absoluta e incondicionada de una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos *no puede decidirse por una Comunidad Autónoma*. (fs. núm. 8º) (3).

II. El desarrollo sostenible como compatibilización de la actividad económica con la protección del medio ambiente en la Unión Europea

La jurisprudencia inicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desbordado los planteamientos economicistas y rechaza que la existencia de intereses estrictamente económicos sea motivo suficiente para la reducción del patrimonio medioambiental. En la sentencia de 28 de febrero de 1991, pronunciada en el caso C. 57/1989 Comisión v.

Alemania, se ha considerado que la facultad de los Estados miembros para reducir la superficie de una zona de protección especial solo puede estar justificada por razones excepcionales. Pero el art. 6.4 de la Directiva de hábitats ha sido reformado después de este fallo admitiéndose que las razones de naturaleza económica o social constituyen razones imperativas de interés público. Hoy el art. 6, apart. 4, de la Directiva sobre los hábitats dispone:

"4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, *incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida*. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado".

Hoy la clave del proceso son las medidas compensatorias. Pero de los supuestos examinados por la Comisión Europea hasta la fecha, solo en escasas ocasiones el dictamen ha sido negativo, por ejemplo, minas subsidiadas de carbón en Alemania. Se revelan así, como elementos determinantes de la Comisión, la necesidad de que los criterios socioeconómicos sean a largo plazo, no admitiéndose a corto plazo: las minas de carbón en Alemania como actividad ampliamente subsidiada y con corto recorrido; la importancia de que un proyecto pertenezca a una

red transeuropea; la existencia de una tasa de paro mayor (15,2 en comparación con el 9,2 en una autopista en Alemania); la existencia de un Producto Interno Bruto (PIB) menor; o la existencia de descoordinación con otra política de la Unión (4) (5).

En la STJCE de 26 de octubre de 2007, en el Asunto C-239/04, el TJCEE ha declarado el incumplimiento de la República Portuguesa, de las obligaciones que le incumben en virtud del art. 6, apart. 4, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997, al ejecutar un proyecto de autopista cuyo trazado atraviesa la zona de protección especial de Castro Verde, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación del impacto ambiental y sin haber demostrado la falta de soluciones alternativas al citado trazado (alternativas de trazado fuera de la ZPE de Castro Verde).

La clave (§36 a 38) es la demostración de la ausencia de alternativas que aparecen una vez más, como la piedra de toque de los procesos de evaluación de impacto ambiental.

Hoy la jurisprudencia ha determinado con rotundidad que el art. 6.4 solo se aplica *después* de que las implicaciones del plan o proyecto hayan sido estudiadas, de acuerdo con el art. 6.3 directiva C-304/05, *Commission vs. Italy*, paragraph 83, Case C-258/11 *Sweetman and Others*, paragraph 35 C-521/12, *Briels*, paragraph 35 (6). Las excepciones del art. 6.4

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(*) Estudio realizado en el marco del Proyecto PID2020-115505RB-C22, Derecho de la biodiversidad y cambio climático: trama verde, suelos y medio marino del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

(1) AGUADO PUIG, "El desarrollo sostenible. El dere-

cho en la búsqueda del equilibrio", Colección Instituto García Oviedo N° 6, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla, 2019, ps. 171-209 y 213-225.

(2) AGUADO PUIG, ob. cit., ps. 384-385.

(3) SANTAMARÍA ARINAS cree que la STC de 24 de junio de 2014 ha tapado el debate verdaderamente importante que es el relativo a la sostenibilidad, en su triple dimensión ambiental, social y económica, del *fracking*

(SANTAMARÍA ARINAS, R., "Las claves jurídicas del debate sobre el *fracking*", *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, 2014, ps. 20, 24, 35-36.

(4) AGUADO PUIG, sintetiza la doctrina de la Comisión la concurrencia de razones imperiosas de interés público superior, "El desarrollo sostenible. El derecho en la búsqueda del equilibrio", ob. cit., ps. 334-338.

(5) Las decisiones de la Comisión pueden verse en

http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm.

(6) SUNDSETH, K. - ROTH, P., *Article 6 of the Habitats Directive Rulings of the European Court of Justice Final Draft September 2014, Ecosystems LTD (N2K Group) under contract N° 070307/2012/635359/SER/B3. 78*.

Editorial

Nos complace presentar un nuevo número del Suplemento de Derecho Ambiental de la *Revista Argentina La Ley*, creado por Guillermo Cano, fundador de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. En esta oportunidad, un número histórico pues en él recordamos los dos eventos más importantes de la disciplina a lo largo del tiempo: las cumbres de Estocolmo 72 y de Río 92, a cincuenta y treinta años de su realización.

Para recorrer sus contenidos, valorar sus aportes, hemos seleccionado trabajos de profesores extranjeros y nacionales,

perspectivas desde el Derecho Internacional, el Derecho Ambiental clásico, así como comentarios sobre la influencia de ambos momentos. Y un plus: se agrega en uno de los trabajos la declaración final de Estocolmo+50, texto que entendemos resultará un aporte significativo para la disciplina.

Para comprender el valor de ambos hitos, vale la pena recordar lo que decía Guillermo Cano, a poco de realizada la Cumbre de Estocolmo (y vale para Río 92): "las perspectivas del deterioro ambiental comenzaron súbitamente a volverse tan graves que, siendo su sustancia aparentemente solo técnica, por primera vez se advirtió la tras-

cendencia política del problema, y que esta es tal que justificó llevarlo al más alto foro de esa índole de que dispone la humanidad: la Asamblea General de las Naciones Unidas. Al considerarlo así, en el año 1969, esta convocó a la Conferencia que acaba de reunirse en Estocolmo en junio pasado (año 1972). El evento de Estocolmo tuvo una virtud: llevó a la consideración *horizontal* del conjunto del problema. Mostró que este forma un todo en el que todos los factores —el hombre incluido— interaccionan e interdependen; conjunto al que hay que tratar como tal, globalmente, tanto en sus repercusiones puramente nacionales, como en las internacionales" ("Los problemas de la preservación ambiental: su identificación, historia y geografía",

Conferencia pronunciada el 23/10/1972 en la Asociación para la Protección del Ambiente (APA), publicado como Capítulo 2 de Cano, Guillermo, "Derecho, política y administración ambientales", Depalma, Buenos Aires, 1978, ps. 23/4).

Este es el espíritu que hoy sigue presente en ambas declaraciones, ambas reuniones, el que hace que valga la pena dedicar esta visión en retrospectiva de ambos puntos de inflexión para el derecho ambiental en el mundo, en días en que incluso algunos se aventuran a discutir su autonomía.

Cita online: TR LALEY AR/DOC/2439/2022

CORREO ARGENTINO	FRANQUEO A PAGAR
CENTRAL B	CUENTA N° 10269F1

son de interpretación restrictiva (Comisión vs. Rep. de Italia, asunto C-304/05, Sentencia de 20 de septiembre de 2007) (7).

Los criterios de aplicación los encontramos el Dictamen de la Comisión de la Unión Europea de 28 de octubre de 2021/2021/C 437/01 *Comunicación de la Comisión - Evaluación de planes y proyectos en relación con espacios Natura 2000: orientación metodológica sobre el artículo 6, apart. 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats* (8).

(7) De la jurisprudencia AGUADO PUIG extrae el siguiente resumen magistral 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, párr. 35), en el que se incluyen como ta-

Esta también importante Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de abril de 2017, que declara el incumplimiento por Alemania del art. 6.3 de la Directiva 92/43 (hábitats), al autorizar la construcción de una Central de carbón (*Moorburg*) fuera de Natura 2000 Asunto C-142/16. Se puede predicar la protección de actividades externas que afectan los espacios. El último fallo relevante es el C-411/19, *WWF Italia Onlus y otros vs. Presidenza del Consiglio dei Ministri y Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA*

les las consideraciones económicas y sociales. b) En consecuencia, ha de ser sometido a un criterio de interpretación estricto (Sentencia *Castro Verde*, párrs. 35 y 36, y Sentencia caso *Santa Caterina Valfurva*, párr. 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, párr. 83, caso *Alto Sil*, asunto C-404/09, párr. 103 y caso *Briels*, asunto

(ANAS) (ECLI:EU:C:2020:580) STSJUE de 16 de julio de 2020, que reafirma la importancia de las alternativas.

III. A modo de conclusión

La doctrina del Tribunal Constitucional ha optado por una vía intermedia que podríamos denominar de desarrollo ecológico, en la cual no se descarta en determinados supuestos la constitucionalidad de la prevalencia del bien jurídico ambiental sobre el desarrollo de de-

C-521/12, párr. 35. d) *Examen de las posibles soluciones alternativas* (caso *Castro Verde*, asunto C239/04, párr. 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, párrs. 29 a 34, y caso *Orleans*, asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15, párr. 62). f) Previo cumplimiento de los requisitos anteriores, exigidos en el art. 6.4, la

terminadas actividades económicas, en los casos en que el ejercicio de estas sea incompatible con los objetivos de la preservación del medio ambiente en espacios concretos. La fórmula correcta de desarrollo es la nueva alquimia del oro (verde) de nuestra era. El punto de reconciliación de estos dos postulados —que es una cuestión de límites— es el reto de nuestros ordenamientos jurídicos.

Cita online: TR LALEY AR/DOC/2440/2022

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, párr. 37, caso *Orleans*, asuntos acumulados C-387/15 y 388/15, párr. 48). (AGUADO PUIG, ob. cit., ps. 330-334).

(8) versión completa publicada en: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm. (consultado el 5/07/2022).

Las declaraciones de Estocolmo y de Río como pilares de la concepción de “un solo mundo”



Zlata Drnas de Clément

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora Emérita de las Universidades Nacional de Córdoba (UNC) y Católica de Córdoba (UCC). Catedrática de Derecho Internacional Público (UNC). Catedrática de Teoría de las Relaciones Internacionales (UCC). Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Cs. Ss., de Córdoba y Directora del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la misma entidad.

En sus cimientos han trabajado pensadores, biólogos, filósofos y juristas, organizaciones no gubernamentales visionarias, entidades regionales e internacionales, cabiendo a las Naciones Unidas conducir los pasos concretos para arribar a la percepción global y a la construcción de la idea de un solo mundo y —con ello— un solo conjunto humano, sin importar fronteras estatales, un solo planeta ecológicamente interconectado.

Las Declaraciones de Estocolmo y de Río sostienen toda la estructura del Derecho internacional ambiental. Son complementarias entre sí y sus sólidas bases —a pesar de las décadas transcurridas desde su adopción— se han mostrado y se muestran capaces de abrazar nuevas perspectivas sin perder su identidad, ni su calidad de centros de emanación de todos los desarrollos.

El Informe del Secretario General de las Naciones Unidas U. THANT (año 1969) “El Hombre y su Medio Ambiente” señaló dos características de la concepción de “un solo mundo”: la interdependencia ecológica espacial y el interés común de los países desarrollados y de los en vía de desarrollo en preservar el medio ambiente. Además, la Conferencia de Estocolmo fue precedida por un Informe preparado por la UNESCO, titulado “Only one World” - “Nous n’avons qu’une Terre”, en cuya redacción participaron más de un centenar de científicos de todo el mundo.

La Declaración de Río de 1992 (DR), en su primer párrafo preambular, reafirma la Declaración de Estocolmo de 1972 (DE), y señala que “trata de basarse en ella”. Las declaraciones de Estocolmo y de Río reflejan una sola voz. Ambas son el núcleo del desarrollo sostenible, el que incuba —nos atrevemos a afirmar— “todos” los principios de derecho ambiental, si bien, han ido adquiriendo nuevas figuras conforme la percepción de las prioridades percibidas en cada momento, pero que hacen a una misma esencia: el desarrollo durable (1), en el que lo bio y lo antropocéntrico se imbrican porque tenemos “una sola tierra” y somos parte de ella.

La DE y la de Río han consagrado principios fundantes del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Entre ellos, los principios *sic utere tuo ut alienum non laedas*, prevención, precaución, cooperación, responsabilidades comunes pero diferenciadas. Todos están imbricados entre sí y alojados en la idea de desarrollo sostenible. En ambas Declaraciones está presente la concepción de “un solo mundo”, con visión intemporal y universal en sentido bio y antropocéntrico. Basta considerar los espectros de algunos enunciados. En la DE, *i.a.*, Proclamas: 4 (la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo); 6 (la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad). Principios: 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); 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); 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); 21 (de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional (DI), los Estados tienen 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); 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); en la DR. *i.a.*, Párrafos preambulares 2, 3 y 4 respectivamente (“con el objetivo de

establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación”, “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”). Principios: 2 (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); 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); 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); 5 (todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible); 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); 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); 15 (con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades); 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).

La práctica de los Estados ha llevado a que numerosos principios consagrados en las Declaraciones de Estocolmo y Río se hayan transformado en norma consuetudinaria general de derecho ambiental internacional y con ello en construcciones eminentes, de orden superior sobre las que se construye la

legalidad, identidad y autonomía de toda la subrama jurídica especializada.

El principio *sic utere tuo ut alienum non laedas* (Principio 21 de la DE y 2 de la DR) —necesariamente amarrado a los principios de prevención y precaución— está largamente consolidado y aplicado en numerosos fallos internacionales. A modo de ejemplificación, señalamos el dictamen de la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva relativa a la “Legalidad del Uso de las Armas Nucleares en un Conflicto Armado” (8 de julio de 1996): “La existencia de la obligación general de los Estados de asegurar que las actividades bajo su jurisdicción o control respeten el medioambiente de otros Estados o de las áreas fuera de la jurisdicción nacional es en la actualidad parte del *corpus* del derecho internacional relativo al medio ambiente” (2).

El principio de prevención está basado en los principios generales del derecho de buena fe, no abuso del derecho y responsabilidad, como también en los principios generales del DI de soberanía-igualdad y *sic utere tuo*. Está asentado en la idea de “diligencia debida” de los sujetos de DI, es decir, en la obligación de vigilancia y adopción de previsiones en relación con los bienes y actividades de personas bajo su jurisdicción, a fin de asegurarse que, en condiciones normales, no causen perjuicios transfronterizos. La falta de diligencia debida transforma a la tolerancia de tales actividades en acto ilícito atribuible al omitente. La diligencia debida está constituida por el conjunto de “estándares mínimos” de comportamiento exigibles internacionalmente, mínimo constitucional y legal imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones internacionales (“derecho interno internacionalmente indispensable”).

El principio de precaución considerado en la DE, en el punto sexto de la Proclama, expresa la necesidad de un “conocimiento más profundo y una acción más prudente” para asegurar la supervivencia de las generaciones presentes y las venideras, y en la DR en el principio 15, es un antiguo principio, si bien, de joven aplicación en el DI del medio ambiente. Tiene su origen en un antiguo canon del comportamiento humano, correspondiéndose a una visión renovada de la ancestral concepción de “prudencia” ante lo incierto, lo desconocido. En la “prudencia” se enlazan la “conjetura” basada en la “memoria”, la “inte-

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) DRNAS DE CLÉMENT, Z., “Fuentes del Derecho Internacional de Medio Ambiente, en SÍNDICO, F. - FERNÁNDEZ EGGA, R.M. - BORRÁS PETINAT, S. (Coords.) *Derecho Internacional del Medio Ambiente: Una visión des-*

de Iberoamérica, Londres, Cameron May, 2011, Cap. 2.

(2) ICJ, *Reports* 1996, pp. 241-242, par. 29. Párrafo reiterado en el as. *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia)*, ICJ, *Reports* 1997, p. 78, par. 140).

ligencia” con su razonamiento inductivo-deductivo (analogía con lo conocido) y la “providencia” (vigilancia, disposición anticipada para evitar o minimizar los daños o males supuestos y temidos). El principio de precaución se enfrenta con el riesgo incierto, a diferencia del principio de prevención que obra frente al riesgo cierto.

El principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, tiene un status

reconocido no solo en el derecho ambiental sino también en distintos campos del DI, como el de los derechos humanos, el derecho internacional comercial, entre otros. Si bien, algunos países no aceptan la interpretación del principio por implicar el reconocimiento de una obligación internacional o la limitación de responsabilidades de los Estados en desarrollo, por razones lógicas y con base en los principios generales del derecho de la equidad, del no abuso de derecho, de

la responsabilidad, de *alterum non laedere*, entre otros, se vuelve exigible en distintas ramas del derecho como principio general de la disciplina especial.

Si bien, estos y otros principios de las Declaraciones de 1972 y 1992 han fructificado en cada vez más ricos y detallados objetivos y regulaciones, las enunciaciones de la DE y de la DR continúan siendo la plataforma sobre la que se sustenta todo

el sistema jurídico del Derecho Internacional Ambiental. Ambas reflejan no solo por sus contenidos, sino también por su forma (Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que prácticamente todos los Estados del mundo están representados), la conciencia de la humanidad.

Cita online: TR LALEY AR/DOC/2441/2022

A cincuenta años de Estocolmo y treinta de Río

El triunfo de la sinrazón productivista



Carlos Merenson

Ingeniero Forestal, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Desempeñó los cargos de Director de Recursos Forestales Nativos. Director Nacional de Desarrollo Sustentable. Director Nacional de Biodiversidad. Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Docente en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), en la UNLP, en la UADE y en la UBA. Fue miembro titular de la delegación argentina en la CNUMAD; en la Cumbre de Johannesburgo; en diferentes COP's de los convenios de Biodiversidad y Cambio Climático y en reuniones del PIB/FIB.

A lo largo de estas cinco décadas transcurridas desde el inicio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo (1), se ha logrado desarrollar una importante institucionalidad y normativa ambiental internacional; consagrado derechos fundamentales relacionados con el ambiente que han sido recogidos en numerosas constituciones y leyes nacionales; generado una notable jurisprudencia y ha crecido la conciencia ambiental. No obstante, a pesar de tales avances, las actuales tendencias apuntan —inequívocamente— lejos de la sostenibilidad (2) (3) (4) (5) y el actual escenario mundial, antes que ennoblecer la existencia humana, como era el anhelo de la Declaración de la Conferencia de Estocolmo (6), parece deshonrarla.

Lo anterior es la lógica consecuencia del intento por resolver el creciente deterioro de nuestra casa común, empleando el mismo marco mental que lo originó: el *productivismo* (7) (8).

La devastación ecológica está inextricablemente unida a la lógica del productivismo, devenido en *superideología* (9) del sistema-mundo (10). Lógica a la que resultan inherentes la sobrevalorización de la acumulación y la maximización de ganancias que, a su vez, impulsan a un infinito crecimiento de la producción y el consumo. Mientras las dos primeras conducen a asumir la protección del ambiente como una amenaza para el negocio, como de costumbre; la segunda conduce a un inevitable choque contra las reservas finitas de recursos y energía, y la limitada capacidad de los ecosistemas para asimilar desperdicios, transformando los problemas ambientales en crisis ecosociales globales.

Las negociaciones ambientales internacionales parecen haberse desarrollado entonces,

expulsando primero por la puerta al productivismo, con encendidos discursos a favor de la protección ambiental; para verlo entrar casi inmediatamente por la ventana, con observaciones, reservas, objeciones, pequeños ajustes en los términos de los documentos que los desnaturalizan; con inexplicables dilaciones y si todo ello no resultaba suficiente, y algún acuerdo se alcanzaba, allí estaba la difundida, generalizada y muy efectiva fórmula del incumplimiento.

No resulta casual entonces, por ejemplo, que “el número de mamíferos, aves, reptiles, anfibios y peces en todo el planeta sea, en promedio, la mitad de lo que era hace 40 años” (11); ni que las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera hayan aumentado un 11% en comparación con el año 2010 y su volumen sea mayor que nunca en la historia de la humanidad (12); tampoco resulta casual que, de los noventa objetivos ambientales internacionales más importantes, hasta el año 2012, solo se haya avanzado de modo significativo en cuatro de ellos (13).

En noviembre de 2021, en la Conferencia de las Partes (COP) de Cambio Climático celebrada en Glasgow, se firmó un compromiso para “detener y revertir la pérdida de bosques para 2030”; pareciendo olvidar que ya se había firmado la Declaración de Nueva York sobre los Bosques del año 2014, con el compromiso de reducir a la mitad la deforestación para el año 2020 y ponerle fin por completo para el año 2030 y que, en la última evaluación se constató que no solo no se había logrado reducir a la mitad la pérdida de bosques, en el año 2020, sino que “no estamos en camino de detenerla para 2030” (14).

Y así vamos, de compromiso a incumplimiento, a nuevo compromiso y seguro nuevo incumplimiento.

Como ya fuera mencionado, la ineficacia sistémica de las políticas ambientales tiene su origen en la sinrazón productivista, pero la perpetuación de dicha ineficacia es consecuencia de la cooptación de las políticas ambientales por parte de los grupos de poder económico; proceso cuyo punto de inflexión fue Río 92 (15), cuando, pretendiendo alcanzar un productivismo que se acomode a los “inconvenientes” ecológicos (16), esos grupos comenzaron la tarea de reemplazar la idea de un desarrollo sostenible, por el oxímoron del crecimiento sostenible. Su objetivo principal: tranquilizar a la opinión pública, seriamente movilizada por la preocupación frente al creciente deterioro ambiental, transmitiendo el mensaje sobre la segura solución de los problemas ambientales sin tener que recurrir a cambios radicales en los modelos de desarrollo y en los estilos de vida de los países desarrollados, como lo dejó muy en claro, desde el inicio de la Cumbre de Río de Janeiro, el presidente de EE.UU., George Bush (padre) con su “célebre” frase: “el estilo de vida americano no se negocia”.

Es así como, a partir de Río 92, se desató un verdadero festival de *greenwashing* de las grandes industrias, aun las más contaminantes, con campañas publicitarias que, transcurridos treinta años y frente al evidente agravamiento de las crisis ecosociales, se podrían calificar, como lo ha hecho el conservacionista Stephen Barlow (17), de gigantesca estafa de relaciones públicas. Paralelamente; comenzaron a proliferar propuestas de “soluciones” que no modificaban en nada sustancial al negocio como de costumbre, tales como: la necesidad de la privatización para dar solución al abuso de los recursos naturales; la idea del “desacoplamiento”; los canjes de deuda por naturaleza, los bonos verdes, los de carbono y otras formas de mercantilización de la crisis ecosocial que, mayormente sirvieron como recursos diversivos que, como bien lo afirma

el Papa Francisco, han permitido sostener el sobreconsumo de algunos países y sectores (18). Falsas soluciones que en el presente continúan con propuestas tales como el *cero neto* y la *economía circular*, por mencionar algunos ejemplos.

Tal como lo describiera en el año 2020 (19), las políticas ambientales que comenzaron a promoverse a nivel global, con sus enfoques tecnocrático-productivistas y su aproximación administrativista a la cuestión ambiental, las condujeron hacia los márgenes del sistema político, subsumidas a la economía, en un círculo vicioso entre *no hacer* y *mal hacer* y —por lo tanto— condenadas a la ineficacia.

Fue así como, *a posteriori* de Río 92, se acentuó la decadencia en las negociaciones ambientales internacionales. La Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (año 2002) resultó intrascendente y Río+20 (año 2012) se caracterizó por sus inconducentes propuestas de acción (20).

Pese a que los países desarrollados reconocieron el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (21), sus monumentales déficits ecológicos, lejos de haberse revertido o descendido se siguen incrementando, obviamente a expensas de la “importación” de la biocapacidad de los países periféricos (22); habiendo hecho hasta la fecha oídos sordos a la imperiosa necesidad de un decrecimiento en el norte industrializado o a la transición de una economía de siempre más a una de lo suficiente, a una economía ecológica que, obviamente, difiere en mucho de la *marketinera economía verde* que se instaló, primero en las declaraciones del G-20 (23) y luego en la agenda de Río+20.

Riechmann (24) afirma que no se puede querer todo a la vez, y su contrario y

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, Suecia del 5 al 16 de junio de 1972.

(2) ROCKSTRÖM, J. - STEFFEN, W. - NOONE, K. et al. *A safe operating space for humanity*, 2009. Documento electrónico: <https://doi.org/10.1038/461472a>.

(3) BARNOSKY, A. - HADLY, E. - BASCOMPTE, J., *Approaching a state shift in Earth's biosphere*, 2012. Documento electrónico: <https://doi.org/10.1038/nature11018>.

(4) Documento electrónico: <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-5>.

(5) PUIG VILAR, F., “Peor de lo esperado - Índice, 2020”. Documento electrónico: <https://ustednose-locree.com/background-climatico/otros/%20mucho-peor-de-lo-esperado/>.

(6) Documento electrónico: <https://ceiba.org.mx/declaracion-estocolmo-1972/> Punto 3.

(7) DEGAN, F., “Qu'est-ce que le productivisme?”, en *LES VERTS: Textes fondateurs des Verts*. 1984.

(8) En el productivismo convergen el antropocentrismo despótico y la actitud imperial frente al resto de la naturaleza; la tecnolatría y la mercadatría; la ilusión neolítica de un planeta inagotable y el consumismo; el darwinismo social y el militarismo.

(9) PORRITT, J. *Seeing Green: The Politics of Ecology Explained*. Blackwell Publishers, 1984.

(10) Emplearemos aquí la teoría del sistema-mundo, como aquella perspectiva macrosociológica que busca comprender y explicar la dinámica de la economía del mundo productivista como un sistema social total.

(11) Documento electrónico: <https://www.wwf.org/co/?229931/Indice-Planeta-Vivo>.

(12) Documento electrónico: <https://vientosur.info/informe-del-gt3-del-ipcc-del-rigor-cientifico-a-la-fabula-social/>.

(13) Documento electrónico: <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-5>.

(14) Plataforma de la Declaración Forestal de New

York. Documento electrónico: <https://www.forestdeclaration.org/goals/goal-1>.

(15) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992.

(16) GORZ, A., “Su ecología y la nuestra”, *Ecología y política*: 1-24. 1974.

(17) Documento electrónico: <https://www.medialens.org/2021/a-crime-against-humanity-the-greenwash-festival-of-cop26/>.

(18) Carta Encíclica *Laudato sí* parágs. 171. 2015.

(19) MERENSON, C., “La política ambiental ha muerto, Viva la Política Ambiental. La (Re) Verde”. 2020. Documento electrónico: <https://laerverde.com/2020/01/18/la-politica-ambiental-ha-muerto-viva-la-politica-ambiental/>.

(20) Entre las soluciones que se propusieron se pueden mencionar: una plataforma internacional para compartir el conocimiento; una hoja de ruta para implemen-

tar y evaluar el progreso; la reforma o transformación de la Comisión del Desarrollo Sostenible y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; un examen periódico del estado del planeta y de la capacidad de carga de la Tierra; el nombramiento de un Defensor de las Generaciones Futuras o el lanzamiento en 2015 de una serie de Objetivos del Desarrollo Sostenible (calcados de los fracasados Objetivos del Milenio).

(21) Principio 7 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.

(22) Documento electrónico: <https://laerverde.com/2016/03/30/del-productivismo-a-la-convivencialidad/>.

(23) Frente a la crisis financiera desatada en 2007 y en vísperas de la cumbre Río+20, el G-20 realizó seis cumbres de jefes de Estado en las que propuso impulsar una “economía verde”.

(24) RIECHMANN, J., “Un apartheid planetario. Ecología, globalización y desigualdad socioeconómica”. Con-

quizás esta sea una buena síntesis que explica la ineficacia sistémica de las políticas ambientales. No se puede propiciar un infinito crecimiento económico en un planeta finito y pretender que sea sostenible. No se puede pretender alcanzar los objetivos planteados en los acuerdos ambientales y beneficiar a los intereses económicos que resultan la negación de tales objetivos.

En las últimas cinco décadas, lo que sí parece haberse cumplido a la perfección es la

referencia inaugural del VI Congreso Vasco de Sociología pronunciada en Bilbao el 26 de febrero de 2004. Documento electrónico: <http://istas.net/descargas/desigualdad.pdf>.

estrategia de *atenuación* descrita por Slavoj Žižek cuya fórmula sería: *sabemos perfectamente que esto es así, pero nos seguimos comportando del mismo modo que si no lo supiéramos en absoluto* (25).

Poco y nada es lo que se ha hecho por cambiar el rumbo y todo se ha hecho por seguir acelerando en la senda equivocada, abriendo las puertas al mayor de los males que se puede cernir sobre la humanidad: que sea el planeta, la naturaleza misma, la que detenga la sinrazón productivista.

(25) ZAPATA, A., "Ideas sobre la literatura". 2007. Documento electrónico: <https://www.voltairenet.org/article148358.html>.

(26) MEADOWS, D. - MEADOWS, D. - RANDER, J.

Más allá de la palabrería de los fundamentalistas del productivismo con su negacionismo, desmesura y apología de la extralimitación, la realidad indica que continuamos en curso de colisión contra los límites biofísicos del planeta, que sin duda existen, están próximos y que la omnipotencia productivista no podrá eludir.

La gravedad de las entrelazadas crisis ecológicas y sociales exige tomar conciencia sobre las restricciones cuantitativas del ambiente mundial y sobre las consecuen-

- BEHRENS, W., "Los límites del crecimiento". México: FCE. 1972.

(27) MERENSON, C., "Para una definición de Ecología Política". 2021. Documento electrónico: <https://laerver->

cias trágicas de los excesos, exige desarrollar "nuevas formas de pensamiento que conduzcan a una revisión fundamental de la conducta humana y, en consecuencia, de la estructura entera de la sociedad actual" (26), exige una transformación profunda de la vida material, de la manera misma de producir, de consumir y de compartir la vida en comunidad, tal como lo propone la Ecología Política (27).

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2442/2022

de.com/2021/10/23/para-una-definicion-de-ecologia-politica-su-ecologia-y-la-nuestra-en-el-siglo-xxi/ 2021.

Estocolmo 1972 y el advenimiento del derecho ambiental autónomo



José Alberto Esain

Máster en Derecho Ambiental en la Universidad del País Vasco. Docente de grado y posgrado UNMDP, UBA, UNL, entre otras.

Estocolmo 72 es, junto a la National Environmental Policy Act de EE.UU., la causa principal del advenimiento del derecho ambiental autónomo en el mundo.

I. Situémonos en el tiempo. Concluye la década del '60. Los problemas ambientales han provocado un cambio de paradigma. Son años del libro "Silent Spring" de Rachel Carson; grupos ecologistas que protestan de un lado del Atlántico al ritmo del Mayo Francés. El mundo asiste a la guerra fría, la revolución cubana, los movimientos guerrilleros y la respuesta militar en Latinoamérica, los coletazos de la Revolución china, la crisis en Argelia y Vietnam. En el cine la irrupción en Francia de *Les Cahiers du Cinéma* (Godard, Truffaut, Resnais, Chabrol, Rohmer) creando la *Nouvelle Vague* o la renovación del cine americano que ahora abona a la teoría de autor con Casavetes, Coppola, De Palma, Scorsese, Spielberg, Lucas. En literatura, el *boom latinoamericano* con Cortázar, García Márquez, Vargas Llosa, Carlos Fuentes a la cabeza. Son días pleróticos de existencialismo "sartreano" y desestructuración de la novela ("Rayuela" y "62/Modelo para armar"); movimientos icónicos que muestran una época de adolescencia social. Resuenan los discursos de Martin Luther King, los derechos civiles, movimientos antibelicistas, informes de las Universidades californianas apoyando el movimiento juvenil contra la guerra de Vietnam, pacifistas, ecologistas, el auge de la cultura oriental, el Ravi Shankar, el retorno a la naturaleza, la vida en comunidad experimentada en los festivales como Woodstock. Esta ebullición de ideas provocó —en las calles y en las artes— el desembarco de la respuesta más extrema al "desarrollismo": el "ecologismo profundo", que abonará a un modelo de *crecimiento cero*. Como todo en la vida, su mestizaje dará nacimiento a una fórmula intermedia, desafiante aún al día de la fecha: el *desarrollo sostenible*. Pero ya hemos llegado a Estocolmo, y estamos cerca del año 1972. Que se levante el telón.

En cuanto a los antecedentes normativos de la Conferencia encontramos (1) la Constitución polaca, de 22 de julio de 1952, que señala que los ciudadanos de la República "tienen derecho al aprovechamiento de los valores del ambiente natural y el deber de defenderlos"; la Constitución de Yugoslavia de 21 de febrero

de 1974; la Constitución de Checoslovaquia, de 1960; la Constitución de Bulgaria de 1971; la Constitución de Hungría de 1972. Agregamos por esos días la NEPA (*National Environmental Policy Act*) de 1969, ley general del ambiente dictada en los Estados Unidos. Los problemas ambientales se perciben y explicitan por la comunidad científica internacional en varios foros: la *Conferencia de la Biosfera* celebrada en París en el año 1968 —donde surge el incipiente *desarrollo sostenible*—, llevado a Estocolmo cuatro años después, que fue objeto de consideración en la *Conferencia de Aspectos Ecológicos para el Desarrollo Internacional*, efectuada en diciembre de 1968 en Washington (2).

Como respuesta a estos puntos la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG en adelante) mediante res. 2398/XXIII del 3 de diciembre de 1968 convocó a la realización de una Conferencia Internacional, la que habría de realizarse en Estocolmo en el año 1972. En esa resolución la AG encomendó al Secretario General de la organización que recogiera datos sobre la situación del medio ambiente en todo el mundo y propusiera las medidas de protección pertinentes. El Informe de *U Thant*, publicado el 26 de mayo de 1969, titulado "El Hombre y su Medio Ambiente" enunció dos características propias de la futura idea de desarrollo sostenible: la interdependencia ecológica espacial y el interés común de los países desarrollados y los en vía de desarrollo en preservar el medio humano (3).

El objetivo que se propone la Conferencia es buscar un nuevo modo de desarrollo, basándose en una juiciosa utilización de los recursos naturales (reflejado en el *Principio 4*) que permita la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de la humanidad (reflejado en la proclama 6, y los principios 12 y 14). Existe por lo tanto la responsabilidad de preservar para las generaciones futuras un *medio ambiente humano*. Esta idea se desarrolló en la cumbre de Estocolmo con el nombre de *ecodesarrollo* (reflejado en las proclamas 6 y 7; y los principios 4, 8, 18).

La Conferencia tuvo dos sesiones preparatorias: la primera en Nueva York, entre el 10 y el 20 de marzo de 1970 y la segunda en

Ginebra, desde el 8 al 19 de febrero de 1971. La *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano* fue desarrollada en la ciudad de Estocolmo entre los días 5 y 16 de junio del año 1972. A esa reunión no asistieron los países del bloque soviético por estar en plena guerra fría y por la negativa a reconocer derecho a la República Democrática Alemana. De todos modos, a pocos días de clausurada la Conferencia, dichos países presentaron ante el Comité de la ONU una *Declaración Conjunta* relativa a las bases de explotación racional y el Uso Pacífico de los recursos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de la Jurisdicción Nacional (4).

En cuanto al trabajo, la Conferencia se dividió en tres comités: 1) Necesidades sociales y culturales de planificar la protección ambiental; 2) Recursos naturales; 3) Aspectos internacionales de la lucha contra la contaminación ambiental. El plenario de la Conferencia adoptó la *Declaración de Estocolmo*. Esta se divide en dos partes: proclamas y principios.

II. En cuanto al contenido, dividamos el punto en: proclamas y principios.

Si tuviéramos que describir las proclamas podríamos decir que estas se posan en: una reivindicación del hombre como artífice y responsable de los problemas que aquejan el entorno natural (ver proclamas 1 y 2); el reconocimiento de los problemas del desarrollo económico desigual y la pobreza como factor agravante de la contaminación (proclamas 3 y 4); alguna referencia a la tesis "malthusiana" (proclama 5); referencias al nuevo modelo de desarrollo (proclama 6); calidad de vida (proclama 6); referencias al medio humano (proclama 6); complejidad de la gestión de la materia por descentralización (proclama 7) y por necesidad de cooperación internacional (proclama 7).

En cuanto a los principios, un rápido repaso de estos nos introduce en las nociones básicas del derecho ambiental que tienen como acto constitutivo este segmento. Veamos los más trascendentes y su explicación:

El *principio 1* (primer párrafo) aporta varios elementos: a) La noción de derecho al ambiente como *derecho humano fundamental*

(3) Drnas de Clément, Zlata, "Concepto y elementos jurídicos del desarrollo sostenible, formación del concepto de desarrollo sostenible, La década previa a la Conferencia de Estocolmo", publicado en el *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1998, ps. 163/175. Re-

("el hombre tiene el derecho fundamental"); b) El reconocimiento como antecedente de los derechos de las dos primeras generaciones reconociendo "la libertad" (primer generación, derechos individuales) y "la igualdad" (segunda generación, derechos sociales); c) El contenido del nuevo derecho al "disfrute de condiciones de vida adecuadas en un *medio de calidad*"; d) La noción de calidad de vida, ("*vida digna*" "bienestar"); e) El derecho-deber al agregar que el hombre tiene también "la solemne obligación de proteger y mejorar el medio"; f) La *solidaridad intergeneracional* base de la noción de *sostenibilidad* al mencionar los derechos de las generaciones presentes y futuras ("para las generaciones presentes y futuras").

El *Principio 2* —completando el primero— describe aquello que quedó pendiente: el ambiente como *bien jurídico colectivo*. Esto termina de componer su carácter *complejo*, pues de la descripción se desprende que este se compone de sistemas y no de cosas ("el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales"). Además, en este principio regresa la *solidaridad intergeneracional* ("deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras") con expresa referencia a la *planificación* y al *ordenamiento ambiental del territorio* como mecanismos o herramientas preventivas por excelencia ("mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga").

El *Principio 4* consolida el énfasis preventivo y el rol de la planificación como eje central de la disciplina. Con especial énfasis se dispone: a) La "responsabilidad especial" de "preservar" y "administrar juiciosamente" el "patrimonio" que para la declaración se compone de "flora" "fauna silvestre" y su "hábitat". La noción de patrimonio no se debe entender en términos civilistas, sino como la describe Michel Prieur: "*El patrimonio común representa entonces un interés colectivo en la preservación de una riqueza de orden cultural o natural, legada por nuestros antecesores y que conviene transmitir intacta a las generaciones futuras*". Este concepto de patrimonio es muy diferente del anterior en lo que respecta a tres de sus elementos constitutivos: no tiene verdadero valor pecuniario (...); no tiene necesariamente un propietario; el

comendamos su lectura para identificar de manera precisa los antecedentes de la Conferencia.

(4) Seguimos todos estos aspectos referidos a los antecedentes de la Conferencia de Estocolmo en el trabajo de excelencia de Drnas de Clément, Zlata, ob. cit.

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Seguimos en esto a Martín Mateo, Ramón, "Manual de derecho ambiental", Editorial Trivium, Buenos Aires, 1998, Buenos Aires, p. 68.

(2) Van Gelderen, Santiago, "Reseña histórica del

nacimiento y evolución del concepto de desarrollo sustentable" en *Ciencias Políticas y Desarrollo sustentable*, editado por la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Instituto de Política Ambiental, Buenos Aires, 1993, p. 30.

titular de los derechos sobre ese patrimonio no está bien identificado. El único elemento común a los dos conceptos de 'patrimonio' es que sea administrado prudentemente, es decir las condiciones de la transmisión y las necesidades de la preservación" (El destacado no pertenece) (5).

Pero no solo esto, este Principio 4 reconoce los factores que lo ponen en "grave peligro" por una "combinación de factores adversos", ordenando la necesidad de "planificar el desarrollo económico" pensando en "conservación" de los sistemas bióticos que componen el bien colectivo ambiente: la naturaleza, y en ella incluimos "la flora y fauna silvestres".

El principio 13 resulta una piedra basal del derecho ambiental moderno: *el principio de integración*: "los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo". Lo llama enfoque, pero devendrá en principio. Su desarrollo más trascendente lo encontramos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), en su Tercera parte: Política de la Comunidad, Título VII: Medio Ambiente, art. 130 R.2 donde se señalaba "Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las de-

más políticas de la Comunidad". Otras menciones trascendentes posteriores las encontramos en el art. 6.b del Convenio de Biodiversidad de 1992, y en nuestro país, el art. 5º de la ley 25.675 General del Ambiente lo incorpora (6), así como el art. 4.b Ley 27.520, de Cambio Climático.

El Principio 14 refuerza el lazo entre *prevención y planificación* a la que impone *racionalidad* (fuente del principio de uso racional de los recursos naturales que luce por ejemplo en el segundo párrafo del art. 41, CN). Asimismo, incorpora la noción de equilibrio entre las variables sociales, económicas y ambientales ("indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y las necesidades de proteger y mejorar el medio") base del moderno desarrollo sostenible.

En cuanto a este concepto (desarrollo) la quinta y séptima proclamas hacen referencias expresas; y entre los principios el 4, 8, 10, 11, 15, 18 y 20.

III. En cuanto al *post Estocolmo 1972* tres grandes hitos: el Plan de acción (103 recomendaciones); la creación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUMA), y las constituciones y normas de todo el mundo que demuestran la influencia capital del cónclave.

te, comentada, concordada y anotada", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, T. I, comentario al art. 5.

(7) Real Ferrer, Gabriel, "El Derecho ambiental y el derecho de la sostenibilidad", Editado por Programa Regio-

Importante hay que destacar este último aspecto: la influencia *a posteriori* en diferentes constituciones europeas y latinoamericanas [lo que Gabriel Real Ferrer denomina "oleada" (7)]. Entre las normas europeas que responden al impulso de Estocolmo encontramos: la Constitución de la Confederación Helvética (año 1971), la Constitución de Grecia (año 1975), la Constitución de Portugal (año 1979), la Constitución de España (año 1978); en Latinoamérica las constituciones de Panamá (año 1972), Cuba (año 1976), Perú (año 1979, sustituida en el año 1993), Ecuador (del año 1979, sustituida en el año 1998), Chile (año 1980), Honduras (año 1982), El Salvador (año 1983), Guatemala (año 1985), Haití (año 1987), México (año 1987), Nicaragua (año 1987), Brasil (año 1988), Colombia (año 1991), Paraguay (1967-1992). Y no solo constituciones, pues el impulso de Estocolmo del año 1972 alcanzó una serie de leyes generales latinoamericanas que impulsaron la materia. Entre ellas contamos: en Colombia (año 1974) el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; en Venezuela (año 1976) la Ley Orgánica del Ambiente; en Ecuador (año 1976) la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; en Cuba (año 1981) la ley 33, de Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Na-

turales (sustituida en el año 1997); en Brasil (año 1981) la ley 6938 que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente; en Guatemala (año 1986) la Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente; en México (año 1982) la Ley Federal de Protección al Ambiente, sustituida en el año 1988 por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

IV. En las décadas del cincuenta y sesenta asistimos a un problema de la realidad que era tratado por las diferentes disciplinas jurídicas (la doctrina, en este período, lo denomina "anexionismo"). Con Estocolmo 1972 se da nacimiento a una nueva disciplina jurídica: el derecho ambiental y comienza el recorrido que deviene en el hoy *derecho ambiental autónomo*. El meollo del asunto sigue estando en ese Principio 1, donde se rememora la libertad; la igualdad, pero avanzando en el reconocimiento del entorno de la vida. Debemos proteger esta conjunción de condiciones únicas que permiten que el hombre viva y se desarrolle, por los presentes y por las generaciones por venir, *ad infinitum*. Ese es el espíritu que nace en el año 1972 y que aún hoy —a 50 años— nos convoca.

Cita online: TR LALEY AR/DOC/2443/2022

(5) PRIEUR, Michel, "La noción de patrimonio común", JA 1998-IV-1014.

(6) Para un análisis de este artículo se puede consultar ESAIN, José Alberto, "Ley 25.675 general del ambien-

nal de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Material del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, disponible en <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20>

BASES%20DERECHO%20AMB/6%20Real%20Ferrer%20Der%20amb%20y%20derecho%20a%20la%20sost.pdf.

Relevancia de los Principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo



Gustavo Serafini

Abogado. Máster en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco. Docente de posgrado. Experto en políticas públicas ambientales.

SUMARIO: I. Introducción.— II. Relevancia de los principios.— III. Función de los principios.— IV. Los principios de la Declaración de Río 1992.— V. Reflexión final.

I. Introducción

La última década del siglo XX encuentra a las Naciones Unidas y a gran parte de los Estados que la integran con una institucionalidad ambiental consolidada o en pleno camino de consolidación. El rol de liderazgo global en la gestación de instrumentos y políticas ambientales que había ejercido —puertas adentro, pero con indudable influencia global— Estados Unidos de América durante las décadas de 1970 y 1980 (principalmente durante las administraciones de Nixon y Carter), parece ser asumido por el resto de la comunidad internacional y, particularmente, con mucha decisión por el bloque europeo. Asimismo, la sociedad civil genera, durante esas dos décadas, avances desde plataformas institucionales muy diversas. El *activismo ecológico*, gestado desde enfoques filosóficos e ideológicos muy variados, adquiere relevancia y presiona la agenda política global.

Hacia el año 1990, la cuestión ambiental experimenta un renacimiento, fundamentalmente por el impulso de movimientos internacionales que encuentran en el concepto de "sostenibilidad", acuñado por el Informe *Brundtland* de 1987, una serie de

propuestas para compatibilizar el desarrollo con el ambiente (1). Esas propuestas, que parecen expiar algunos de los pecados de una sociedad de consumo voraz, son mejor recibidas por la comunidad gubernamental internacional que el informe original de los *Meadows*. Esta corriente positiva y esperanzadora de propuestas de aparente compatibilización, convive con una agenda global de emergencia ambiental dada por la ocurrencia de eventos catastróficos como *Bhopal*, *Chernobil*, *Khian Sea*, *Lekkerkerk*, *Arica*, entre otros, sumado el expansivo y acreditable tráfico internacional de residuos hacia países vulnerables, la alarmante pérdida de biodiversidad, los daños a la capa de ozono y el cambio climático. Todo ello constituye insumo suficiente para que las Naciones Unidas decidan gestar la Conferencia de Río 92, denominada: *Cumbre de la Tierra*, a 20 años de Estocolmo 72.

En esta oportunidad, nos proponemos tratar los Principios contenidos en la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río 92. Procuraremos señalar los diferentes bloques temáticos que estos integran y desagregar algún comentario

pertinente. Si los 26 principios de la *Declaración de Estocolmo 72 sobre el Medio Ambiente Humano* resultaron fundacionales y alentaron a la toma de conciencia sobre el carácter metanacional del problema ambiental, los principios de Río consolidaron bloques de idea fuerza con aspiraciones de perdurabilidad.

II. Relevancia de los principios

Don Ramón Martín Mateo identificó algunos Principios de Derecho Ambiental con un rango superior a otros. A estos los llamó *megaprincipios*. En su enumeración señala: 1) Principio de ubicuidad (la problemática ambiental atraviesa horizontalmente todo y su regulación requiere esa amplitud en las políticas públicas); 2) Principio de sostenibilidad (no solo implica satisfacer necesidades presentes sin comprometer la de próximas generaciones, también conlleva valores morales relacionados con la solidaridad); 3) Principio de globalidad (los ecosistemas están integrados en un sistema que denominamos biosfera, del que depende la vida y la totalidad de los seres y especies); 4) Principio de subsidiariedad (impone pensar globalmente y actuar localmente); y 5) Principio de solidaridad (vinculado a la justicia distributiva, aplica

tanto a la solidaridad en la asistencia desde países mejor posicionados económica y tecnológicamente hacia otros menos favorecidos y, asimismo, a la solidaridad intergeneracional) (2).

III. Función de los principios

Néstor Cafferatta, en su excelente publicación denominada: "El ascenso de los principios de derecho ambiental", realiza una interesantísima descripción de los marcos conceptuales que destacados doctrinarios esgrimen para los principios jurídicos. En esa descripción se exponen las definiciones, entre otros, de: Alexy, Larenz, Zagrebelsky, Pietro Sanchís, Esser y Ronald Dworkin. Quizá sea este último, quien más haya profundizado en las múltiples dimensiones de los principios dentro del sistema jurídico (3). Citando a Juan Prado, Cafferatta resume las funciones de los principios en: a) Función informadora; b) Función de interpretación; c) Los principios como filtros; d) Los principios como diques; e) Los principios como cuña; f) Los principios como despertar de la imaginación creadora; g) Los principios como recreadores normas obsoletas; h) Capacidad organizativa/compaginadora de los principios; i) Los principios como integradores (4).

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Gro Harlem Brundtland, ex primera ministra de Noruega fue la encargada de presidir la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo impulsada en 1983 por el

entonces Secretario General de las Naciones Unidas.

(2) MARTÍN MATEO, Ramón, "Manual de Derecho Ambiental", Ed. Aranzadi, Navarra, 2003, ps. 35 y ss.

(3) CAFFERATTA, NÉSTOR A., "El ascenso de los

principios de derecho ambiental", en *Revista de Derecho Ambiental* N° 55, julio/ septiembre 2018, Editorial Abeledo-Perrot, p. 1 y en *Cien años de Jurisprudencia Argentina*, JA, 2018-IV, fasc. 6, ejemplar del 07/11/2018, p. 23.

(4) PRADO, Juan J. - GARCÍA MARTÍNEZ, Roberto, "Instituciones de derecho privado", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1985, cap. III, p. 31.

IV. Los principios de la Declaración de Río 1992

Probablemente, la denominada “Cumbre de la Tierra” del año 1992 sea la Conferencia de la ONU más relevante hasta la fecha, tanto por los documentos que aprobó, como por las esperanzas que despertó en la comunidad global (5). En esa conferencia se involucraron 172 gobiernos y participaron 108 jefes de Estado y de Gobierno, 187 representantes extranjeros, 17 agencias especializadas de la ONU, 35 organizaciones intergubernamentales y también una cantidad significativa de ONGs. Como fruto de ese trabajo se aprobaron tres acuerdos emblemáticos: 1) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; 2) La Declaración de Principios Relativos a los Bosques; 3) La Agenda 21. Como anticipamos, en este artículo nos ocuparemos de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* y, específicamente, de sus principios. A tal fin, dividiremos su análisis en bloques temáticos.

IV.1. 1^{er} Bloque: Principios vinculados a la Sostenibilidad (6)

Los vinculados a la “sostenibilidad” son los principios 1, 3, 4, 5, 8, 9 y 24.

Uno de los documentos más influyentes, quizás el más influyente para la Conferencia de Río 92 haya sido el informe denominado: “Nuestro futuro común” (año 1987), más conocido como informe “Brundtland” en honor a Gro Harlem Brundtland, ex primera ministra de Noruega, encargada de presidir la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo creada en el año 1983. De allí se desprenden muchos conceptos contenidos en los principios de la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*. La misma Brundtland tuvo un rol destacado en esa Conferencia, aunque aquí nos referiremos al insumo más importante producido por el informe “Brundtland” que tiene que ver con el concepto de “sostenibilidad”. El informe de la Comisión Mundial provee la mayor parte del marco conceptual de la *Declaración de Río* y, por ello, trataremos algunos de sus conceptos.

El desafío asumido por dicha Comisión Mundial en el año 1983 consistía en brindar una alternativa a los modelos que promovían un “crecimiento cero” o un “decrecimiento” como solución a la problemática ambiental. Por lo tanto, se aspiraba a una fórmula positiva para el desarrollo económico y el cuidado del ambiente. Este informe define al desarrollo sostenible como: “Aquel desarrollo que asegure la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

El informe Brundtland, se construye sobre un eje argumentativo positivo, procurando escapar a visiones apocalípticas y depositando gran parte de su esperanza en un nuevo modelo de crecimiento económico aliado a políticas ambientales comprometidas. Está muy presente para la Comisión la idea de que la pobreza no permite gestionar racionalmente los recursos naturales ni generar instrumentos que eviten la degradación ambiental. Existe un llamado permanente a los países ricos, tanto para asumir la responsa-

bilidad que les toca por la degradación ambiental de ese tiempo (7).

La idea de desarrollo sostenible, en palabras de la propia Comisión, contiene dos conceptos fundamentales: 1) El de “necesidades”, en particular aquellas esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante y; 2) La idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras. La implementación de la sostenibilidad requiere de una planificación exhaustiva que permita identificar la capacidad de aprovechamiento de cada recurso, sin afectar su capacidad de aprovechamiento futuro. Todo esto requiere de un enorme esfuerzo y compromiso internacional.

Hasta aquí, hemos querido exponer, brevemente, que la propuesta del Informe Brundtland no constituye una fórmula de “compatibilidad” amigable con un modelo de crecimiento económico destructivo. Para este informe, que orientará gran parte de los principios de Río 92, la “sostenibilidad” implica un compromiso radical que comprende el mandato de garantizar la subsistencia de necesidades básicas de la ciudadanía y, luego, una planificación rigurosa que dimensione la capacidad de carga y uso de los recursos naturales para prevenir su perdurabilidad.

IV.2. 2^{do}. Bloque: Principios de equidad Norte- Sur (Desarrollados - En vías de Desarrollo)

Los vinculados a la “asimetría de cargas ambientales Norte - Sur” son los principios 6, 7, 11, 14, 23.

Estos procuran restituir o compensar el desequilibrio de cargas y responsabilidades por el daño infringido a la biósfera durante décadas de desarrollo industrial y tecnocientífico, principalmente producido por los países que más se desarrollaron. Aquí comenzamos a notar alguna diferencia sutil entre la *Declaración* y el documento de Brundtland, dado que este último entiende a la pobreza como un elemento que acompaña la degradación ambiental, pues se impone la subsistencia. De allí el llamado de “Nuestro Futuro Común” a generar desarrollo y riqueza como presupuesto necesario para detener la degradación ambiental. La Declaración de Río es menos enfática en ese punto que el informe Brundtland.

La inclusión del Principio 11 se explica en tanto los redactores entendieron que mucho de la agenda global ambiental y de sus ejes prioritarios se diseñó de acuerdo con inquietudes de países desarrollados. Esto luego impacta en las prioridades que fijan organismos de crédito internacional y, como consecuencia de ello, se instrumentan programas o acciones que no siempre se ajustan a las prioridades o necesidades que requieren países no desarrollados o en vías de desarrollo.

IV.3. 3^{er} Bloque: Principios de acceso y participación pública y acceso a la Justicia

El vinculado al acceso a la información ambiental y a la participación ciudadana es el Principio 10.

“sustentable”, muy utilizado en nuestra región a partir de la traducción a nuestro idioma del término *sustainable*. Hemos optado por mantener el primero siguiendo los argumentos vertidos por Martín Mateo en su *Manual de Derecho Ambiental*, en el que cita a José Luis Serrano Moreno para señalar que, mientras sustentable implica conservar una cosa en su ser y estado, sostenible implica administrar la cosa en términos aceptables. La idea de sostenible es asimilada al concepto físico y termodinámico de “entropía” en el que las cosas se alteran, pero

Sin lugar a duda, el Principio 10 goza de una actualidad destacable para nuestra región Latinoamericana (8). El *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica el 4 de marzo de 2018, inició su recorrido en la Conferencia de Río+20, pero su fundamento principal y columna vertebral de su gestación, como reconoce el propio Convenio, es el Principio 10 de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* de 1992 (9). Este principio, internalizado por la región mediante mecanismos concretos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, ha significado un enorme avance para países que no contaban con normativa interna de tal alcance.

IV.4. 4^{to}. Bloque: Principios de legalización de la tutela ambiental

Los vinculados a la legalización de la tutela ambiental son los principios 13, 15, 16 y 17.

Estos principios invitan a internalizar a nivel nacional instrumentos concretos de protección ambiental. Tanto la adopción de sistemas jurídicos de responsabilidad específicos al daño ambiental, como las herramientas de gestión predictivas de impactos, se presentan como esenciales para una gestión adecuada del ambiente a nivel interno. Merece especial atención la consagración del Principio de Precaución. Su redacción confusa aspira, deliberadamente, a ese objetivo. Allí se mezclan componentes del principio de prevención con el principio precautorio. La prudencia que exige este último, explica el filtro expresado en la mención de “peligro de daño grave o irreversible”.

IV.5. 5^o. Bloque: Responsabilidad de los Estados

Los vinculados a la responsabilidad de los Estados son los principios 2, 18 y 19.

Muchos de estos principios reflejan un mandato presente en algunos convenios internacionales vinculados a cuestiones ambientales como el ya citado *Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos* (aprobado en el año 1989) y el *Convenio de Rotterdam de Consentimiento Fundamentado Previo* (aprobado en el año 1998), para la importación de productos químicos peligrosos. En lo que respecta a la responsabilidad internacional de los Estados por daños ambientales transfronterizos, nos recuerda Gomiz Catala que el antecedente arbitral *Trail Smelter* (año 1941), determinó un límite jurídico a las contaminaciones transfronterizas en función del principio de “Buena vecindad entre los Estados” (10).

IV.6. 6^o Bloque: Principios de empoderamiento de colectivos vulnerables

Los vinculados al empoderamiento de colectivos vulnerables son los principios 20, 21 y 22.

En este bloque, la Declaración hace foco en tres colectivos que considera requieren de empoderamiento y atención especial: 1) Las mujeres; 2) Los jóvenes; y 3) Las poblaciones indígenas y sus comunidades.

aspiran al equilibrio.

(7) Así lo expresa en su Capítulo I - Síntomas y Causas: “Pero la misma pobreza contamina el medio ambiente, creando tensiones de manera diferente. Los pobres, los hambrientos con frecuencia destruyen su medio ambiente inmediato a fin de poder sobrevivir: Talan los bosques; su ganado pasta con exceso las praderas; explotan demasiado las tierras marginales”.

(8) El bloque europeo, a través del *Convenio de Aarhus* (1998) incorporó el acceso a la información pública

Estos colectivos, muchas veces postergados o, según la cultura donde se ubiquen, sojuzgados, ocupan un rol central en el cambio hacia un desarrollo sostenible y la Declaración a través de estos tres principios pretende exponer su posición. Desde el año 1992, la agenda vinculada a estos tres colectivos ha evolucionado enormemente. Un ejemplo concreto entre muchos que se pueden enumerar es el *Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización* (año 2010), que procura compensar en algo las innumerables sustracciones de conocimientos, tradiciones luego patentadas en países desarrollados y con beneficio nulo para quienes detentaban estos por generaciones.

IV.7. 7^{mo}. Bloque: Principios universales y su vínculo con el desarrollo sostenible

Los principios universales y su vínculo con el desarrollo sostenible son los 24, 25, 26, 27.

Por último, la Declaración incorpora un bloque sobre principios universales, a los que vincula con el desarrollo sostenible. La mención del Principio 24 detenta una actualidad extraordinaria. La invasión rusa a la República de Ucrania y los impactos ambientales generados y por generarse, a los que debemos añadir las implicancias alimentarias y energéticas que afectan a gran parte del mundo, han demostrado cuán disruptivo puede ser un conflicto armado en la confección de una agenda ambiental. En un lapso brevísimo, muchos países abanderados de tecnologías limpias han recurrido sin más a modelos de explotación altamente contaminantes.

V. Reflexión final

Si nos proponemos realizar un balance, a treinta años de la Conferencia de Río, entre aquellas expectativas que despertó la llamada “Cumbre de la Tierra” y la confrontamos con la realidad ambiental planetaria, el resultado puede resultar amargo. Sin embargo, un análisis en perspectiva nos permite descubrir que la incidencia de esta cumbre fue inmensa en los ordenamientos nacionales y subnacionales.

El somero análisis de los 27 principios de la Declaración nos demuestra cuán internalizados se encuentran sus conceptos. Podemos entonces catalogar de exitosa a una Conferencia que ha encontrado eco en gran parte del ordenamiento jurídico internacional. ¿Por qué entonces el saldo final puede resultar amargo? Creemos que el “Desarrollo Sostenible” que pregona tanto el Informe Brundtland, como la Declaración de Río 92, nunca fue debidamente atendido. Pocos países han dimensionado y procurado instrumentar de manera concreta este bloque de principios. Podemos afirmar que el *enforcement* internacional ha fallado.

Los principios siguen allí, vigentes y vitales, a la espera de que dejen de proclamarlos como un “mantra” deformado. La sostenibilidad que proponen ambos documentos nada tiene que ver con la que se transmite y ejercita. Requiere de enormes esfuerzos, enormes transformaciones y conlleva límites antipáticos.

Cita online: TR LALEY AR/DOC/2685/2022

(5) Celebrada en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil entre los días 3 y 14 de junio de 1992. En esa Conferencia se abrieron a la firma, asimismo, documentos tan relevantes como la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. También debe destacarse que, en simultáneo con el evento oficial, las ONG realizaron el denominado “Foro Global” que también permitió un marco de discusión alternativo al gubernamental.

(6) Respecto del término “sostenible” y el término

ambiental, participación pública y acceso a la justicia en cuestiones de protección ambiental.

(9) https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf (consultado el 05/09/2022).

(10) GOMIZ CATALÁ, Lucía, “Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente”, Ed. Aranzadi, Navarra, 1998, ps. 93 y ss.

Estocolmo+50: retrospectiva y perspectiva para la acción (*)



María Eugenia Di Paola

Coordinadora de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Argentina. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Fue Directora Ejecutiva de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Coordinadora de Sustentabilidad de la Escuela de Posgrado del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA).



Melisa Ciurciolo

Oficial de Programa de Ambiente y Desarrollo Sostenible del PNUD en Argentina.

SUMARIO: I. Introducción.— II. Los diálogos nacionales hacia Estocolmo+50.— III. La Conferencia de Estocolmo+50 y la Declaración de los Presidentes.— IV. Reflexiones.

I. Introducción

Cincuenta años después, Estocolmo vuelve a convocarnos como humanidad para analizar qué hicimos desde aquella *Conferencia sobre el Medio Humano* y cómo queremos continuar en vistas a *un planeta sano para la prosperidad de todos: nuestra responsabilidad nuestra oportunidad*.

Sin lugar a duda, el espectro temático requiere de un análisis de lo sucedido y del futuro en vistas para hacer efectivo el derecho humano al ambiente y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, acerca de lo cual hemos reflexionado en este Suplemento en ocasión del análisis de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 del 2017 (1).

El Antropoceno nos presenta una realidad muy compleja dado que los seres humanos hemos incidido de tal forma en nuestro planeta que estamos frente a una era geológica provocada por nuestro impacto negativo en este (2). Si bien los impactos infringidos son excesivos y sumamente acuciantes, tal como lo plantea el Informe “Los límites del crecimiento en 1972” y en sus posteriores ediciones (3), y hoy señalan los informes del IPCC (4), IPBES (5), IRP (6), PNUMA (7) y PNUD 2020 (8) y 2022 (9), aún estamos a tiempo de transformar nuestra realidad de manera sistémica si actuamos de forma concertada y urgente.

Es en este contexto que, en el año 2021 la Asamblea General de las Naciones Unidas (10) decidió convocar a la Conferencia de Estocolmo + 50 que tendría lugar el 2 y 3 de junio de 2022, con el objetivo de acelerar el cumplimiento de los objetivos de la dimensión ambiental de la Agenda 2030 durante la Década de Acción, los Acuerdos Ambientales Multilaterales y alcanzar el desarrollo sostenible, incluyendo una recuperación sostenible de la pandemia de COVID-19.

A la vez, se definieron una serie de diálogos preparatorios a la reunión, de carácter colaborativo y multi-actor, que permitieran recabar recomendaciones a partir de los siguientes ejes: 1. Reflexionar sobre la necesidad urgente de acciones para lograr un planeta saludable y la prosperidad de todos; 2. Lograr una recuperación sostenible e inclusiva de la pandemia de COVID-19; 3. Acelerar la implementación de las dimensiones ambientales del Desarrollo Sostenible.

De este modo, en la preparación hacia Estocolmo+50, se han realizado consultas y diálogos a nivel global, regional y nacional con la finalidad de contribuir a un proceso inclusivo, reflexivo y propositivo. En Argentina, la iniciativa fue impulsada por el PNUD, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Embajada de Suecia en Argentina y ONU Argentina.

En el presente artículo abordamos los principales hallazgos del proceso de Diálogos Nacionales de Argentina, como así también su correspondiente consideración y desafíos asociados a los resultados de la reunión internacional Estocolmo+50.

II. Los diálogos nacionales hacia Estocolmo+50

El proceso de Diálogos Nacionales en Argentina se desarrolló durante los meses de marzo y abril de 2022, a través de diferentes mecanismos de participación presenciales y virtuales para generar, compartir y debatir ideas, perspectivas, e innovación que permitieran estimular un diálogo inclusivo con una multiplicidad de sectores de la sociedad y el gobierno (11). En este marco, todas las personas interesadas pudieron ser parte de la consulta a través de la plataforma virtual *Spark-Blue* (12), en la que también se puso a disposición un repositorio de documentos relevantes para nutrir los diálogos.

Asimismo, con el objetivo de fomentar el diálogo con representantes de grupos de interés, se realizaron alianzas con organizaciones vinculadas con grupos focales, para potenciar su participación y facilitar el desarrollo de webinars sectoriales (13). Luego, se efectuaron presentaciones en la Asamblea del COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente), como así también en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Senado de la Nación.

Por último, se celebró un evento híbrido que tuvo lugar en el Palacio San Martín de la Cancillería Argentina, el cual se llevó a cabo tanto de modo presencial como virtual (14), permitiendo la participación de referentes de todo el país. El encuentro contó con una amplia participación federal de autoridades del sector público, representantes del sector empresarial, sindical, referentes ambientales, pueblos originarios, jóvenes y organizaciones sociales, ambientales y basadas en la fe (15).

A lo largo de este proceso de consultas los principales temas y desafíos mencionados fueron, en primer lugar, la necesidad de actuar con urgencia en materia de cambio climático y pérdida de biodiversidad para garantizar un planeta habitable. Por otra parte, la importancia de generar caminos de transición energética justos y una relocalización progresiva de los subsidios de los combustibles fósiles hacia las energías renovables. En tercer lugar, orientar el desarrollo y el sistema económico con el adecuado paquete de normas e incentivos hacia un modelo más circular, sostenible e inclusivo, comprendiendo desde la gestión de los recursos naturales hasta la de los residuos, teniendo en cuenta los altos niveles de pobreza estructural que enfrenta América Latina. Luego, en relación con la sociedad civil, se destacaron el rol de la educación ambiental, y el acceso a la información temprana y participación pública que contemple a todos los actores de la sociedad, especialmente a aquellos que se ven directamente afectados o se encuentren en situación de vulnerabilidad. Asimismo, crear un entorno propicio para el trabajo en los territorios para el diseño colaborativo de las políticas públicas junto a las comunidades afectadas.

Los diferentes pasos del proceso de Diálogos Nacionales en Argentina se encuentran sistematizados en el Informe de Resultados (16), en el que se recabaron una serie de recomendaciones generales. En primer lugar, integrar la agenda ambiental con la social fortaleciendo la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión reforzando los programas de educación ambiental y el apoyo a las organizaciones juveniles dedicadas a la concientización hacia hábitos de consumo más sostenibles. Asimismo, acelerar tanto la transición hacia una economía sostenible con una matriz energética basada en energías renovables sin dejar a nadie atrás, como así también la transición del sistema productivo hacia uno más circular protegiendo los recursos naturales y fortaleciendo la gestión de residuos con perspectiva social y la ejecución de las políticas públicas que permitan evitar las peores consecuencias del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. Como se señaló previamente, a lo largo de los diálogos tuvo especial relevancia el rol fundamental de las comunidades indígenas, pequeños productores rurales y comunidades campesinas en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

III. La Conferencia de Estocolmo+50 y la Declaración de los Presidentes

Estocolmo+50 reunió cientos de oradores que llamaron a un compromiso real y urgente para lograr una transformación ambiental y transición justa hacia economías sostenibles para todas las personas (17). La reunión internacional concluyó con una Declaración de los Presidentes (18) de los países coanfitriones, Suecia y Kenia, que recaba la intervenciones de los Estados Miembros y las partes interesadas a través de los plenarios y los diálogos de liderazgo (19).

Las distintas consideraciones que se plantearon en los Diálogos Nacionales encontraron eco en la Declaración de referencia, que se transcribe a continuación, la cual vale la pena leer y conectar con las conclusiones consideradas en el apartado anterior. En tal sentido, destacamos las coincidencias que en este texto encuentran las principales conclusiones del evento híbrido de los Diálogos Nacionales de Argentina, y sobre las que reflexionamos a continuación.

Declaración de Estocolmo+50 (20)

Palabras Finales de los presidentes al Plenario.

Recomendaciones clave para acelerar la acción hacia un planeta saludable para la prosperidad de todos.

En nuestra calidad de presidentes, surgieron las siguientes recomendaciones clave de los Estados miembros y las partes interesadas, a través de los diálogos plenarios y de liderazgo en la Reunión Internacional Estocolmo+50.

Las recomendaciones reflejan la determinación de los participantes de acelerar urgentemente la implementación de compromisos para un planeta saludable para la prosperidad de todos, en el contexto de la década de acción y el desarrollo sostenible, incluida una recuperación sostenible del coronavirus (COVID-19) y teniendo en cuenta los resultados del quinto período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la sesión especial de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para conmemorar el 50 aniversario del establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), celebrada del 3 al 4 de marzo de 2022 en Nairobi, Kenia.

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(*) El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de su Junta Directiva o de sus Estados miembros.

(1) DI PAOLA, María Eugenia, “El derecho humano al ambiente y la Agenda 2030”, La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2018.

(2) PNUD, Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2020, La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. Disponible en: <https://www.undp.org/es/argentina/press-releases/idh-2020-la-pr%C3%B3xima-frontera-desarrollo-humano-y-el-antropoceno>.

(3) Donella H. et al, “Los límites del crecimiento”, Informe al Club de Roma, 1972; MEADOWS, Donella H.; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis, “Los límites del crecimiento”, edición 2012.

(4) Panel Intergubernamental de Cambio Climático, Sexto Informe de Evaluación (IE6), 2021. Disponible en <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.

(5) Informe de la Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas, 2019. Disponible en: <https://ipbes.net/global-assessment>.

(6) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Eficiencia de Recursos y Cambio Climático, 2020. Disponible en <https://www.resourcepanel.org/reports/resource-efficiency-and-climate-change>.

(7) PNUMA, Informe Anual 2021. Disponible en: <https://www.unep.org/resources/annual-report-2021>.

(8) PNUD, IDH 2020.

(9) PNUD, Informe Especial de Seguridad Humana 2022. Disponible en <https://www.undp.org/es/argentina/press-releases/las-nuevas-amenazas-para-la-seguridad-humana-en-el-antropoceno>.

(10) A/RES/75/280 y A/RES/75/326. Disponibles en <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/75>.

(11) El lanzamiento del proceso está disponible en: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2022/Estocolmomas50.html>.

(12) Sitio web *SparkBlue*, consultas nacionales de Argentina disponible en: <https://www.sparkblue.org/stockholm50/consultacion-argentina>.

(13) Acompañaron el proceso: MINU (jóvenes en edad escolar secundaria, edad universitaria y activistas); Pacto Global con acompañamiento de CEADS (sector empresarial); Club de Roma (organizaciones ambientales con alcance nacional); Pampa 2030 (sindicatos y organizaciones basadas en fe); Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional del MAyDS y el área de género PNUD (ambiente, género y diversidades); Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC, gobiernos subnacionales).

(14) El evento híbrido realizado el 26/04/2022 puede consultarse en: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2022/DialogoNacional-Estocolmo50.html>.

(15) Asistieron participantes de las provincias de Tucumán, Tierra del Fuego, Salta, San Juan, Mendoza, Neuquén, Córdoba, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero, Jujuy y Río Negro.

(16) PNUD Argentina, Informe de Resultados “Diálogos Na-

cionales rumbo a Estocolmo”, disponible en: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/environment-energy/Informe-Estocolmo-Argentina-2022.html>.

(17) El sitio web de la Conferencia de Estocolmo+50 está disponible en: <https://www.stockholm50.global/v>.

(18) La Declaración de los Presidentes está disponible en <https://www.stockholm50.global/news-and-stories/press-releases/stockholm50-closes-call-urgent-environmental-economic>.

(19) Por último, es interesante señalar que en el marco de Estocolmo+50 se han producido una serie de iniciativas, declaraciones y reportes de los diferentes grupos de interés involucrados, tales como el Documento de Política de la Juventud Global, la Declaración Interreligiosa de Estocolmo+50, y la Petición Global para una Declaración de Naciones Unidas de Derechos de la Madre Tierra, que se encuentran disponibles en el sitio web de la conferencia: <https://www.stockholm50.global/resources/stockholm50-agenda-action-renewal-and-trust-outputs-and-outcomes>.

(20) Traducción propia del inglés.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, la comunidad mundial ha adoptado una gran cantidad de Acuerdos Ambientales Multilaterales, así como otros compromisos relevantes, incluidos los ODS y la Agenda 2030. El cumplimiento de los objetivos y compromisos de todos estos acuerdos nos llevaría muy lejos hacia la consecución de un planeta sano para todos.

Estocolmo+50 ha enfatizado la interconexión global del medio ambiente y la necesidad de abordar colectivamente la triple crisis de nuestro medio ambiente común (cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación) para las generaciones presentes y futuras. Estocolmo+50 también ha subrayado la necesidad urgente de acciones audaces y deliberadas, así como una voluntad política clara para acelerar la acción sobre estos compromisos, fortalecer el sistema multilateral, aumentar la ambición y la solidaridad, y ponernos en un camino creíble hacia un planeta saludable para todos, sin dejar a nadie atrás.

Las discusiones durante Estocolmo+50 reafirmaron la importancia de las realidades locales y la implementación a nivel nacional junto con la necesidad de combinar incentivos y políticas, financiamiento y fortalecimiento de las capacidades para lograr un desarrollo sostenible. Hemos escuchado las siguientes recomendaciones de acciones para acelerar la implementación:

1. Situar el bienestar humano en el centro de un planeta sano y la prosperidad para todos, reconociendo que un planeta sano es un requisito previo para la paz, la cohesión y la prosperidad de las sociedades; restaurar nuestra relación con la naturaleza integrando valores éticos; y adoptando un cambio fundamental en actitudes, hábitos y comportamientos para apoyar nuestra prosperidad común.

2. Reconocer y hacer efectivo el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible, mediante el cumplimiento de la visión articulada en el principio 1 de la Declaración de Estocolmo de 1972.

3. Adoptar un cambio sistémico en la forma en que funciona nuestro sistema económico actual para contribuir a un planeta saludable, mediante la definición y adopción de nuevas medidas de progreso y bienestar humano, apoyado en políticas económicas y fiscales que den cuenta del valor del medio ambiente; invertir en infraestructura, desarrollar políticas efectivas y alentar un diálogo para promover el consumo y la producción sostenibles; y promover la eliminación gradual de combustibles fósiles al mismo tiempo que proporcionan apoyo específico a los más pobres y vulnerables de acuerdo con circunstancias nacionales y reconociendo la necesidad de apoyo financiero y técnico hacia una transición justa.

4. Fortalecer la implementación nacional de los compromisos existentes para un

planeta saludable, a través de mejoras en la legislación ambiental nacional, el presupuesto, los procesos de planificación y marcos institucionales; promover la formulación de políticas basadas en evidencia, incluso mediante una mayor colaboración entre disciplinas académicas y paneles científicos temáticos, aprovechando los conocimientos y la experiencia de los conocimientos indígenas y tradicionales; y amplificar la capacidad de apoyo y desarrollo, acceso y financiamiento de tecnologías ambientalmente racionales.

5. Alinear los flujos financieros públicos y privados con los compromisos ambientales, climáticos y de desarrollo sostenible, a través del desarrollo e implementación de políticas bien diseñadas para reutilizar los subsidios perjudiciales para el medio ambiente; redirigir, movilizar y ampliar la disponibilidad de flujos financieros públicos y privados para apoyar la diversificación económica; y adoptar medidas de recuperación y estímulo, fuentes combinadas de capital y la implementación de mecanismos que quiten los riesgos de inversión buscando aumentar los flujos financieros.

6. Acelerar las transformaciones sistémicas en los sectores de alto impacto, como el de la alimentación, la energía, el agua, los edificios y la construcción, la fabricación industrial y el transporte, mediante la adopción e implementación de políticas para promover la circularidad, la eficiencia de los recursos, la producción regenerativa con enfoques y soluciones basadas en la naturaleza en las cadenas de valor; y la adopción de marcos que permitan mejorar y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las empresas; promover transiciones justas mediante el apoyo a los jóvenes, los trabajadores y las comunidades locales afectadas mediante el fortalecimiento de capacidades y habilidades para la creación de empleos verdes y para las micro, pequeñas y medianas empresas; transformar los sistemas alimentarios mediante la promoción de la agricultura y la pesca regenerativas con enfoques que proporcionan dietas saludables y minimizan el desperdicio de alimentos, incluidas las inversiones en la economía oceánica.

7. Reconstruir relaciones de confianza para fortalecer la cooperación y la solidaridad, a través de reconocer la importancia del liderazgo de los países desarrollados en la promoción de transiciones sustentables; apoyando el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología para los esfuerzos nacionales por países en desarrollo para implementar los acuerdos ambientales acordados internacionalmente, tomando en cuenta las circunstancias nacionales, incluido el cumplimiento del compromiso de movilizar \$100 mil millones cada año para el financiamiento climático para los países en desarrollo; y habilitando a todos los partes interesadas, incluidos los jóvenes, las mujeres, las comunidades rurales, los pueblos indígenas, las organizaciones interreligiosas y comunidades locales a participar de manera significativa en la formulación de po-

líticas y la implementación tanto a nivel nacional como internacional.

8. Reforzar y revitalizar el sistema multilateral, garantizando un régimen eficaz basado en normas del sistema multilateral que apoya a los países en el cumplimiento de sus objetivos nacionales y globales, para asegurar un multilateralismo justo y efectivo, fortaleciendo el rol de la ley ambiental, incluso mediante la promoción de la convergencia y las sinergias dentro del sistema de la ONU y entre Acuerdos Ambientales Multilaterales; fortalecer el Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente, en línea con la Declaración Política UNEP@50.

9. Reconocer la responsabilidad intergeneracional como piedra angular de la formulación de políticas sólidas, a través de comprometerse con el Documento de Política del Grupo de Trabajo Mundial sobre la Juventud de Estocolmo+50; destacando la importante necesidad de desarrollar la capacidad de los jóvenes para comprometerse con las instituciones financieras; reconocer el papel crítico de los jóvenes en la acción ambiental, y resaltar que se ha avanzado en el fomento de la participación significativa de los jóvenes y en el llamado a la fondos ambientales multilaterales para incluir parámetros que incluyan a los jóvenes en los esquemas de financiamiento, y tomar más medidas para garantizar la facilidad de acceso a los fondos para la acción ambiental para las organizaciones dirigidas por jóvenes.

10. Llevar adelante los resultados de Estocolmo+50, reforzando y revitalizando los procesos internacionales en curso, incluido un marco global para la biodiversidad, un acuerdo de implementación para la protección de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional y el desarrollo de una nueva convención sobre plásticos; y participar en las conferencias relevantes, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos de 2022, el Foro Político de Alto Nivel, la 27ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Cumbre del Futuro.

IV. Reflexiones

El proceso de Estocolmo+50 y sus Diálogos Nacionales nos convoca a renovar los compromisos y actuar de manera urgente para alcanzar un planeta sano para la prosperidad de todos.

En primer lugar, trabajar en la implementación de los Acuerdos Multilaterales Ambientales para hacer frente a las crisis del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación, teniendo en consideración al multilateralismo inclusivo que resulta fundamental para que los abordajes sean participativos y reales a la luz del Principio 10 de Río 92 y el Acuerdo de Escazú, y asimismo para considerar integralmente la Agenda 2030.

En este sentido, y teniendo en consideración el *corpus iuris internacional* en materia

de derecho humano al ambiente y el desarrollo sostenible, resultará clave trabajar, promover y desarrollar las normas e incentivos innovadores y necesarios para acelerar la transición justa hacia una economía sostenible y más circular, con soluciones basadas en la naturaleza y una matriz energética basada en energías renovables sin dejar a nadie atrás

Asimismo, será clave promover herramientas de medición del desarrollo sostenible para análisis integral del progreso de los países. En este sentido cobran relevancia herramientas tales como Índice de Desarrollo Humano ajustado por presiones planetarias, que integra al análisis del ingreso, la salud y la educación, mediciones tales como la huella de carbono o la huella material de los países. En la misma línea, se ha destacado la importancia de vincular el conocimiento científico y la toma de decisiones de forma integrada e involucrando a la ciudadanía.

La articulación público-privada también resulta clave para poder lograr los cambios necesarios, y en tal sentido la promoción de las herramientas de la economía sostenible, considerando no solamente la obligación de no dañar al ambiente o de mitigar los impactos vinculados a estos sino también y especialmente al triple impacto positivo y las salvaguardas sociales, ambientales y de gobernanza. A la vez, es necesario promover herramientas financieras para mejorar el bienestar humano en armonía con la naturaleza.

En este sentido, será clave reconocer el rol fundamental de las comunidades indígenas, pequeños productores rurales y comunidades campesinas en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, para la promoción de ecosistemas saludables que sustenten el bienestar social y el crecimiento económico. Asimismo, fortalecer a los emprendedores de triple impacto y pequeños productores locales, e identificar y profundizar las sinergias posibles entre los trabajos realizados por las organizaciones ambientales y sociales reconociendo que los desafíos que atraviesan las sociedades son socioambientales. También fortalecer el rol central de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión y, en esta línea, acelerar la implementación del mencionado Acuerdo de Escazú para garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Asimismo, reforzar los programas de educación ambiental y el apoyo a las organizaciones de jóvenes, reconociendo su protagonismo en la acción ambiental.

Las múltiples crisis que atraviesa nuestro planeta nos instan a actuar con urgencia. Las nuevas generaciones nos lo están reclamando y no podemos fallarles.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2446/2022

Equipo de Redacción:

Directores: Andrés Nápoli
José Alberto Esain

Secretaria: Florencia Cheruse

Consejo de Redacción:

Dra. Alicia Morales Lamberti
Dra. Adriana Bestiani
Dr. Martín Liber
Dr. Gustavo Serafini

Dra. Valeria Berros
Dr. Guillermo Marchesi
Dra. Marta Juliá
Dr. Pablo Lorenzetti
Dr. Aníbal Falbo

Colaboran en este número

Gustavo Eduardo Abozo
Mariana Catalano
José Alberto Esain
Magalí Mazzuca

Correspondencia

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:

Sres. Directores
Suplemento de Derecho Ambiental
Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Dirección: Sánchez de Bustamante 27. Piso 1, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: 4865- 1707 Int. 163

Mail: suplemento@farn.org.ar - info@farn.org.ar

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.

