

EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Ángel J. RODRIGO HERNÁNDEZ

Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales.
Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS DIMENSIONES DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN.—2.1. La integración sistémica.—2.2. La integración institucional.—2.3. La integración jurídica.—2.3.1. La integración normativa.—2.3.2. La integración como una herramienta del razonamiento judicial.—3. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN.—3.1. El principio de integración en los tratados internacionales multilaterales.—3.2. El principio de integración en la jurisprudencia internacional.—3.2.1. La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.—3.2.2. La jurisprudencia arbitral.—3.2.3. La jurisprudencia comunitaria.—3.3. El principio de integración como una norma consuetudinaria.—3.3.1. La *opinio iuris sive necessitatis*.—3.3.2. La práctica.—3.3.3. El reconocimiento jurisprudencial.—4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible puede ser examinado desde dos perspectivas: una técnico-jurídica vinculada al debate sobre la unidad y fragmentación del Derecho internacional derivada de su diversificación y expansión material y otra sustantiva relacionada con el desarrollo sostenible.

Desde la perspectiva técnico-jurídica se puede concebir el principio de integración como una modalidad de integración normativa que se deriva del propio contenido del principio. Esta técnica puede proporcionar un gran

rendimiento para facilitar las relaciones internormativas entre diferentes regímenes internacionales porque proporciona no sólo resultados más sostenibles sino también relaciones sistémicas. Por ello, el principio de integración puede ser una buena técnica para contribuir a la unidad del ordenamiento jurídico internacional¹.

Desde la perspectiva sustantiva, el principio de integración es quizá el principio jurídico más adecuado y específico que tiene el Derecho internacional para contribuir al objetivo del desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible tiene una pluralidad de dimensiones, algunas de ellas no necesariamente incompatibles entre sí. Este carácter multidimensional de la noción permitiría explicar el desarrollo sostenible como un objetivo político de primera magnitud tanto en el plano internacional como en el estatal y el local, que implica un enfoque integral e integrado de los procesos económicos, sociales y políticos, con miras a la utilización sostenible de los recursos naturales. Explicaría, también, el concepto de desarrollo sostenible como un concepto jurídico cuyo valor normativo puede tener una pluralidad de manifestaciones desde su consideración como un principio jurídico ya sea de naturaleza sustantiva o procedimental, como un concepto jurídico de naturaleza intersticial o incluso como un derecho humano. Y, además, permitiría concebir la noción de desarrollo sostenible como un marco metodológico para la creación y aplicación de políticas públicas y normas jurídicas internacionales que proporciona un conjunto de herramientas discursivas, argumentativas, analíticas, sustantivas, procedimentales e interpretativas que pueden contribuir a sintetizar, relacionar, fertilizar, armonizar e integrar los diferentes aspectos vinculados con tal objetivo. Para ello el desarrollo sostenible ofrece un lenguaje y una terminología específicos, un enfoque integrador y cooperativo, algunos principios y reglas de carácter sustantivo, herramientas de naturaleza procedimental —principalmente, instituciones y procedimientos especializados—, y determinados recursos hermenéuticos para resolver controversias en este ámbito².

El Derecho internacional puede desempeñar un papel muy importante para lograr el objetivo del desarrollo sostenible porque, por un lado, proporciona un sistema válido para consolidar un enfoque integrado del medio ambiente y del desarrollo por medio de principios y de normas generales y, por otro lado, puede ofrecer el marco regulador concreto para la cooperación entre todos los actores relevantes³. En otros términos, el Derecho internacional puede tener una doble función respecto al desarrollo sostenible: instrumental

¹ RODRIGO, Á. J., «La integración normativa y la unidad del Derecho internacional público», en RODRIGO, Á. J., y GARCÍA, C. (eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público y en la Comunidad internacional. Coloquio en homenaje a Oriol Casanovas*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 321-355.

² RODRIGO, Á. J., «El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho internacional», *Agenda ONU*, 2006-2007, núm. 8, pp. 159-213.

³ Véase en este sentido SANDS, Ph., «Environmental protection in the Twentieth Century: Sustainable Development and International Law», en VIG, N. J., y AXELROLD, R. S. (eds.), *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, Washington D. C., 1999, pp. 116-137, en particular p. 119; también el Quinto y último informe del Comité sobre *Legal Aspects of Sustainable Development* de la Internatio-

y constitutiva⁴. El Derecho internacional puede ser una herramienta instrumental a través de la cual la Comunidad internacional promueva el desarrollo sostenible por medio de reglas sustantivas que guíen la acción de los Estados, de instituciones y de procedimientos para su implementación y cumplimiento. Pero, además, el Derecho internacional puede actuar de forma constitutiva respecto al desarrollo sostenible por medio de su lenguaje, conceptos y estructura que pueden ayudar a identificar, incorporar, dar forma, clarificar y fortalecer las aspiraciones y objetivos de la Comunidad internacional en este ámbito.

El Derecho internacional, afirma N. Schrijver, «funciona como un sistema de valores y normas pero también como un marco regulatorio para la conducta de los Estados, organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales y ciudadanos». Uno de los principales valores que están emergiendo en la comunidad internacional, junto a la paz y el respeto por la humanidad, es la *sostenibilidad*, definida como la conservación del medio ambiente y la oportunidad para cada persona de desarrollarse a sí misma, ahora y en el futuro. Para su reconocimiento y protección, concluye este autor, el Derecho internacional, «no funciona sólo de una forma declaratoria y programática sino que proporciona instrumentos jurídicos que progresivamente están siendo aplicados a reglas y programas más dirigidos a la acción»⁵.

El Derecho internacional, como ya se ha señalado, puede proporcionar algunos principios, reglas, procedimientos e instituciones ya existentes en el Derecho internacional económico, en el Derecho internacional del medio ambiente y en el Derecho internacional de los derechos humanos que pueden contribuir a alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible. Ésta es la concepción incorporada en el Principio 27 de la Declaración de Río, que hace un llamamiento a los Estados y a las personas a cooperar en la aplicación de la misma y a desarrollar el *Derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible* y el enfoque con el que opera la doctrina de referencia⁶.

Ahora bien, N. Schrijver y F. Weiss advierten que «el Derecho internacional relativo al desarrollo sostenible es más que la suma de estas tres partes. Esto da lugar a la cuestión [...] de si estamos siendo testigos de la emergen-

nal Law Association, adoptado en la Conferencia de Nueva Delhi de 2002, p. 12 (véase dicho informe en <http://www.ila-hq.org>).

⁴ FRENCH, D., *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester, Manchester University Press, 2005, p. 35.

⁵ SCHRIJVER, N., «The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status», *R. des C.*, 2007, T. 329, pp. 235-236 (traducción propia).

⁶ BIRNIE, P., y BOYLE, A., *International Law and Environment*, Oxford, 2.^a ed., Oxford University Press, 2002, pp. 84-97; SANDS, Ph., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2.^a ed., Cambridge University Press, 2003, pp. 252-266; TIMOSHENKO, A. S., «From Stockholm to Rio: The Institutionalization of Sustainable Development», en LANG, W. (ed.), *International Law and Sustainable Development*, Londres, Graham and Trotman, 1995, pp. 152-153; y MANN, H., «Comment on Paper by Philippe Sands», en LANG, W. (ed.), *op. cit.*, nota 6, 1995, p. 72.

En la doctrina española MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., *El desarrollo sostenible como justificación de las acciones unilaterales para la conservación de los recursos marinos*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004, p. 98.

cia del Derecho internacional “para” o “acerca” del desarrollo sostenible o si la evolución del desarrollo sostenible ha madurado en una rama distinta, el Derecho internacional “del” desarrollo sostenible»⁷. Este es el enfoque de M.-C. Cordonier y A. Khalfan, que sostienen que es posible hablar del *Derecho internacional del desarrollo sostenible* como «un grupo congruente de normas, un corpus de tratados y principios jurídicos internacionales que están destinados a las áreas de intersección entre el Derecho internacional económico, Derecho internacional del medio ambiente y Derecho internacional social que aspira a desarrollarse en el futuro. Forman parte de este ámbito del Derecho internacional normas sustantivas y procedimientos e instrumentos que pueden ayudar a equilibrar o reconciliar estos ámbitos y desempeñar un papel en su implementación»⁸.

Este mismo debate se plantea respecto a los principios jurídicos que pueden ser aplicables para conseguir el objetivo del desarrollo sostenible. Algunos autores sostienen que «un cuerpo de principios sustantivos de Derecho internacional del desarrollo sostenible está emergiendo, apoyado por elementos procedimentales específicos. Estos principios tienen un carácter normativo en el Derecho internacional, generan obligaciones (exigen actuar o no actuar) o derechos (permiten actuar o no actuar) para los Estados que están obligados por ellos. Los principios ayudan a resolver controversias relativas al desarrollo sostenible y orientan al Derecho y a la política en las intersecciones de las normas económicas, sociales y medioambientales internacionales hacia el desarrollo que puede continuar»⁹. Otros, utilizan una perspectiva de análisis diferente al considerar que en el Derecho internacional actual existen ya algunos principios de diferente naturaleza (sustantiva, procedimental o inintersticial) y estatuto jurídico que pueden ayudar a conseguir el objetivo del desarrollo sostenible por medio del desempeño de distintas funciones: guía para la adopción de políticas y normas jurídicas; creación, en algún caso, de derechos y obligaciones para los Estados; ayuda en la aplicación de normas ya existentes; ayuda a la interpretación de normas jurídicas. Este es el enfoque con el que operan algunos de los autores de referencia en este ámbito¹⁰, que ha adoptado la International Law Association en su *Declaración de Nueva Delhi acerca de los Principios del Derecho Interna-*

⁷ SCHRIJVER, N., y WEISS, F. (eds.), *International Law and Sustainable Development. Principles and Practice*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004, p. xiii (traducción propia).

⁸ CORDONIER, M.-C., y KHALFAN, A., *Sustainable Development Law. Principles, Practices and Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 46-47 y 368 (traducción propia).

También ATAPATTU, S., *Emerging Principles of International Environmental Law*, Nueva York, Transnational Publishers, 2006, caps. I y II, para la que «is quite probable that there now exists a distinct field of international law called international sustainable development law which is separate from international environmental law» (p. 201).

⁹ CORDONIER, M.-C., y KHALFAN, A., *op. cit.*, nota 8, 2004, p. 97; también ATAPATTU, S., «Sustainable Development, Myth or Reality?: A Survey of Sustainable Development under International Law and Sri Lankan Law», *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 14, 2001-2002, pp. 265-300, en particular, pp. 273-277.

¹⁰ SANDS, Ph. «International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles», en LANG, W. (ed.), *op. cit.*, nota 6, 1995, pp. 53-66.

*cional relativos al Desarrollo Sostenible*¹¹ de 6 de abril de 2002 y que se sigue en este trabajo.

Los principios de Derecho internacional que pueden contribuir al desarrollo sostenible son un buen número y algunos de ellos están vinculados de forma más directa a dicho objetivo. Ahora bien, no existe acuerdo entre la doctrina sobre los principios que pueden tener un mayor rendimiento en el ámbito del desarrollo sostenible¹². Una enumeración de referencia es la contenida en la Declaración de Nueva Delhi de 2002, que goza de autoridad científica y de apoyo al ser una manifestación colectiva de la doctrina iusinternacionalista y que incluye los siguientes: la obligación de los Estados de asegurar la utilización sostenible de los recursos naturales, el principio de equidad, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de precaución, el principio de participación pública y acceso a la información y la justicia, el principio de buena gestión de los asuntos públicos y el principio de integración de los aspectos sociales, económicos y medioambientales del desarrollo sostenible.

El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales es el que mejor sintetiza el verdadero significado de la noción de desarrollo sostenible, representa el componente fundamental de dicho concepto¹³, es la columna vertebral del mismo¹⁴, y su principal herramienta jurídica porque es el principio jurídico más operativo¹⁵. Este principio, como ha reconocido la doctrina, supone la contribución más importante del desarrollo sostenible al Derecho internacional¹⁶. Este principio exige integrar los aspectos económicos, sociales y medioambientales vinculados con el desarrollo

¹¹ El texto en español de la *Declaración de Nueva Delhi* puede verse anexo al Doc. A/57/329, de 31 de agosto de 2002 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹² SANDS, Ph., «International Law in the Field of Sustainable Development», *British Yearbook of International Law*, vol. LXV, 1994, pp. 336-347 que distingue entre aquellos principios que parecen inherentes al concepto de desarrollo sostenible y que ponen el acento en los límites que tiene el uso de los recursos naturales (principio de integración de medio ambiente y desarrollo, principio de equidad entre Estados, consideración de las necesidades de las generaciones futuras y principio de no agotamiento de los recursos naturales renovables) y aquellos otros de diferentes ámbitos del Derecho internacional que pueden proporcionar asistencia para conseguir el desarrollo sostenible (principio de soberanía permanente de los recursos naturales y de no causar daño al medio ambiente de otros Estados, principio de cooperación y buena vecindad, principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, principio de precaución y principio de quien contamina paga).

FRENCH, D., *op. cit.*, nota 4, 2005, pp. 51-70, por su parte, enumera el principio de integración, el principio de uso sostenible de los recursos naturales; el principio de equidad y derecho al desarrollo sostenible, el principio de equidad intrageneracional y el principio de cooperación.

¹³ Véase el informe del Comité sobre *International Law on Sustainable Development* de la International Law Association, adoptado en la Conferencia de Toronto de 2006, p. 2; también MANN, H., *op. cit.*, nota 6, 1995, p. 71.

¹⁴ Véase el *Fifth and Final Report* denominado *Searching for the Contours of International Law in the Field of Sustainable Development*, del Comité sobre *Legal Aspects of Sustainable Development* de la International Law Association, adoptado en la Conferencia de Nueva Delhi de 2002, p. 7; también CORDONIER, M.-C. y KHALFAN, A., *op. cit.*, nota 8, 2004, p. 103.

¹⁵ FRENCH, D., *op. cit.*, nota 4, 2005, p. 57.

¹⁶ SANDS, Ph., «International Law in the Field of Sustainable Development», *British Yearbook of International Law*, vol. 65, 1994, p. 338 y en *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2.^a ed., Cambridge University Press, 2003, p. 263.

sostenible tanto en el momento de la creación de las normas jurídicas como en el de su aplicación. En concreto, la integración de los aspectos medioambientales implica el cumplimiento del deber de prevención y reducción al mínimo de los daños al medio ambiente.

Junto a su importancia, conviene destacar también que este principio suscita un buen número de problemas de diferente tipo relativos a su posible naturaleza procedimental o sustantiva o de ambos tipos; al tipo de obligaciones jurídicas que se derivarían del mismo, obligaciones de resultado para unos y de comportamiento para otros; al carácter controvertido de su aplicación práctica ya que implica la ponderación de diferentes normas, intereses y objetivos aparentemente contradictorios; a la incertidumbre existente aún respecto a su contenido y a las consecuencias políticas, económicas y jurídicas que de él se derivan; y al estatuto jurídico que dicho principio tiene en la actualidad en el Derecho internacional.

El enfoque de este trabajo es fundamentalmente jurídico por lo que, sin desdeñar ni olvidar las implicaciones políticas y económicas del principio, se van a examinar algunas de las principales cuestiones jurídicas que plantea: las dimensiones del principio de integración (apdo. II) y su estatuto jurídico respecto al que se defiende que habría cristalizado ya una norma consuetudinaria (apdo. III).

La tesis central que se defiende en este trabajo es que el principio de integración puede ser un buen instrumento para facilitar las relaciones entre regímenes internacionales porque opera de forma transversal, lo que facilita las relaciones internormativas entre disposiciones que pueden hallarse en regímenes diferentes y proporciona respuestas jurídicas más complejas. Además, el principio de integración no tiene un contenido objetivo, único y fijo para todos los Estados sino que depende del contexto y de las circunstancias en las que opera. Asimismo, se defiende que el principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible se puede considerar en la actualidad una norma de Derecho internacional general obligatoria para todos los Estados y que el desafío ahora es hacerlo operativo.

2. LAS DIMENSIONES DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN

El contenido y el rendimiento potencial del principio de integración se pueden examinar, como ha hecho el Comité sobre el Derecho internacional sobre el desarrollo sostenible de la International Law Association, en su informe presentado a la Conferencia de Toronto celebrada el año 2006, distinguiendo tres dimensiones: la sistémica, la institucional y la jurídica.

2.1. La integración sistémica

La dimensión sistémica del principio de integración constituye el marco conceptual para el desarrollo sostenible y representa la verdadera esencia del mismo¹⁷. Esta dimensión, en mi opinión, se deriva de la pertenencia del principio al ordenamiento jurídico internacional y opera por medio del enfoque y del lenguaje del desarrollo sostenible. Por un lado, la inserción del principio de integración en el sistema jurídico internacional permite que se establezcan relaciones entre las normas que regulan los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible. Tales relaciones tienen un carácter sistémico, es decir, no son relaciones aleatorias sino que tienen sentido y producen efectos porque se dan en el seno de un ordenamiento jurídico basado en unos principios y reglas básicos que les dan coherencia. Son, por tanto, relaciones sistémicas que producen resultados más coherentes e integrados con el resto de las normas porque se dan dentro de un sistema jurídico, el del Derecho internacional público.

Por otro lado, la integración sistémica supone un enfoque cooperativo e inclusivo para intentar que los diferentes componentes (el económico, el social y el medioambiental) y actores que participan en el desarrollo sostenible (Estados, organizaciones internacionales, empresas, sociedad civil global) se refuercen mutuamente y el resultado sea cualitativamente diferente de la simple agregación de los mismos.

Y, por último, el lenguaje del desarrollo sostenible no sólo tiene una función discursiva sino que desempeña también funciones políticas y normativas. Dicha terminología ha dominado los debates políticos y jurídicos en los últimos veinte años en los ámbitos económicos, sociales y medioambientales. Se trata de un lenguaje seductor y políticamente correcto que permite armonizar, al menos aparentemente, aspiraciones contrapuestas y que opera a veces como una tecnología normativa para formalizar la pluralidad y la diversidad de aspectos, situaciones e intereses. Este lenguaje ha tenido un enorme éxito y difusión tanto en el ámbito de la gobernanza pública como en el de la gestión privada. Pero, a la vez, junto a estas ventajas, su ductilidad, su elasticidad, su generalidad y su uso inflacionario hasta el abuso han conducido al lenguaje del desarrollo sostenible casi a su banalización y al peligro de la irrelevancia.

Ahora bien, esta dimensión sistémica sería poco significativa, casi sólo retórica, si no va acompañada de otras dimensiones más pragmáticas del principio de integración que permitan implementar el objetivo del desarrollo sostenible¹⁸.

¹⁷ Véase el *Informe... doc. cit.*, nota 13, 2006, p. 5.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

2.2. La integración institucional

La integración institucional constituye la dimensión más operativa del principio y consiste en la «creación o fortalecimiento de estructuras institucionales y de procedimientos para integrar completamente las cuestiones de desarrollo y medioambiente en todas las esferas de la adopción de decisiones»¹⁹.

El Comité sobre el Desarrollo Internacional sobre el Desarrollo Sostenible de la International Law Association, en su informe de 2006, distingue entre la integración en las instituciones individuales (*intra-institutional integration*) o por medio de las relaciones entre ellas (*inter-institutional integration*) por un lado y, por otro lado, los niveles en los cuales la integración opera. La *integración intrainstitucional* tiene como objetivo que en cada institución individual se asegure de que las consideraciones del desarrollo sostenible sean integradas en sus procedimientos de adopción de decisiones. Sería el resultado de la convicción cada vez más general de que el objetivo del desarrollo sostenible debe ser básico en el funcionamiento de todas las instituciones, ya que existe «un consenso emergente que [reconoce] que la integración institucional [...] es un *sine qua non* del desarrollo sostenible»²⁰. Quizá el procedimiento que representa de forma más genuina esta integración intrainstitucional es el de evaluación del impacto ambiental porque permite valorar con carácter previo el impacto previsible de una actividad sobre el medio ambiente. Este procedimiento es un buen instrumento para el desarrollo sostenible y su aplicación en la práctica se está generalizando en los ámbitos estatal²¹, regional²² e internacional²³ tanto para proyectos como para planes y programas.

La *integración interinstitucional* puede ser horizontal y vertical y consiste en coordinar actuaciones y adoptar decisiones y medidas coherentes entre

¹⁹ Esta dimensión del principio ha sido incorporada, por ejemplo, en el art. 13.2.c) del *Draft International Covenant on Environment and Development*, 3.ª ed., 2004, elaborado por la Comisión de Derecho Ambiental del IUCN en cooperación con el International Council of Environmental Law.

²⁰ Véase el *Informe...*, *doc. cit.*, nota 13, 2006, p. 8.

²¹ Cada vez son más los Estados que han regulado la exigencia de realizar un estudio previo del impacto ambiental de determinadas actividades. En el caso español, la evaluación del impacto ambiental de proyectos fue regulada por el Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio primero y después por el Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero (*BOE*, 26 de enero de 2008, núm. 23); y la evaluación ambiental de planes y programas por medio de la Ley 9/2006, de 28 de abril (*BOE*, 29 de abril de 2006, núm. 102).

²² La Comunidad Económica Europea estableció el procedimiento de evaluación del impacto ambiental de proyectos primero por medio de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, reformada después por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997.

Asimismo, en el ámbito regional europeo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa adoptó la Convención sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991 (véase *BOE*, 11 de marzo de 2000, núm. 61) para los proyectos.

²³ El art. 8 del Protocolo al Tratado antártico sobre protección del medio ambiente, hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991 (*BOE*, 18 de febrero de 1998, núm. 42) exige la realización previa de un estudio de impacto ambiental relativo a las actividades que se vayan a realizar en la Antártida. Dicho procedimiento está regulado en el Anexo I del Protocolo de Madrid.

las diferentes instituciones que tengan como objetivo el desarrollo sostenible. Esta integración interinstitucional no es fácil en la actualidad debido, entre otros motivos, a la desvertebración y escasa centralización del régimen internacional del medio ambiente que se caracteriza, sobre todo, por la fragmentación institucional derivada del hecho de que cada tratado medioambiental crea sus propios órganos de gestión con competencia únicamente en el marco del propio tratado que los ha creado. Este tipo de integración es una necesidad cada vez más acuciante de la que son conscientes tanto las Naciones Unidas como los propios órganos de gestión de los tratados. En el primer caso, a partir del informe *Unidos en la acción*, se resalta la imperiosa necesidad de superar la fragmentación del sistema y la exigencia de funcionar como una unidad de acción en las esferas del desarrollo, asistencia humanitaria y protección del medio ambiente²⁴. Una de las modalidades de integración interinstitucional es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que financia los costos incrementales de actividades y proyectos que tengan como objetivo el desarrollo sostenible en cuatro ámbitos: el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la conservación de la biodiversidad y la contaminación de las aguas internacionales²⁵.

La integración institucional, como ya se ha apuntado, se ha de llevar a cabo en todos los niveles en los que se pueden producir las interacciones entre los diferentes componentes del desarrollo sostenible: en el nivel de proyecto específico, en el de planes, programas y políticas, en el programático y en el organizacional. En el nivel de proyecto concreto, la integración institucional se puede producir mediante instituciones como la evaluación del impacto ambiental (EIA), ya reseñada. En el nivel de planes, programas y políticas la integración institucional se empieza a implementar mediante la

²⁴ Véase *Unidos en la acción*, informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, Doc. A/61/583, de 20 de noviembre de 2006.

²⁵ El Fondo para el Medio Ambiente Mundial fue instituido por decisión de 14 de mayo de 1991 del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial [véase la resolución 91-5, de 14 de mayo de 1991 de creación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, en castellano reproducida como anexo a la Ley 7/1994, de 11 de mayo, sobre participación de España en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (BOE, 12 de mayo de 1994, núm. 113)] y reestructurado el 16 de marzo de 1994 para permitir la participación de todos los Estados del mundo y lograr una mayor transparencia y democracia en su gestión [véase, en castellano, la Resolución 94-2 de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, que aprueba la reestructuración, reproducida como anexo a la Ley 9/1997, de 24 de abril, por la que se autoriza la participación de España en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado y la contribución correspondiente a la primera reposición de recursos (BOE, 25 de abril de 1997, núm. 99). Sin embargo, no han sido objeto de publicación ni el Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial ni las resoluciones del PNUD y del PNUMA que lo aprueban. El texto en inglés de estos documentos pueden verse en 33 ILM 1273 (1994)].

Las características fundamentales de este fondo, que comparte también con otros, son la adicionalidad de los recursos, esto es, que los recursos aportados por los Estados donantes no sean detraídos de los destinados a ayudas al desarrollo, y la financiación de los costos incrementales, puesto que cubre la diferencia o incremento económico que supone la ejecución de un proyecto conforme a los criterios ecológicos respecto a otro que no los tuviere en cuenta. Un examen más detallado y actual de su estructura y funcionamiento puede verse en PONS RAFOLS, X., «Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo», *Agenda ONU*, 2002, núm. 5, pp. 156-164.

evolución de la EIA hacia las denominadas Evaluaciones Estratégicas de Impacto Ambiental (EEIA), ya obligatorias en el ámbito de la Unión Europea²⁶ y también en el ámbito regional europeo por medio del Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención sobre evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, hecho en Kiev el 21 de mayo de 2003²⁷. En el nivel programático, la Comunidad internacional ha elaborado ya algunos documentos, que tienen una naturaleza de *soft law*, que tienen por objeto la integración de desarrollo económico, social y protección del medio ambiente para conseguir el desarrollo sostenible, como son el Programa 21 adoptado en la Conferencia de Río, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan de Johannesburgo de Implementación. En el nivel organizacional, la integración institucional está implementada mediante la creación de instituciones que tienen entre sus objetivos la promoción del desarrollo sostenible, como son el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Agencia Internacional de Energías Renovables²⁸ o las comisiones para el desarrollo sostenible que han creado ya algunos Estados.

2.3. La integración jurídica

La integración jurídica consiste en la interrelación de normas jurídicas de ámbitos materiales diferentes con el fin de incrementar el rendimiento de las mismas en pro del desarrollo sostenible y de conseguir resultados prácticos más integrados relativos a dicho objetivo. La integración jurídica, siguiendo el Informe de 2006 del Comité relativo al Derecho internacional sobre el desarrollo sostenible de la International Law Association, ya citado, puede tener dos modalidades: la integración normativa y la integración como una herramienta del razonamiento judicial²⁹.

²⁶ En la Unión Europea, la Evaluación Estratégica de Impacto Ambiental está regulada por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (*DOCE*, L 197/30, de 21 de julio de 2001), que establecía como fecha límite para su trasposición el 21 de julio de 2004 (art. 13). En el caso español, su ejecución normativa ha sido realizada por medio de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (BOE, 29 de abril de 2006, núm. 102).

²⁷ El Protocolo de Kiev entró en vigor de forma general y para España el 11 de julio de 2010. El texto en español puede verse en el *BOE* de 5 de julio de 2010, núm. 162. Este Protocolo establece la obligación de realizar evaluaciones estratégicas ambientales previas respecto a los planes y programas previstos en el art. 4 y la recomendación de que las políticas que se elaboren tengan en cuenta e integren las preocupaciones medioambientales, pero no exige la previa evaluación ambiental estratégica de dichas políticas (art. 13). El Protocolo de Kiev, aunque ha sido adoptado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, tiene una vocación universal, ya que su art. 23.3 permite la adhesión de cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas previa aprobación por la Reunión de las Partes en el Protocolo.

²⁸ Esta agencia fue creada por medio del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn el 26 de enero de 2009 (véase *BOE*, de 29 de marzo de 2011, núm. 75). Entre sus objetivos está lograr un desarrollo sostenible mediante la integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales vinculados al uso de todas las formas de energía renovables.

²⁹ Véase el *Informe...*, *doc. cit.*, nota 13, 2006, pp. 12-22.

2.3.1. *La integración normativa*

La integración normativa tiene por objeto la incorporación de las consideraciones del desarrollo sostenible dentro de la redacción y contenido de las normas para incrementar su rendimiento en beneficio de tal objetivo. En esta modalidad se ha distinguido entre integración dentro de un tratado (intratratado), integración interdisciplinar e integración intradisciplinar³⁰.

La *integración intratratado* consiste en la incorporación de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible dentro del contenido de algunas disposiciones convencionales. En la práctica internacional más reciente se pueden encontrar algunos ejemplos de este tipo de integración con distintos matices en el tipo de obligación, más estricta en unos casos, modulada en otros y como una posibilidad en algunos más. Éste es el caso, entre otros³¹, de los arts. 6.b) y 10.a) del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992³², del art. 4.2.a) de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994³³, y del art. 26.1 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica de 2000³⁴. El paso siguiente a esta integración normativa debería ser su aplicación práctica por los Estados para conseguir unos resultados reales también más integrados.

La *integración interdisciplinar* sería la relación entre normas ya existentes en ámbitos diferentes del Derecho internacional o entre conjuntos de normas especializadas distintos (regímenes internacionales) que regulan aspectos específicos vinculados al desarrollo sostenible para conseguir una fertilización del ámbito de aplicación de tales normas y mejores resultados prácticos de forma que contribuyan al objetivo del desarrollo sostenible. La integración interdisciplinar se puede dar entre normas o regímenes relativos a la pro-

³⁰ *Ibid.*, pp. 14-18.

³¹ Véase el art. 3.4 de la Convención marco sobre el cambio climático de 1992: «Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio [...] deberían ser apropiadas [...] y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo [...]; también el art. 4.1.f) de la misma convención.

³² El art. 6.b) del Convenio sobre la diversidad biológica dispone que cada Estado parte «integrará, en la medida de lo posible, y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales».

El art. 10.a) del mismo convenio exige que cada parte contratante «integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones» (véase *BOE*, 1 de febrero de 1994, núm. 27).

³³ El art. 4.2.a) impone a los Estados partes de la Convención la obligación de adoptar «un enfoque integrado en el que se tengan en cuenta los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía» (véase *BOE*, 11 de febrero de 1997, núm. 36).

³⁴ El art. 26.1 del Protocolo de Cartagena permite a las partes, al adoptar una decisión sobre importación de organismos vivos modificados, la posibilidad de tener en cuenta «las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los organismos vivos modificados para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, especialmente en relación con el valor que la diversidad biológica tiene para las comunidades indígenas y locales» (véase *BOE*, 30 de julio de 2003, núm. 181).

tección del medio ambiente, de los derechos humanos, del comercio, de la propiedad intelectual, de las inversiones internacionales, de las finanzas, etc. Ahora bien, en el actual Derecho internacional, el conjunto de herramientas jurídicas dirigidas a regular las relaciones entre normas y entre regímenes internacionales es aún bastante rudimentario y manifiestamente mejorable. Buena prueba de ello, y en lo que atañe al objetivo del desarrollo sostenible, son las dificultades que tales relaciones plantean en la práctica, por ejemplo, entre el régimen jurídico sobre la diversidad biológica y el de la propiedad intelectual en relación con el acceso a los recursos genéticos³⁵ o entre el régimen del medio ambiente y el del comercio como consecuencia de la adopción de medidas comerciales previstas en algunos tratados internacionales de medio ambiente para conseguir los objetivos para los que han sido creados³⁶. La conclusión es evidente: es necesario desarrollar técnicas jurídicas, bien de carácter específico o bien de alcance general, para mejorar la integración normativa entre disposiciones y entre regímenes jurídicos diferentes³⁷.

Una posibilidad, aún poco utilizada, es la *integración intencional*, en la que la obligación de integrar está incorporada en la propia norma³⁸. Se trata de una modalidad de integración en la que la norma exige a los Estados que, cuando adopten las medidas que sean pertinentes en cada caso, consideren, incorporen y evalúen sus repercusiones, incluidos beneficios, desventajas y costes, respecto a los aspectos económicos, sociales y ambientales. Éste es el caso, entre otros, del art. 19.1 del Protocolo de la Carta de la Energía de 1994³⁹, de los arts. 2.1.a) ii) y 2.3 del Protocolo de Kioto de la Convención

³⁵ Un exhaustivo análisis de estas dificultades puede verse en MELGAR FERNÁNDEZ, M., *Biotecnología y propiedad intelectual: un enfoque integrado desde el Derecho internacional*, México, UNAM, 2005. En este trabajo se proponen una serie de medidas que pueden contribuir a la integración normativa de ambos regímenes (véase el cap. XI, pp. 269-283).

³⁶ Véase el riguroso examen de los problemas que plantean este tipo de medidas en ELIZALDE CARRANZA, M. A., *Las medidas comerciales multilaterales para la protección del medio ambiente y el sistema multilateral del comercio*, México, UNAM, 2008. Este trabajo demuestra las dificultades de la integración normativa entre medio ambiente y comercio y propone como estrategia más viable a corto plazo la integración normativa por medio de la interpretación jurídica por medio de la interpretación sostenible de las excepciones ambientales previstas en los convenios comerciales (cap. XI, pp. 335-365).

También el magnífico trabajo de FERNÁNDEZ EGEE, R. M., *Comercio de mercancías y protección del medio ambiente en la OMC*, Madrid, Marcial Pons, 2008, en el que se apuntan diversas posibilidades para integrar el Derecho internacional del medio ambiente en el sistema multilateral del comercio (cap. IV, pp. 295-387).

³⁷ Véanse los trabajos de los profesores SOBRINO HEREDIA, J. M., «Las relaciones de subsidiariedad entre regímenes internacionales» (pp. 195-214); BERMEJO GARCÍA, R., «Las relaciones de complementariedad entre regímenes internacionales» (pp. 214-225); LEBEN, Ch., «Le droit européen et l'investissement international» (pp. 226-240); ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P., «El principio de integración sistémica y la unidad del Derecho internacional» (pp. 356-374); CARDONA LLORENS, J., «Los conflictos entre normas internacionales del mismo rango: a la búsqueda de criterios de solución» (pp. 375-391); y ELIZALDE CARRANZA, M. A., «Los tratados sucesivos sobre la misma materia: expresión de la unidad y el pluralismo en el Derecho internacional público» (pp. 392-408) en la obra editada por RODRIGO, Á. J. y GARCÍA, C., *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional...*, op. cit., nota 1, 2011.

³⁸ Véase el *Informe...*, doc. cit., nota 13, 2006, p. 17.

³⁹ El art. 19.1 del Protocolo de la Carta de la Energía sobre eficiencia energética y los aspectos ambientales relacionados, hecho en Lisboa el 17 de diciembre de 1994, dispone que «En pro del desarrollo sostenible y teniendo en cuenta sus obligaciones bajo los tratados internacionales relativos al

marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1997⁴⁰ y del art. 4 del Protocolo sobre el agua y la salud al Convenio de 1992 sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales de 1999⁴¹.

La *integración intradisciplinar* consistiría en la reformulación y adaptación de los actuales conjuntos de normas especializadas o regímenes internacionales para incorporar los diferentes aspectos vinculados al objetivo del desarrollo sostenible. En la práctica, la reformulación de algunos regímenes está resultando difícil, como es el caso del régimen internacional del comercio, en el que pese a que la Declaración de Doha marcó como objetivo de la nueva ronda negociadora incorporar los aspectos relacionados con el desarrollo y la protección del medio ambiente, las negociaciones son muy complicadas y los avances escasos. Este ejemplo no es sino una muestra de las tensiones y los diferentes intereses existentes en la Comunidad internacional. Ahora bien, como destaca el Comité relativo al Derecho internacional sobre el desarrollo sostenible, la integración puede ser concebida, a la vez, como una forma de diálogo multilateral en el que los conflictos inherentes al desarrollo sostenible puedan ser debatidos y como un instrumento a través del cual la Comunidad internacional consiga un amplio, a menudo difícil, consenso sobre la implementación del desarrollo sostenible como lo ha hecho otras veces en tantos otros temas⁴².

2.3.2. *La integración como una herramienta del razonamiento judicial*

La integración como una herramienta del razonamiento judicial consiste en la posibilidad que tienen los jueces y tribunales de conseguir un resultado más integrado, que tenga en cuenta los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible, por medio del recurso a las diferentes técnicas que tienen a su disposición que contribuyen

medio ambiente en los que sea parte, cada Parte Contratante deberá esforzarse para minimizar de una manera eficiente económicamente los impactos ambientales perjudiciales» (véase *BOE*, 17 de marzo de 1998, núm. 65).

⁴⁰ El art. 2.1.a) ii) del Protocolo de Kioto impone a los Estados partes en el Anexo I la obligación de adoptar políticas y medidas, con el fin de promover el desarrollo sostenible, «para la protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero [...] teniendo en cuenta sus compromisos en virtud de los acuerdos pertinentes sobre el medio ambiente».

Y el art. 2.3 impone la obligación a tales Estados de que las medidas que se adopten «reduzcan al mínimo los efectos adversos, comprendidos los efectos adversos del cambio climático, efectos en el comercio internacional y repercusiones sociales, ambientales y económicas para otras Partes, en especial las Partes que son países en desarrollo [...]» (véase *BOE*, 8 de febrero de 2003, núm. 33).

⁴¹ El art. 4.4 del Protocolo sobre el agua y la salud de 1999 exige que «Las Partes basarán todas esas medidas en la evaluación de cada medida propuesta en relación con el conjunto de repercusiones, incluidos beneficios, desventajas y costes que de ella se derivan para: a) la salud humana; b) los recursos hídricos; y c) el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los nuevos impactos que pueda suponer en medios ambientales cualquier medida que se proponga» (véase *BOE*, de 25 de noviembre de 2009, núm. 284).

⁴² Véase el *Informe...*, *doc. cit.*, nota 13, 2006, pp. 17-18.

a la aplicación flexible de las normas. En la práctica internacional, los tribunales empiezan a recurrir a la integración como una herramienta para la interpretación del Derecho aplicable de forma que éste incorpore también otras dimensiones del desarrollo sostenible que pueden estar reguladas en normas que no son Derecho aplicable *stricto sensu*. Este es el caso del Órgano de Apelación de la OMC que, en el asunto *camarones*, afirmó que el objetivo del desarrollo sostenible (enunciado en el preámbulo de la organización) «debe dar color, consistencia y matiz a la interpretación de los Acuerdos anexos al Acuerdo OMC»⁴³. No obstante, la integración por medio del razonamiento judicial está en sus inicios y presenta muchas incertidumbres. Por ello, como advierte el Comité relativo al Derecho internacional sobre el desarrollo sostenible, conviene tener presente algunas reflexiones básicas. En primer lugar, que se trata de una técnica que no es exclusiva del desarrollo sostenible. En segundo lugar, que el razonamiento judicial integrador dispone de un amplio abanico de técnicas al alcance de los tribunales: la aplicación de las cláusulas que regulan de forma expresa las relaciones entre tratados; desarrollo de normas estructurales del Derecho internacional que ayudan al proceso de integración (la contenida en el art. 31.3.c) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969); la interpretación teleológica del tratado que dé prioridad a su objeto y fin respecto al tenor literal de sus disposiciones; y el recurso a nociones de equidad y otros principios generales. En tercer lugar, que aunque tales técnicas no han sido desarrolladas con la intención de conseguir el desarrollo sostenible pueden ser utilizadas para alcanzar tal objetivo. Y, por último, que se podrían estar desarrollando algunas herramientas propias de este ámbito, como sería el uso de la propia terminología del desarrollo sostenible en el discurso jurídico.

Ahora bien, la integración jurídica por medio de su utilización como una herramienta del razonamiento judicial para conseguir resultados más «sostenibles» tiene límites. Como demuestra la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, la interpretación teleológica, incluso aquella que incorpora los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el régimen del comercio, tiene límites ya que, hasta el momento, las excepciones ambientales de los acuerdos comerciales no han servido para justificar la legalidad de ninguna medida comercial adoptada para lograr objetivos ambientales⁴⁴. Y, por otro lado, incluso el recurso a esta herramienta de forma que diera lugar a resultados prácticos más sostenibles pero que no fueran compartidos y no contaran con la aceptación de los miembros del régimen en el que operara el tribunal, socavaría la legitimidad del propio órgano de solución de diferencias y aun del régimen jurídico internacional en el que desempeñara sus funciones.

⁴³ Asunto *Estados Unidos-Prohibición de importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, párt. 153 (Doc. WT/DS58/AB/R, 12 de octubre de 1998).

⁴⁴ ELIZALDE CARRANZA, M. A., *op. cit.*, nota 36, 2006, pp. 374-387.

3. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN

Una de las cuestiones de mayor trascendencia práctica es la relativa al estatuto jurídico del principio de integración en el ordenamiento jurídico internacional. Se trata de un principio que se ha incluido en numerosos tratados y tiene, por ello, carácter convencional, pero conviene averiguar si, además, pudiera ser una norma de Derecho internacional general aplicable a todos los Estados al haber cristalizado en una norma consuetudinaria. La ventaja que se podría derivar de esta condición de norma consuetudinaria sería que podría ser aplicable también en regímenes y entre regímenes internacionales en los que no se hubiera incorporado de forma expresa. Para ello, es necesario examinar su incorporación en instrumentos de distinta naturaleza, la jurisprudencia sobre el tema e intentar identificar en el proceso consuetudinario los elementos constitutivos de las normas consuetudinarias: la práctica general, constante y uniforme y la *opinio iuris*.

3.1. El principio de integración en los tratados internacionales multilaterales

El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible se encuentra incorporado, con distintas formulaciones, en un buen número de tratados internacionales multilaterales. En algunos de ellos, dicho principio tiene un carácter general e incluye cautelas vinculadas al contexto en el que se aplique y a las posibilidades de los Estados parte con fórmulas como «en la medida de lo posible y según proceda». Éste es el caso, entre otros, de los arts. 6.b) y 10.a) del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992⁴⁵ y del art. 4.1.f) de la Convención marco sobre el cambio climático de 1992⁴⁶.

En otras disposiciones, el principio está determinado por medio de reglas generales como es el caso del art. 3.4 de la Convención sobre el cambio climático⁴⁷

⁴⁵ El art. 6.b) del Convenio sobre la diversidad biológica dispone que cada Estado parte «integrará, en la medida de lo posible, y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales».

El art. 10.a) del mismo convenio exige que cada Parte contratante «integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones».

⁴⁶ El art. 4.1.f) de la Convención marco sobre el cambio climático señala que los Estados, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales en materia de desarrollo, deben: «Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él».

⁴⁷ El art. 3.4 de la Convención marco sobre el cambio climático dice que: «Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio [...] deberían ser apropiadas [...] y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo [...]».

y de los arts. 2.2 y 4.2.a) de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 1994⁴⁸.

En otras ocasiones, la integración de los diferentes aspectos del desarrollo sostenible se prevé como una potestad de los Estados partes al adoptar decisiones sobre la importación de los organismos vivos modificados, como prescribe el art. 26 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología⁴⁹, o sobre la gestión integrada de las zonas costeras, como recoge el art. 6.b) del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 2008⁵⁰.

Por último, el principio de integración aparece recogido con una formulación más precisa y mejor técnica jurídica en el art. 11 (antiguo art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, como un principio de aplicación transversal. En el ámbito de la UE, el principio de integración es un buen ejemplo de integración normativa intratado ya que obliga a que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible» (art. 11 TFUE). Dicho principio ha sido considerado como un principio general de la Unión Europea dirigido a los órganos competentes de elaborar las políticas y las normas jurídicas comunitarias⁵¹.

En un ámbito más específico, el principio de integración se ha incorporado como un requisito más para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y los Países ACP en el art. 32.1 del Acuerdo de Cotonou de 23 de junio de 2000⁵².

⁴⁸ El art. 2.2 de la Convención contra la desertificación tiene el siguiente tenor literal: «La consecución de este objetivo exigirá la aplicación en las zonas afectadas de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario»; y el art. 4.2.a) establece que para lograr el objetivo de dicha Convención, las Partes: «adoptarán un enfoque integrado en el que se tengan en cuenta los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía».

⁴⁹ El art. 26.1 del Protocolo de Cartagena permite a las partes, al adoptar una decisión sobre importación de organismos vivos modificados, la posibilidad de tener en cuenta «las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los organismos vivos modificados para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, especialmente en relación con el valor que la diversidad biológica tiene para las comunidades indígenas y locales».

⁵⁰ El art. 6.b) del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo dispone que en la aplicación de sus disposiciones, los Estados se guiarán por una serie de principios de gestión integrada de las zonas costeras, entre ellos el de «tomar en consideración de manera integrada el conjunto de elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos negativos de las catástrofes naturales y del desarrollo» (BOE, 23 de marzo de 2011, núm. 70).

⁵¹ El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales en las políticas de la Unión Europea aparece recogido también en el art. 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2007 (DO C 303, de 14 de diciembre de 2007).

⁵² El art. 32.1 del Acuerdo de Cotonou establece que «En el ámbito de la protección del medio ambiente y la utilización y la gestión duradera de los recursos naturales, la cooperación tenderá a:

3.2. El principio de integración en la jurisprudencia internacional

El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible es utilizado cada vez con más frecuencia, claridad y rendimiento en la jurisprudencia internacional, ya sea en la de la Corte Internacional de Justicia, la arbitral o la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3.2.1. *La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia, en el asunto sobre el *proyecto Gabčíkovo-Nagymaros*, sin hacer referencia expresa al principio de integración, utilizó la idea básica que conforma su esencia como fundamento del razonamiento jurídico empleado para resolver la controversia. Ésta tenía por objeto diferencias de hecho y de derecho relativas a la interpretación y aplicación del tratado internacional para la construcción y funcionamiento del sistema de presas Gabčíkovo-Nagymaros de 16 de septiembre de 1977, celebrado entre Hungría y Checoslovaquia. La Corte recurrió al principio de interpretación evolutiva de los tratados y destacó que

«nuevas normas de Derecho del medio ambiente, recientemente aparecidas, son pertinentes para la ejecución del tratado y que las partes podían, de común acuerdo, tenerlas en cuenta aplicando los arts. 15, 19 y 20 del tratado. Estos artículos no contienen obligaciones específicas de hacer, pero imponen a las partes, aceptando sus obligaciones de velar porque la calidad de las aguas del Danubio no sea comprometida y que la protección de la naturaleza sea asegurada, tener en cuenta las nuevas normas en materia de medio ambiente cuando estas partes convengan los medios de detalle en el plan contractual conjunto»⁵³.

La Corte concluyó que

«estas nuevas normas deben ser tenidas en cuenta y estas nuevas exigencias convenientemente apreciadas, no sólo cuando los Estados emprenden nuevas actividades, sino también cuando continúan las actividades que han puesto en marcha en el pasado. El concepto de desarrollo sostenible traduce bien esta necesidad de conciliar desarrollo económico y protección del medio ambiente»⁵⁴.

En este asunto, el tribunal no identifica de forma expresa el principio de integración ni se pronuncia sobre su estatuto jurídico, sino que incorpora la exigencia de integración de los aspectos económicos y ambientales por medio de la interpretación evolutiva de las disposiciones del tratado.

a) Integrar el principio de una gestión duradera del medio ambiente en todos los aspectos de la cooperación al desarrollo y apoyar los programas y los proyectos aplicados por los distintos participantes en este ámbito [...]» (DOCE L 317/18, de 15 de diciembre de 2000).

⁵³ ICJ Reports 1997, párr. 112 (traducción propia), Cfr. RODRIGO HERNÁNDEZ, Á. J., «La aportación del asunto Gabčíkovo-Nagymaros al Derecho internacional del medio ambiente», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 769-807.

⁵⁴ ICJ Reports 1997, párr. 140 (traducción propia).

Más explícito fue el juez Ch. G. Weeramantry en su opinión individual en este asunto. Para él, el principio jurídico sería ya no el de integración sino el propio concepto de desarrollo sostenible que, en el caso en cuestión, el tribunal tenía la oportunidad de aplicar para conciliar los intereses de las partes: la necesidad de desarrollo de Eslovaquia y la exigencia de protección del medio ambiente de Hungría. Para él, el desarrollo sostenible sería un principio de «Derecho internacional en razón no sólo de su ineludible necesidad lógica, sino también de su amplia y general aceptación por la comunidad global»⁵⁵.

En la sentencia de 20 de abril de 2010 en el asunto relativo a las *plantas de celulosa sobre el río Uruguay*, la Corte analizó el cumplimiento de las obligaciones procedimentales y de fondo de las partes en la controversia dentro del marco metodológico del objetivo del desarrollo sostenible. Ahora bien, el examen de la necesidad de integrar los aspectos económicos y los medioambientales lo hizo por medio de la obligación de utilización racional y óptima del río y no de forma específica a través del principio de integración. La Corte afirmó que el contenido de tal obligación de utilización racional y óptima del río exigía encontrar «un equilibrio entre, de una parte, los derechos y las necesidades de las partes concernientes a la utilización del río para fines económicos y comerciales y, de otra parte, la obligación de protegerlo de todo daño al medio ambiente susceptible de ser causado por tales actividades»⁵⁶.

3.2.2. *La jurisprudencia arbitral*

Mayor interés tiene el laudo arbitral en el asunto relativo a la *vía férrea del Rin (Bélgica/Países Bajos)*, de 24 de mayo de 2005, que puede convertirse en un caso de referencia sobre el tema. En él, el tribunal no sólo identifica y determina el estatuto jurídico del principio de integración sino que, además, recurre a él como Derecho aplicable para deducir y argumentar la solución del caso concreto. En este asunto, el tribunal arbitral tenía que interpretar el art. XII del Tratado de separación de 1839 que regula el derecho de paso ferroviario de Bélgica por territorio de los Países Bajos a través de la denominada vía férrea del Rin para responder a las cuestiones que las partes le habían planteado relativas a la renovación y mejora de dicha vía, a su impacto medioambiental y al pago de los costes de dicho proyecto. El tribunal hizo

⁵⁵ Véase la opinión individual del juez Ch. G. Weeramantry en *ICJ Reports 1997*, pp. 89-92 (traducción propia).

⁵⁶ *CIJ, Recueil, 2010*, párrs. 175 y 177. Cfr. BORRÁS PENTINAT, S., «El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 1, 2010, pp. 1-45 (<http://www.rcda.cat>); JUSTE RUIZ, J., y BOU FRANCH, V., «El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010», *Revista electrónica de estudios internacionales*, 2011, núm. 21, pp. 1-31 (<http://www.reei.org>); y KEBRAT, Y., y MALJEAN-DUBOIS, S., «La Cour Internationale de Justice face aux enjeux de protection de l'environnement: Réflexions critiques sur l'arrêt du 20 avril 2010, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)», *RG-DIP*, vol. 115, 2011, núm. 1, pp. 39-75.

una interpretación evolutiva basada en el principio de integración sistémica⁵⁷ contenido en el art. 31.3.c) de la CVDT de 1969 y señaló que existían otras normas internacionales aplicables a las relaciones entre las partes, entre las que destacaban las de Derecho internacional del medio ambiente, para interpretar el art. XII. El tribunal afirmó que:

«Hoy, tanto el Derecho internacional como el Derecho comunitario exigen la integración de las medidas ambientales apropiadas en el diseño e implementación de las actividades de desarrollo económico. El Principio 4 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, adoptada en 1992, que refleja esta tendencia, prevé que “la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada”. De una forma muy importante, estos principios emergentes integran ahora la protección del medio ambiente en el proceso de desarrollo. El Derecho ambiental y el Derecho sobre el desarrollo no constituyen alternativas sino que se refuerzan mutuamente, son conceptos integrales, que exigen que donde el desarrollo pueda causar daño significativo al medio ambiente, existe la obligación de prevenir, o al menos de mitigar, tal daño»⁵⁸.

Por tanto, la integración del Derecho del medio ambiente y del Derecho sobre el desarrollo, según el tribunal, es una obligación jurídica derivada del principio de integración cuya función es, al menos, prevenir o mitigar que se pueda causar daño significativo al medio ambiente como consecuencia de un proyecto de desarrollo. Además, el principio de integración, según el tribunal, «ha llegado a ser ahora un principio de Derecho internacional general»⁵⁹, es decir, un principio aplicable a todos los Estados con independencia de los tratados sobre la materia de los que sean parte.

Asimismo, la sentencia representa un buen modelo de razonamiento jurídico para ponderar, equilibrar, sopesar e integrar los intereses de las partes y los aspectos económicos y ambientales del caso:

«El Tribunal considera que Bélgica, en principio, está autorizada a ejercer su derecho de tránsito de una forma que corresponda a sus necesidades económicas actuales. Al mismo tiempo, la preocupación de los Países Bajos por su medio ambiente y el impacto sobre él del pretendido y mucho más intensivo uso de la línea de ferrocarril es considerada como legítima. Los mencionados derechos de tránsito de Bélgica y la legítima preocupación medioambiental de los Países Bajos deben ser reconciliados, tanto como sea posible. El Tribunal resalta que tal reconciliación de derechos recuerda el equilibrio de intereses reflejado en el art. XII del Tratado de 1839. [...] Como el tribunal ha observado anteriormente (párr. 59), el desarrollo

⁵⁷ Cfr. MCLACHLAN, C., «The Principle of Systemic Integration and Article 31 (3) of the Vienna Convention», *ICLQ*, vol. 54, 2005, pp. 279-320; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El principio de integración sistémica y la unidad del Derecho internacional», en RODRIGO, A. J., y GARCÍA, C. (eds.), *Unidad y pluralismo...*, op. cit., nota 1, 2011, pp. 356-374.

⁵⁸ Laudo arbitral sobre el asunto relativo a la *vía férrea del Rhin (Bélgica/Países Bajos)*, de 24 de mayo de 2005, párr. 59 (traducción propia), en <http://www.pca-cpa.org>. Cfr. BARRAL, V., «La sentence du Rhin de fer, une nouvelle étape dans la prise en compte du droit de l'environnement par la justice internationale», *RGDIP*, vol. 110, 2006, núm. 3, pp. 647-668; y DJEFFAL, Ch., «The Iron Rhine Case: A Treaty's Journey from Peace to Sustainable Development», *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 71, 2011, núm. 3, pp. 569-586.

⁵⁹ Véase el asunto relativo a la *vía férrea del Rhin*, op. cit., párr. 59.

económico debe ser reconciliado con la protección del medio ambiente y, para ello, deben ser tomadas en consideración nuevas normas, incluso cuando las actividades comenzadas en el pasado son ahora ampliadas y profundizadas»⁶⁰.

El tribunal arbitral concluye que:

«El ejercicio del derecho de tránsito de Bélgica, tal como ha sido formulado en su solicitud, bien puede necesitar medidas por los Países Bajos para proteger el medio ambiente a las que Bélgica tendrá que contribuir como un elemento integral de su solicitud. La reactivación de la vía férrea del Rhin no puede ser considerada de forma aislada de las medidas necesarias de protección ambiental ante el pretendido uso de la línea del ferrocarril. Estas medidas deben ser integradas en el proyecto y en sus costes»⁶¹.

3.2.3. *La jurisprudencia comunitaria*

Por último, el principio de integración ha sido utilizado con frecuencia en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para atenuar las tensiones entre cuestiones económicas y ambientales y para intentar alcanzar un nivel adecuado de protección medioambiental⁶². En el ámbito comunitario, dicho principio, además de ser un principio general del Derecho de la Unión Europea, desempeña la función de regla general de interpretación tanto del Derecho comunitario derivado como del Derecho primario. Esta regla de interpretación, deducida de los antiguos arts. 2 y 6 TCE ha sido reconstruida así: «El Derecho comunitario, básicamente, debe ser interpretado de una forma que sea compatible con las exigencias de protección medioambiental y, respectivamente, con el objetivo de protección del medio ambiente»⁶³. Algunos ejemplos, entre otros, de la utilización de esta regla interpretativa son la sentencia del TJCE de 10 de febrero de 1999 en el asunto *Braathens Sverige AB*⁶⁴, la sentencia de 13 de marzo de 2001 en el asunto *Preussenelektra*⁶⁵ o la sentencia de 17 de diciembre de 2002 en el asunto *Concordia Bus Finland*⁶⁶.

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 221 (traducción propia).

⁶¹ *Ibid.*, párr. 223 (traducción propia).

⁶² SKOURIS, W., «L'intégration de la dimension environnementale dans les différentes politiques communautaires, illustrée par des exemples tirés de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes», en COLNERIC, N. *et al.* (eds.), *Une communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berlin, BWV, 2003, pp. 497-508.

⁶³ WAISMEIER, M., «The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law», *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, pp. 159-177, en particular, p. 162 (traducción propia).

⁶⁴ En la sentencia de 10 de junio de 1999 en el asunto *Bratheens Sverige AB, antes Transwedw Airways AB*, (C-346/97), el Tribunal interpretó el art. 8 (1) (b) de la Directiva 92/81/CEE, del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos a la luz de las exigencias de integración del medio ambiente en las medidas para la creación de un mercado común (párr. 24).

⁶⁵ En la sentencia de 13 de marzo de 2001 en el asunto *Preussenlektra* (C-379/98), interpretó la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, relativa a las reglas comunes para el mercado interior de la electricidad a la luz, entre otras disposiciones, del art. 6 TCE (el principio de integración) para estimar la conformidad de la ley alemana sobre la incorporación de la corriente eléctrica procedente de energías renovables en la red de servicio público de 7 de diciembre de 1990.

⁶⁶ En la sentencia de 17 de septiembre de 2002 en el asunto *Concordia Bus Finland* (C-513/99), el tribunal interpretó la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a la coordina-

3.3. El principio de integración como una norma consuetudinaria

El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales no es sólo «la principal herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible y, razonablemente, el principio jurídico más operativo en este ámbito»⁶⁷. No es sólo el «principio fundamental para el Derecho internacional del desarrollo sostenible»⁶⁸, sino que se puede defender que se trata de un principio de Derecho internacional general porque tiene naturaleza consuetudinaria. Para determinar la existencia de una norma consuetudinaria de Derecho internacional general que obliga a integrar los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible es preciso utilizar los criterios de identificación de las normas consuetudinarias que exigió la CIJ en los asuntos de la *plataforma continental del Mar del Norte* de 1969: la *opinio iuris sive necessitatis* y la práctica efectiva⁶⁹.

3.3.1. La *opinio iuris sive necessitatis*

La *opinio iuris* es la convicción de la obligatoriedad jurídica de la norma. En este caso, la *opinio iuris* se puede probar por medio de un buen número de textos de *soft law* y de su incorporación de diversos tratados internacionales de medio ambiente.

La necesidad de integrar los aspectos económicos y medioambientales del desarrollo, aún no formulada con carácter prescriptivo, fue reconocida ya en la *Declaración de Estocolmo sobre el medio humano* de 1972. En ella se hace referencia a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación del desarrollo que sea compatible con la protección del medio humano (Principios 13 y 14), de forma que las políticas ambientales de los Estados deberían estar encaminadas a potenciar y no a obstaculizar el crecimiento de los países en vías de desarrollo (Principio 11) y los planes de desarrollo de estos Estados deberían recibir los recursos financieros adecuados para la conservación y mejora del medio ambiente (Principio 12)⁷⁰. También está incorporado en términos similares en la *Carta Mundial de la Naturaleza* de 1982, en la que se propone que en la realización de planes y actividades de desarrollo económico y social se tenga en cuenta que la conservación de la naturaleza es parte integrante de esas actividades (párr. 7)⁷¹.

ción de los procedimientos de *passation* de los mercados públicos de servicios, a la luz del art. 6 TCE para concluir que se pueden entender incorporados criterios medioambientales entre los criterios de atribución de un mercado público.

⁶⁷ FRENCH, D., *op. cit.*, 2005, nota 4, p. 57.

⁶⁸ CORDONIER, M.-C., y KHALFAN, A., *op. cit.*, nota 8, 2004, p. 103.

⁶⁹ ICJ Reports 1969, párrs. 72-77.

⁷⁰ Doc. NU/A/CONF.48/14.

⁷¹ La *Carta Mundial de la Naturaleza* fue adoptada por la resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982 de la Asamblea General.

El principio de integración fue incorporado, con mayor contenido normativo, en diversos instrumentos de *soft law* adoptados en la Conferencia de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992. Por un lado, la *Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo*, en su principio 4, establece que, «a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada»⁷². Por otro lado, la *Declaración sobre los bosques*, en el principio 3.c) dispone que «todos los aspectos de la protección del medio ambiente y del desarrollo económico y social en su relación con los bosques y tierras forestales deberían estar integradas y tenerse en cuenta en su conjunto»⁷³. Además, el *Programa 21* dedica el capítulo 8 sobre «Integrar medio ambiente y desarrollo en la adopción de decisiones» a hacer recomendaciones para hacer operativo el principio de integración en el plano de la adopción de decisiones⁷⁴.

La integración del desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente, como pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible, ha sido concebida también como una responsabilidad colectiva en la *Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible*, de 2002⁷⁵.

El principio de integración ha sido reconocido como esencial para lograr el desarrollo sostenible en la *Declaración de Nueva Delhi*, adoptada por la International Law Association en 2002. En ella se reconoce que «es menester adoptar una perspectiva integral del Derecho internacional en lo que respecta a los objetivos y las actividades de índole social, económica, financiera y ambiental» y concluye que «el principio de integración refleja la interdependencia de los aspectos sociales, económicos, financieros, ambientales y de derechos humanos en los principios y las normas del Derecho internacional en relación con el desarrollo sostenible, y la interdependencia de las necesidades de las generaciones actuales y futuras» (Principio 7)⁷⁶.

Por último, el *Proyecto de Convenio internacional sobre medio ambiente y desarrollo* elaborado por la IUCN en 2004 reconoce la necesidad de integrar las normas y políticas de medioambiente y de desarrollo y del principio de integración, formulado ya en términos prescriptivos, se derivaría la obligación para las partes de «asegurar que la conservación medioambiental es tratada como una parte integrante de las actividades de planificación e implementación en todos los ámbitos y niveles, otorgando igual y total

⁷² Doc. NU/A/CONF.151/26/Rev.1.

⁷³ Doc. NU/A/CONF.151/26/Rev.1, Anexo III.

⁷⁴ Doc. NU/A/CONF.151/26/Rev.1.

⁷⁵ Declaración de Johannesburgo, adoptada el 4 de septiembre de 2002 en la Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible (Doc. UN/A/CONF.199/20, párr. 5).

⁷⁶ *Declaración de Nueva Delhi de la Asociación de Derecho Internacional acerca de los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, adoptada en Nueva Delhi el 6 de abril de 2002; en español en el Anexo de la carta de fecha 6 de agosto de 2002 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Representante Permanente de Bangladés ante las Naciones Unidas y el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de los Países Bajos ante las Naciones Unidas (Doc. UN/A/57/329, de 31 de agosto de 2002).

consideración a los factores ambientales, económicos, sociales y culturales» (art. 13.2)⁷⁷.

El examen de los instrumentos de *soft law* permite comprobar cómo ha evolucionado la formulación del principio de integración desde el reconocimiento de la necesidad de utilizar un enfoque integrado de los aspectos económicos, sociales y medioambientales hasta su reconocimiento como un principio jurídico redactado en términos prescriptivos del cual se derivarían obligaciones para los Estados. Aún más, el resultado de la Cumbre de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible de 2002 consolidó la solidez de la *opinio iuris* relativa al principio de integración ya que ningún Estado formuló objeciones a su estatuto jurídico, como sí ocurrió en cambio respecto a otros principios como el de precaución y el de responsabilidades comunes pero diferenciadas⁷⁸.

Además, como ya se ha examinado, su incorporación en diversos tratados bilaterales, regionales (art. 11 TFUE) y de participación universal (Convención marco sobre el cambio climático, Convenio sobre la diversidad biológica, etc.) permiten reconocer la existencia del primero de los criterios de identificación de las normas consuetudinarias, la *opinio iuris*.

3.3.2. *La práctica*

Asimismo, se puede defender la pertinencia del segundo criterio de identificación del principio de integración como norma consuetudinaria, la «práctica efectiva». Dicha práctica reúne en este caso los requisitos exigidos por la jurisprudencia internacional: repetición en el tiempo, uniformidad y generalidad. Este principio ha sido identificado y aplicado en la mayoría de los Estados, con independencia de que sean países desarrollados o en vías de desarrollo, bien por medio de la formulación de políticas públicas o bien de normas jurídicas. Un gran número de Estados ha puesto en marcha políticas relativas a lograr el objetivo del desarrollo sostenible por medio de la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo sostenible que están basadas en el principio de integración⁷⁹. Además, los Estados han adoptado infinidad de normas jurídicas que hacen operativo dicho principio en distintos ámbitos específicos como pueden ser la gestión de infraestructuras y edificios públicos, del patrimonio rural, el acceso a los recursos genéticos, las pesquerías, etcétera⁸⁰.

⁷⁷ *Draft International Covenant on Environment and Development*, 3.^a ed., IUCN-The World Conservation Union en cooperación con el International Council of Environmental Law, 2004 en la página web <http://www.iucn.org>.

⁷⁸ Véanse las objeciones formuladas por Australia y Estados Unidos sobre el alcance jurídico de los principios de precaución y de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el Documento final de la conferencia (Doc. A/CONF.199/20, Anexo IX, párr. 20).

⁷⁹ Algunos ejemplos son los de Australia, Estados Unidos, Filipinas, Gran Bretaña, Brasil, India, Países Bajos, etcétera.

⁸⁰ Véanse, entre otros ejemplos, la *Executive order*, de 5 de octubre de 2009, del presidente de Estados Unidos sobre *Federal Leadership in Environment, Energy and Economic Performance* (<http://www.whitehouse.gov>).

En concreto, España ha elaborado diferentes políticas⁸¹ y normas jurídicas que de forma diferente permiten la aplicación práctica del principio de integración en materias como la contaminación atmosférica⁸², el desarrollo sostenible del medio rural⁸³, la conservación de la diversidad biológica⁸⁴, la protección del medio marino⁸⁵, o la contratación pública⁸⁶.

El ejemplo que mejor representa esta práctica y que se puede poner como caso de referencia es el de la Unión Europea. El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales es un principio general de la UE (art. 11 del TFUE tras el Tratado de Lisboa, antiguo art. 6 TCE). Este principio ha sido desarrollado por diferentes políticas entre las que se pueden destacar los programas y estrategias comunitarios para el desarrollo sostenible⁸⁷. Las políticas se han implementado por un buen número de normas jurídicas en ámbitos específicos como el control integrado de la contaminación⁸⁸, el cambio climático⁸⁹, la gestión de espacios, la adjudicación

En el ámbito del acceso a los recursos genéticos, los Estados han adoptado diferentes leyes internas que implementan el principio de integración. Algunos ejemplos pueden verse en MELGAR FERNÁNDEZ, M., *op. cit.*, nota 35, 2005, pp. 82-94.

⁸¹ *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* adoptada por el Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2007 (<http://www.mma.es>).

⁸² Véanse, entre otras, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la contaminación (BOE, 2 de julio de 2002, núm. 157); la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE, 10 de marzo de 2005, núm. 59), modificada por la Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se perfecciona y amplía el régimen general del comercio de derechos de emisión y se incluye a la aviación (BOE, 6 de julio de 2010, núm. 163).

⁸³ La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cuyos objetivos generales son mantener el desarrollo, mejorar el bienestar de los ciudadanos y conservar y recuperar el patrimonio natural (art. 2.1) (BOE, de 14 de diciembre de 2007, núm. 299).

⁸⁴ La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE, de 14 de diciembre de 2007, núm. 299).

⁸⁵ La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (BOE, 30 de diciembre de 2010, núm. 317). También la resolución de 8 de febrero de 2011 de la Secretaría de Estado de Cambio Climático por la que se informa desfavorablemente la declaración de impacto ambiental del proyecto de ampliación del puerto de Tarifa (Cádiz) (BOE, 9 de marzo de 2011, núm. 58).

⁸⁶ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (BOE, de 31 de octubre de 2007, núm. 261); la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación pública en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (BOE, de 31 de octubre de 2007, núm. 261).

⁸⁷ Véanse, entre otros, el *VI Programa comunitario: Medio ambiente 2010*, adoptado por medio de la Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 (DOCE, L 242, de 10 de septiembre de 2002); la *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, de 2001 [Doc. COM (2001) 264, «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible»] a la que el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 añadió una dimensión exterior [Doc. COM (2002) 82, de 13.2.2002: «Hacia una asociación global a favor del desarrollo sostenible»], que fue revisada en junio de 2006 (la *Estrategia revisada de la Unión Europea para un desarrollo sostenible* puede verse en el Doc. 10117/06, de 9 de junio de 2006).

⁸⁸ La Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (DOCE, L 257/1996, de 10 de octubre de 1996), modificada por las Directivas 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOCE, L 156, de 26 de mayo de 2003) y 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre (DOCE, L 275, de 25 de octubre de 2003).

⁸⁹ La Directiva 2003/87/CE del Parlamento y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea (DOCE L, 275, de 25 de octubre de 2003).

de contratos en sectores como el del agua y energía, de contratos públicos de suministro y de servicios⁹⁰ o los recursos pesqueros⁹¹. Y, además, como ya se ha apuntado en este trabajo, la Unión Europea ha desarrollado y aplicado técnicas jurídicas que permiten la integración institucional de las consideraciones económicas, sociales y medioambientales como son la Evaluación del Impacto Ambiental⁹² y las Evaluaciones Estratégicas Ambientales de determinados planes y programas⁹³.

3.3.3. *El reconocimiento jurisprudencial*

Por último, el principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales ha sido reconocido por la jurisprudencia como un principio de Derecho internacional general. Un primer paso se produjo, como ya se ha examinado, en el ámbito de la Unión Europea en el que es, a la vez, un principio general del Derecho de la Unión Europea para la elaboración de políticas y de normas comunitarios y una regla general de interpretación de todo el Derecho derivado y primario. Pero, el reconocimiento de mayor alcance lo ha hecho el tribunal arbitral creado para decidir en el asunto relativo a la *vía férrea del Rhin (Bélgica/Países Bajos)* que, en su laudo de 24 de mayo de 2005, lo considera un principio aplicable a todos los Estados con independencia de los tratados en los que sean parte en razón de su naturaleza consuetudinaria⁹⁴. Este reconocimiento como un principio de Derecho internacional general tiene un valor cualitativo reforzado por la composición del tribunal arbitral, ya que los árbitros B. Simma, R. Higgins y P. Tomka eran también jueces de la Corte Internacional de Justicia.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis del principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales permite formular algunas reflexiones generales sobre las características y posibilidades que tiene como instrumento para facilitar las relaciones entre regímenes, sobre su contenido variable, sobre su condi-

⁹⁰ La Directiva 2004/17/CE, de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DOUE L 134, de 30 de abril de 2004); y la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios (DOUE L, 134, de 30 de abril de 2004).

⁹¹ Véanse, entre otras, la Directiva marco 2008/56/CE sobre estrategia marina (DOCE L/164/19, de 25 de junio de 2008).

⁹² La Comunidad Económica Europea estableció el procedimiento de evaluación del impacto ambiental de proyectos primero por medio de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, reformada después por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997.

⁹³ En la Unión Europea, la Evaluación Estratégica de Impacto Ambiental está regulada por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (véase DOCE, L 197/30, de 21 de julio de 2001), que establecía como fecha límite para su trasposición el 21 de julio de 2004 (art. 13).

⁹⁴ Véase el asunto relativo a la *vía férrea del Rhin*, *op. cit.*, párr. 59.

ción de principio de Derecho internacional general y sobre la necesidad de reforzar su operatividad.

El principio de integración puede ser un buen instrumento para facilitar las relaciones entre regímenes internacionales. El grado de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales puede ser concebido como un *continuum* cuyo alcance, densidad e intensidad depende del contexto en el que opere (grado de desarrollo de los Estados, ámbitos materiales, etc.) y de las relaciones existentes entre regímenes. M.-C. Cordonier y A. Khalfan se refieren a estas posibilidades como *grados de integración*, según el principio opere entre regímenes que regulan esferas separadas, regímenes paralelos pero interdependientes, regímenes que regulan esferas parcialmente integradas y regímenes altamente integrados⁹⁵.

El principio de integración opera de forma transversal, lo que facilita las relaciones internormativas entre disposiciones que pueden hallarse en regímenes diferentes y proporciona respuestas más complejas jurídicamente. Las relaciones internormativas exigidas por el principio de integración producen nuevos resultados sustantivos y sistémicos. Las consecuencias sustantivas pueden consistir en resultados más integrados y, por tanto, más sostenibles porque, entre otros motivos, dicho principio exige limitar los efectos negativos para el medio ambiente derivados de la aplicación de las normas de otros ámbitos⁹⁶. En ocasiones, estos resultados pueden ser agregados como consecuencia de la fertilización cruzada de las normas que entran en relación en virtud del principio de integración. Los resultados de dicho principio son también de carácter sistémico, ya que las relaciones internormativas no son aleatorias sino que se producen en y de acuerdo con los principios y reglas del sistema jurídico internacional, que es el que proporciona orden y coherencia y dentro del cual tienen sentido.

El principio de integración no tiene un contenido objetivo, unívoco y fijo para todos los Estados sino que está en función del contexto y de las circunstancias en las que opera. No obstante, en dicho contenido se pueden distinguir dos elementos: el esencial y el contingente. El contenido esencial del principio de integración es una obligación de comportamiento para los legisladores y órganos encargados de aplicar las normas jurídicas. Dicha obligación exige examinar, tener en cuenta, ponderar, considerar, valorar o incorporar los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible que, en muchos casos, pueden estar ya regulados por normas específicas en cada uno de los regímenes específicos. El elemento contingente depende de las circunstancias económicas, sociales y ambientales que existan en el país o región en el que opere y en el ámbito material concreto. Por ello, los

⁹⁵ CORDONIER, M.-C., y KHALFAN, A., *op. cit.*, nota 8, 2004, pp. 106-109.

⁹⁶ El tribunal arbitral, en el laudo en el asunto sobre la *vía férrea del Rhin*, afirmó que «el Derecho ambiental y el Derecho sobre el desarrollo no constituyen alternativas sino que se refuerzan mutuamente, son conceptos integrales, que exigen que donde el desarrollo pueda causar daño significativo al medio ambiente, exista la obligación de prevenir, o al menos mitigar, tal daño» (párr. 59, traducción propia).

resultados de este principio son contextuales ya que, al no exigir estándares objetivos iguales para todos los Estados y sectores, el principio de integración es compatible con el respeto de las diferencias en materia económica, social y medioambiental que puedan existir.

El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible se puede considerar en la actualidad una norma de Derecho internacional general. Este estatuto jurídico implica que es obligatorio para todos los Estados, con independencia de los tratados internacionales de los que sean parte, y que todos deben cumplir la obligación de comportamiento que forma parte de su contenido esencial. Además, el principio de integración puede tener un gran rendimiento porque proporciona resultados de diferente naturaleza: sustantiva, política y jurídica. Desde el punto de vista sustantivo, este principio produce resultados más integrados y más sostenibles por lo que es un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible. Desde el punto de vista político, dado que sus resultados tienen un carácter contextual, puede ser una herramienta adecuada para gestionar el pluralismo social y jurídico existente en la comunidad internacional y en el Derecho internacional. Y, desde el punto de vista jurídico, el principio de integración da lugar a relaciones sistémicas que tienen un doble efecto ya que, a la vez que los resultados son más coherentes jurídicamente, proporciona coherencia al sistema. Por ello, es una buena técnica para ayudar a reforzar la unidad del ordenamiento jurídico internacional.

Y, por último, es necesario estimular, incentivar y ayudar a hacer operativo el principio de integración para que sus posibilidades y promesas puedan concretarse y convertirse en realidades. Es decir, es preciso mejorar e incrementar su aplicación mediante su incorporación tanto en el Derecho internacional como en el Derecho interno, a través de su mayor y mejor utilización en la práctica institucional y en la jurisprudencia internacional. La implementación del principio de integración exige, en primer lugar, que sea incorporado en los tratados internacionales con el objetivo de ayudar a la integración normativa de forma intencional ya sea intratratado o bien entre tratados del mismo o de diferente régimen. En segundo lugar, es preciso ampliar el ámbito de aplicación de las instituciones específicas que permiten su operatividad (evaluaciones del impacto ambiental ya sean de proyectos, planes o programas, el mecanismo para un desarrollo limpio, los acuerdos de bioprospección, el Panel de Inspección del Banco Mundial, etc.) o incluso crear otras nuevas como pueden ser mecanismos institucionales que tengan el objetivo específico de integrar las exigencias internormativas del desarrollo sostenible. En este sentido, en los regímenes internacionales económicos, en especial en el de las inversiones internacionales, se deberían integrar los aspectos sociales y ambientales; y en los regímenes ambientales es preciso incorporar y ponderar las consideraciones sociales (caso de los derechos, cultura y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas) y las económicas (las de carácter comercial relativas a especies protegidas). Y, en tercer lugar, dado que el principio de integración es una norma que tiene una naturaleza

intersticial, los tribunales internacionales pueden contribuir de forma decisiva a su aplicación y a incrementar su rendimiento.

RESUMEN

EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El principio de integración es quizá el principio jurídico más adecuado y específico que tiene el Derecho internacional para contribuir al objetivo del desarrollo sostenible porque es el que mejor sintetiza el verdadero significado de la noción de desarrollo sostenible y porque es el principio jurídico más operativo. Este principio exige integrar los aspectos económicos, sociales y medioambientales vinculados con el desarrollo sostenible tanto en el momento de la creación de las normas jurídicas como en el de su aplicación.

La tesis central que se defiende en este trabajo es que el principio de integración puede ser un buen instrumento para facilitar las relaciones entre regímenes internacionales porque opera de forma transversal, lo que facilita las relaciones internormativas entre disposiciones que pueden hallarse en regímenes diferentes y proporciona respuestas jurídicas más complejas. Además, el principio de integración no tiene un contenido único y fijo para todos los Estados sino que depende del contexto y de las circunstancias en las que opera. Asimismo, se defiende que el principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible se puede considerar en la actualidad una norma de Derecho internacional general obligatoria para todos los Estados y que el desafío ahora es hacerlo operativo.

Palabras clave: Derecho internacional general, desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo sostenible, relaciones internormativas, principio de integración, protección del medio ambiente, relaciones entre regímenes.

ABSTRACT

THE PRINCIPLE OF INTEGRATION OF ECONOMIC, SOCIAL, AND ENVIRONMENTAL ASPECTS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The principle of integration is arguably the most appropriate and most specific legal principle available to International Law for attaining the objective of sustainable development, since it is the principle that best captures the true significance of the notion of sustainable development and because it is the most operative legal principle. The principle calls for the integration of all the economic, social and environmental factors associated with sustainable development both when drawing up the legal norms and when applying them.

The main argument defended in this article is that the principle of integration could be a good instrument to promote relations between international regimes because it operates transversally, thereby it can facilitate internormative relations between the regulations of different regimes and so furnish more complex legal responses. Furthermore, the content of the principle of integration is not fixed and unique to all States but rather it depends on the context and circumstances in which it operates. This article also argues that the principle of integration of the economic, social and environmental factors of sustainable development can today be considered a norm of General International Law that is binding on all States and that the challenge is to find a way to make it operative.

Key words: general international law, economic development, social development, sustainable development, internormative relations, principle of integration, environmental protection, relations between regimes.

RÉSUMÉ

LE PRINCIPE D'INTÉGRATION DES ASPECTS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le principe d'intégration est le principe juridique le plus convenable et spécifique du Droit international ayant pour objet de contribuer au développement durable parce qu'il fait la meilleure synthèse de la véritable signification de la notion de développement durable et qu'il est le principe juridique le plus opératif. Ce principe exige d'intégrer les aspects économiques, sociaux et environnementaux liés au développement durable aussi bien au moment de la création de normes juridiques qu'au moment de leur application.

La thèse centrale défendue dans ce travail est que le principe d'intégration peut être un bon instrument pour faciliter les relations entre régimes internationaux étant donné qu'il opère de manière transversale, ce qui facilite les relations inter-réglementaires entre dispositions qui peuvent faire partie de différents régimes et fournit des réponses juridiques plus complexes. En outre, le principe d'intégration n'a pas de contenu unique et fixé pour tous les États sinon qu'il dépend du contexte et des circonstances dans lesquelles il opère. De même, le principe d'intégration des aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement durable peut être considéré actuellement comme une règle de Droit international général obligatoire pour tous les États, le plus grand défi étant à présent de le rendre opérationnel.

Mots clés: droit international général, développement économique, développement social, développement durable, relations inter-réglementaires, principe d'intégration, protection de l'environnement, relations entre régimes.