

**JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDI, Mireya, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.**

Esta publicación que aborda uno de los problemas acuciantes a los que está enfrentada la sociedad internacional contemporánea, -el deterioro del medio ambiente-, pretende poner de relieve las medidas de protección adoptadas tanto en el ámbito internacional como en la Unión Europea. Y para exponer toda esta problemática, el volumen se estructura en torno a 6 interesantes capítulos.

**El primero capítulo** es una reflexión sobre “el medio ambiente mundial” tratando de resaltar los aspectos generales sobre este tema, antes de presentar el recorrido histórico de los grandes encuentros internacionales celebrados para unos debates de fondo sobre el tema, desde Estocolmo en 1972 hasta Río 20 en 2012 pasando por Río de Janeiro en 1992 y Johannesburgo en 2002: compromisos importantes que desvelan la magnitud y el grado de preocupaciones de la comunidad internacional sobre el problema. Abordando los aspectos generales, los autores han querido dejar claro el contenido preciso del término “medio ambiente”, recurriendo a la definición de la Corte Internacional de Justicia que considera el medio ambiente no como “*una abstracción sino el espacio en el que viven los seres humanos y del que depende la calidad de su vida y su salud, inclusive de las generaciones futuras*”. Los autores subrayan que el problema importante es el que deriva de la interacción entre el hombre y su entorno, interacción que ha llevado al deterioro progresivo de la biosfera. De seguir así, la humanidad encamina hacia una catástrofe medioambiental de mayor envergadura. Por tanto, es hora de reordenar esa interacción entre el hombre y su entorno para generar un medio ambiente sano y equilibrado, aprovechable tanto para las generaciones presentes como para las futuras. Se trata de promover el desarrollo sostenible en beneficio de toda la humanidad y para todos los tiempos, entendiendo, por fin, ese desarrollo como el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. En otros términos, se habla del desarrollo duradero, siendo éste un proceso solidario que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades esenciales humanas y que exija una contención del crecimiento para aquellos que viven por encima de los medios ecológicamente aceptables.

La cuestión del medio ambiente preocupa hoy a toda la humanidad. Los impactos del deterioro medioambiental ya no son locales, sino más bien globales. La interrelación de los efectos negativos de ese deterioro de un lugar a otro aún más distante, se convierte en la primera ley de la ecología. Además, estos efectos se comunican de un sector a otro, de las tierras a las aguas, pudiendo pasar por la atmósfera y los recursos biológicos. Este dato evidencia la inevitable dimensión internacional que presenta el problema medioambiental.

Como subrayado, este capítulo hace también un repaso sobre los diferentes foros celebrados que han tratado de esta cuestión. En el mismo, los autores citan los diferentes

instrumentos jurídicos adoptados a lo largo de la historia con el fin de proteger algunos espacios atmosféricos y marítimos así como la flora y la fauna para alcanzar el equilibrio ecológico. Los autores destacan la importancia que tuvo la celebración de la primera “Cumbre de la Tierra”: La Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano de 1972 por haber adoptado diferentes instrumentos que, aunque tuviesen un carácter declarativo, al menos indicaban para muchos países el nuevo rumbo a seguir en cuanto a emprender nuevas acciones en este sector medioambiental.

Tras la Conferencia de Estocolmo se multiplicaron los convenios que fueron cubriendo progresivamente los diversos sectores del medio ambiente necesitados de protección, tanto en el marco internacional como a nivel regional. Como indican los autores *“el acervo normativo internacional se enriqueció así con una serie de convenios relativos a la protección de las aguas dulces, a la lucha contra la contaminación de los mares y océanos, a la conservación de la naturaleza, a combatir la contaminación atmosférica, al control de los desechos... que ponen de manifiesto la importante contribución que la Conferencia de Estocolmo supuso para la configuración del Derecho internacional del medio ambiente”*.

Se celebraron otras conferencias internacionales como la de Río de Janeiro de 1992, posterior así a la publicación en 1987 del Informe Brundtland cuyas conclusiones fueron una alarma que influyó en la convocatoria de ese mismo encuentro. Diez años después, en 2002, se celebraba la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible de Johannesburgo. La Cumbre adoptó la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, una declaración de carácter político que reafirma el compromiso a favor del desarrollo sostenible. Pasaron otros diez años más para que los protagonistas de la Cumbre de Johannesburgo volvieran a encontrarse en 2012 otra vez más en Río de Janeiro, en la Cumbre Río + 20. Esta Cumbre se comprometió en tomar medidas para detener la pérdida de biodiversidad, mantener y restaurar los niveles de las pesquerías en los océanos, favorecer aún más el acceso de las poblaciones al agua potable,...

**El segundo capítulo** es un análisis sobre “el derecho internacional del medio ambiente”. En esta parte del libro, los autores exponen el marco jurídico internacional, regional y nacional sobre el tema. Destacan en la misma, dos apartados interesantes sobre los “rasgos característicos del derecho internacional ambiental”, y “los principios del derecho internacional ambiental”. Hablando del marco jurídico internacional, regional y nacional, los autores apuntan que el derecho aparece como el principal medio de acción a disposición de los gobernantes para traducir las decisiones políticas en reglas aplicables en un ámbito determinado, y que la interacción entre estos tres ordenamientos jurídicos se produce en un orden descendente que va del derecho internacional hacia el derecho nacional pasando por el regional. Esto significa que las normas ambientales adoptadas en el marco del derecho internacional tienen una precedencia jerárquica sobre las demás establecidas a nivel regional o por cada Estado en su propio ordenamiento nacional. La razón es lógica ya que las cuestiones ambientales son esencialmente internacionales con dimensiones transfronterizas. Y las soluciones locales resultan a veces ineficaces si no se acompañan de la colaboración y la solidaridad de los demás Estados. No obstante, esto no lleva a minimizar el papel

relevante que desempeñan los sistemas regionales y los ordenamientos internos de los Estados en la acción normativa para la protección del medio ambiente.

En cuanto a los rasgos característicos del derecho internacional ambiental, los autores notan que ese derecho presenta unas líneas particulares que le da una identidad jurídica peculiar. Es antes de todo su naturaleza funcional consistente en lograr y mantener permanente el equilibrio ecológico. Segundo, es un derecho multidimensional por ser el medio ambiente un ámbito multifacético en el que abundan valores e intereses diferentes. De este modo, el derecho internacional ambiental es pluridisciplinar, incorporando elementos extrajurídicos de carácter político, económico y científico. En tercer lugar, los actores del derecho internacional ambiental no son sólo los Estados y las organizaciones internacionales gubernamentales, sino también los actores no estatales que juegan un papel importante en el proceso de creación y aplicación de las normas. En cuarto lugar, muchas de las normas del derecho ambiental están todavía en su proceso de formación. De allí que se llaman normas “softlaw” encaminándose hacia un derecho ambiental definitivo: “hardlaw”.

Abordando el apartado relativo a los principios del derecho internacional ambiental, los autores mencionan el principio de cooperación internacional para la protección del medio ambiente; el principio de prevención del daño ambiental fronterizo; el principio de responsabilidad y reparación de daños ambientales; los principios de evaluación de impacto ambiental, de precaución y de que quien contamina paga; así como el principio de participación del público.

**El tercer capítulo** se interesa al proceso de “formación del derecho internacional ambiental”, proceso en el que los tratados o convenios ambientales, la costumbre y los principios generales, otros procedimientos normativos, así como la jurisprudencia y la doctrina han desempeñado un papel destacado. Los tratados ambientales constituyen el pilar esencial de la estructura normativa de ese derecho. Se configuran generalmente como acuerdos normativos que establecen una reglamentación común para alcanzar objetivos comunes. Estos tratados, según los autores, tienen tendencia a crear instituciones, es decir, a implantar mecanismos institucionales para la aplicación de las normas consensuadas. La contribución de estos mecanismos institucionales en la aplicación de los tratados ha sido decisiva.

Otra característica que destacan los autores acerca de estos tratados medioambientales es su creciente complejidad que les convierte en instrumentos de difícil lectura y comprensión, ya que tienen que regular materias que son complejas por su carácter científico y técnico o por sus connotaciones económicas y políticas donde se entrelazan y compiten diversos intereses estatales.

Los autores notan también el constante crecimiento durante los últimos años de la técnica consistente en la elaboración de un convenio-marco que será completado por sucesivos acuerdos que lo desarrollan, normalmente denominados “protocolos”. En general, se exige ser Parte en el Convenio marco para poder llegar a ser Parte en los sucesivos protocolos adicionales. Sin embargo, el hecho de ser Parte en el Convenio

marco no conlleva la obligación de convertirse en parte en los sucesivos protocolos adicionales.

En cuanto a las costumbres, éstas ofrecen actualmente una escasa presencia en el terreno ambiental. Pero, crece en este terreno una práctica internacional cada día más desarrollada que va ofreciendo precedentes que sustentan la formación progresiva de normas consuetudinarias. Hablando de principios generales del derecho ambiental, los autores apuntan que se trata de principios abstractos que provienen de las prácticas comunes de las naciones civilizadas. En lo que se refiere a otros procedimientos normativos, mejor recoger la explicación de los propios autores por ser explícita y aún más clara. *“Tratándose de un sector del ordenamiento internacional particularmente proclive a las técnicas del “softlaw”, no es de extrañar que haya que referirse aquí a toda una serie de procedimientos que, sin formular obligaciones estrictas, contribuyen a la formación de las normas internacionales en materia de medio ambiente. Estos mecanismos innovadores forman hoy un muestrario cuya tipología se ha multiplicado exponencialmente: programas de acción, códigos de conducta, estrategias, directrices, objetivos y principios, programas y medidas, etc ... Estos instrumentos señalan las pautas de comportamiento a seguir en un ámbito determinado y son generalmente respetados como expresión de la opinio iuris”*.

Tanto la jurisprudencia, es decir, las decisiones de los tribunales judiciales o arbitrales como la doctrina como literatura científica de los prestigiosos juristas de los diversos países han contribuido también en la formación del derecho internacional ambiental. Aunque esa doctrina carece de valor normativo, la contribución de la comunidad epistémica a la formación de nuevos conceptos y normas del derecho internacional ambiental es significativa.

**El cuarto capítulo** plantea la cuestión de “la aplicación del derecho internacional ambiental”, poniendo de relieve los instrumentos de gobernanza y aplicación de ese derecho, los mecanismos internacionales de control de aplicación, la responsabilidad internacional y la solución de controversias. En este capítulo, los autores afirman que la aplicación efectiva del derecho internacional ambiental encuentra dificultades por varias razones, entre las que destaca, el escaso nivel de desarrollo institucional de los mecanismos de gobernanza. Se multiplicaron iniciativas para crear una estructura internacional de gobernanza ambiental dotada de poderes más efectivos. Estas han acabado reforzando el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), incrementando su presupuesto y sus poderes para impulsar la investigación científica y para coordinar todas las estrategias ambientales a nivel global.

En cuanto a los mecanismos de control de aplicación, los autores subrayan que los convenios internacionales relativos a la protección medioambiental contienen procedimientos originales para garantizar el control de su aplicación. Por tanto, existen procedimientos administrativos, procedimientos informativos, procedimientos de incumplimiento y procedimientos de inspección. En este capítulo, los autores analizan la responsabilidad de los Estados por daños ambientales.

Hablando de la solución de controversias, los autores apuntan que ésta pasa necesariamente por la aplicación de los principios generales del Derecho internacional ambiental, es decir, la obligación de los Estados de resolver sus controversias exclusivamente por medios pacíficos y la libertad de elección del medio de solución determinado de común acuerdo.

**El quinto capítulo** es una reflexión sobre “el régimen internacional para combatir el cambio climático”. Los autores hacen un especial hincapié sobre la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 y sobre el Protocolo de Kioto de 10 de diciembre de 1997. El cambio climático o el calentamiento de la atmósfera vienen causados por las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos se producen principalmente por el uso de combustibles fósiles, tales como el carbón, el petróleo y el gas natural. Para hacer frente a estos fenómenos, se adoptaron el 9 de mayo de 1992 el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el 10 de diciembre de 1997 el Protocolo de Kioto. El Convenio pretende establecer un marco normativo e institucional, enunciando los objetivos, principios y compromisos básicos con la finalidad de afrontar el problema del cambio climático. En su artículo 2, el Convenio prevé estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático en un plazo suficiente para permitir la adaptación al cambio climático que se produzca.

El Protocolo de Kioto pretende lograr los objetivos del Convenio mediante el establecimiento de un régimen regulador que expone con todos sus detalles las obligaciones precisas de las distintas categorías de Partes especialmente en lo que respecta a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo identifica los seis gases de efecto invernadero cuya emisión debe reducirse: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>). En la Conferencia de Doha celebrada en diciembre de 2012, se añadió un nuevo gas a estos seis: el trifluoruro de nitrógeno (NF<sub>3</sub>).

Los autores apuntan claramente que el camino recorrido hasta ahora en cuanto a estos dos instrumentos (Convenio Marco y Protocolo) demuestra que el avance ha sido demasiado lento, que las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero han resultado insuficientes y que las Partes han permanecido demasiado aisladas en su esfuerzo para lograr los objetivos marcados.

**El sexto y último capítulo** del libro analiza la cuestión de “la protección del medio ambiente en la Unión Europea” desde la instauración de la política comunitaria en este ámbito hasta los tiempos actuales pasando por las disposiciones adoptadas en el Tratado de Lisboa. Los autores subrayan aquí que desde una época relativamente temprana, las Comunidades Europeas sintieron la necesidad de crear una acción en materia ambiental que los Tratados constitutivos no habían previsto de manera formal y específica, por no ser el tema en aquellos años una cuestión tan alarmante como hoy. La política de la Unión Europea en materia del medio ambiente ha ido adquiriendo un asentamiento jurídico firme y una expansión notable, empujada también por la presión de la opinión

pública o de la ciudadanía europea que se manifestó con fuerza creciente en los distintos Estados miembros.

Según escriben los autores, el Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 que incorporaba al Tratado de la Comunidad Europea un nuevo Título VII sobre Medio Ambiente daba a la acción comunitaria una base jurídica específica y medios de acción precisos en materia de protección del medio ambiente. El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, denominado también Tratado de la Unión Europea, actualizaba los objetivos e institucionalizaba definitivamente la política comunitaria del medio ambiente. El Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997 introdujo algunas reformas relevantes, entre otras, la inclusión del “desarrollo sostenible” entre los objetivos de la Unión. Además, unificó casi totalmente los procedimientos de adopción de decisiones en los distintos ámbitos de actuación en materia ambiental, mediante la generalización del llamado “procedimiento de codecisión”. En el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, los Estados miembros se declaran decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos “teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible... y la protección del medio ambiente” .

El libro ofrece una cantidad de datos importantes para cualquier estudio sobre el medio ambiente, enfocado tanto desde las políticas a nivel internacional como desde la acción en el ámbito de la Unión Europea. Es una obra enriquecedora y aporta bastante a la serie de estudios o publicaciones hasta ahora en circulación sobre este tema de medio ambiente. Cualquier estudioso sobre esta cuestión medioambiental encontrará, sin duda, en los seis capítulos que componen el libro, unas respuestas a posibles preguntas que fundamentan la problemática de su estudio o sus hipótesis. Es por tanto de reconocer que es una herramienta imprescindible que debe acompañar a los investigadores en busca de mejores alternativas a las políticas de protección y promoción del medio ambiente.

**Tshimpanga Matala Kabangu**  
**Universidad de Lubumbashi (República Democrática del Congo)**