

## REVISIÓN DE LOS CINCUENTA AÑOS DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL: LA DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS<sup>1</sup>

### REVIEW OF THE FIFTY YEARS OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW: THE DEFINITION OF THE PRINCIPLES

MICHEL PRIEUR

*Profesor emérito de Derecho ambiental*

*Université de Limoges*

*Presidente del Centro Internacional de Derecho Comparado Ambiental*

michel.prieur@unilim.fr

#### I. INTRODUCCIÓN

Con ocasión de los cincuenta años de la Conferencia de Estocolmo, hay muchos comentarios que dan cuenta de una versión idílica del evento, generando confusión en cuanto a los resultados de la Cumbre de Río veinte años después. Es necesario presentar un análisis histórico y jurídico de la realidad de Estocolmo, tal y como fue en aquel tiempo. En consecuencia, la pregunta es la siguiente: ¿Hay “principios” en Estocolmo?

La preparación de Estocolmo fue un proceso que comenzó cinco años antes. Desde 1968, tenemos resoluciones e informes que determinaron los objetivos de la futura Cumbre. El objetivo de Estocolmo no fue el reconocimiento internacional de principios en materia ambiental con un contenido más o menos jurídico. Los objetivos de Estocolmo fueron determinados a través de cuatro documentos:

---

<sup>1</sup> Este texto es una transcripción de la ponencia impartida por el autor en el seminario “Estocolmo, 1972: cincuenta años de Derecho internacional del medio ambiente”, que tuvo lugar en la Universitat de Barcelona los días 20 y 21 de junio de 2022. El autor desea hacer constar y agradecer que la revisión del texto original, en castellano, ha sido realizada por Gabriel Andrés Suárez Gómez. El texto, dada su especial naturaleza, no se sujeta a las directrices de la *Revista Catalana de Dret Ambiental* (RCDA) ni ha sido objeto de evaluación doble a ciegas.

a) La Resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas 1346 (XLV), de 30 de julio de 1968: “urgente necesidad de intensificar los esfuerzos” y “dar una perspectiva y una orientación comunes”.

b) La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2398 (XXIII), de 3 de diciembre de 1968: “dar una perspectiva y una orientación comunes”.

c) El informe del Secretario General de Naciones Unidas (E/4667), de 26 de mayo de 1969: “estimular y suministrar principios rectores para la acción de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales”.

d) La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2581 (XXIV), de 15 de diciembre de 1969: “proporcionar directrices para proteger y mejorar el medio humano”.

Más que determinar los principios jurídicos de un futuro Derecho ambiental, los objetivos eran ofrecer perspectivas y directrices frente a un fenómeno nuevo.

La realidad de los objetivos de Estocolmo está en la “Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano”. Hay que anotar que la declaración se refiere al medio ambiente “humano” y no a todo el medio ambiente incluyendo la naturaleza y los animales; por ello, es un documento totalmente antropocéntrico.

Pero fuera de los objetivos formales, están los objetivos concretos. A saber:

a) Una constatación de cuatro elementos de actualidad: “las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales (...)” (Principio 9); la responsabilidad del hombre frente al “grave peligro” en que se encuentra la naturaleza (Principio 4); poner fin a los “daños graves o irreparables a los ecosistemas” (Principio 6); el riesgo del crecimiento demográfico (Principio 16).

b) Una alerta: “vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre”, “el agotamiento de recursos”, “las graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social” (Preámbulo de la Declaración, párrafo 3); “hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos” “a las consecuencias que puedan tener para el medio” (Preámbulo de la Declaración, párrafo 6).

c) Una necesidad: “una labor de educación en cuestiones ambientales” para jóvenes y adultos “para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada” e “inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio” (Principio 19).

Cuando se habla de Estocolmo, en realidad no se trata solamente de la Declaración. La Cumbre de Estocolmo tiene un contenido jurídico complejo y no puede limitarse a dicha Declaración. Hay que tener en cuenta otros documentos jurídicos. Así, además de la Declaración, con un Preámbulo de siete párrafos y 26 “Principios” que en realidad no son todos “principios”, figuran: un plan de acción con 109 Recomendaciones; cinco resoluciones; y cinco anexos, incluyendo el anexo III denominado “principios generales para la evaluación y el control de la contaminación de los mares”. Todos esos documentos contienen conceptos, objetivos, regulaciones y/o principios.

Vamos a presentar la noción de “principio”, en Derecho y en Estocolmo, y después el contenido de los principios de Estocolmo.

## II. LA NOCIÓN TEÓRICA DE “PRINCIPIO” EN ESTOCOLMO

Se trata de una noción polisémica, envuelta en una normatividad. Puede considerarse, según el grado de precisión, que hay cuatro categorías o niveles de normas incluidas en la palabra “principio” (según Dworkin, Dupuy y Viñuales):

1. Los “conceptos”, es decir, ideas con un contenido general y abstracto. Por ejemplo, en Estocolmo, son conceptos: las “generaciones futuras” (en el Preámbulo, párrafo 6; en II, Principios 1, 2 y 6); la “planificación racional” (en II, Principio 14); y el “bien común de la humanidad” (en II, Principio 18).

2. Los “objetivos o metas”, expresión de los objetivos a lograr. En Estocolmo se incluyeron muchos, como expresión de un programa para el futuro. Por ejemplo: “el hombre en armonía con la naturaleza” (Preámbulo, párrafo 6); “mantener la capacidad de la tierra” (Principio 3); “elevar la calidad del medio ambiente” (Principio 6); “defensa y mejoramiento del medio ambiente ... meta imperiosa de la humanidad” (Preámbulo, párrafo 6); el “deber de los ciudadanos, las comunidades, empresas e instituciones de participar en la labor común (Preámbulo, párrafo 7)”; “emplear los recursos no renovables de forma que se

evite su futuro agotamiento” (Principio 5); y la “transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica a los países en desarrollo” (Principio 9).

3. Las “regulaciones”, las cuales tienen un contenido sustancial y operacional. Curiosamente algunas están en la lista de los “Principios”, lo que confirma el uso de la palabra “principios” sin un contenido preciso. Así, puede ser considerado como una verdadera regulación el Principio 6, el cual establece que “debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas”. Es una obligación de tipo jurídico: “debe ponerse fin...”. Igualmente, según el Principio 7, los Estados “deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares”. Según el Principio 17, este impone a las instituciones nacionales competentes la tarea de “planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales”. Por último, en el Derecho internacional de los tratados, el principio 26 pide a los Estados llegar a un acuerdo sobre la eliminación y destrucción completa de las armas nucleares.

4. Los “Principios”, en sentido estricto o propiamente dicho. Ahora bien, en nuestra opinión, ¡en Estocolmo encontramos solamente 6 principios y no 26! El derecho a un medio ambiente de calidad (Principio 1) es el más conocido y el más importante para el futuro. Es una verdadera innovación jurídica la de integrar el medio ambiente dentro de los derechos humanos. El segundo verdadero principio es el famoso Principio 21 sobre el derecho soberano de los Estados de explotar sus propios recursos sin perjudicar el medio ambiente de otros Estados, base de todo el Derecho de la responsabilidad ambiental internacional. Se complementa con el Principio 4 sobre la responsabilidad de preservar el patrimonio natural. Una atención especial y repetida existe en favor de los países en desarrollo, los cuales son mencionados siete veces, con insistencia y mucho antes de la introducción del concepto de desarrollo sostenible del Informe Bruntland y de la Cumbre de Río de 1992 (véanse los Principios 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 20). Sin embargo, siempre se refiere a la ideología de un desarrollo económico milagroso sin impacto sobre el medio ambiente. Lamentablemente, la Declaración piensa que el desarrollo económico permite un medio ambiente de calidad (Principio 8) y que se necesita un desarrollo “acelerado” (Principio 9).

Junto con el Principio 1 sobre el derecho a un medio ambiente de calidad, hoy derecho a un medio ambiente sano, limpio y sostenible, el segundo principio más importante, repetido once veces (lo que insiste acerca de su utilidad), es el mejoramiento del medio ambiente. Es un objetivo permanente con un contenido evolutivo para dar a los Estados una obligación de mejoramiento de la situación ambiental. Esta repetición de la necesidad de “mejoramiento” del medio ambiente (en los párrafos 2, 5, 6, 7 del Preámbulo y en los Principios 1, 3, 13, 17, 19, 24 y 25) es el fundamento político y jurídico del futuro principio de no regresión, introducido en el párrafo 20 de la Declaración “El futuro que queremos”, aprobada en la Conferencia Río+20 en 2012.

¿Cómo caracterizar los principios con un contenido jurídico? Depende de muchos factores: según su contenido, si tienen una definición; según su alcance material; según su alcance o fuerza jurídica dependiendo de la jerarquía jurídica, si el principio está en la constitución, en una ley, en un reglamento, en un tratado internacional, en una decisión de una cumbre internacional, en una decisión de una conferencia de las partes en un tratado, o reconocido como consuetudinario; o según su interpretación por la administración, los jueces nacionales e internacionales y la doctrina.

### **III. EL CONTENIDO DE LOS “PRINCIPIOS” DE ESTOCOLMO: SON MÁS OBJETIVOS QUE POSICIONES NORMATIVAS**

Finalmente, teniendo en cuenta no solamente la Declaración de Estocolmo, sino también los otros documentos aprobados por los Estados, podemos identificar diez elementos esenciales con la naturaleza más o menos de principios:

1. *El derecho humano a un medio ambiente de calidad en relación con una vida digna.* Este verdadero principio se ha transformado ahora en una regla jurídica tanto nacional como internacional. Ha sido incluido en más de 155 constituciones nacionales. Fue introducido en 1998 en una convención universal (Convenio de Aarhus, Artículo 1). Se encuentra incluido en siete tratados regionales: la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos de 1981 (Artículo 24); el Protocolo de San Salvador de 1988, adicional a la Convención americana de derechos humanos (Artículo 11); el Protocolo de Maputo de 2003

a la Carta africana sobre los derechos de la mujer (Artículo 18); la Convención africana sobre la conservación de la naturaleza de 2003 (Artículo 3); la Carta árabe de derechos humanos de 2004 (Artículo 38); la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores de 2015 (Artículo 25); el Acuerdo regional de Escazú sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe de 2018 (Artículo 4). Con la ratificación de todos estos tratados, y eliminando la doble adhesión, se puede considerar que alrededor de 160 Estados han reconocido el derecho a un medio ambiente sano.

Desde la Resolución 48/13 del Consejo de Derechos Humanos, de 8 de octubre de 2022, hay una consagración formal y política del derecho a un medio ambiente sano. Esta resolución se refiere a la Declaración de Estocolmo de 1972. Es el más grande impacto de la conferencia de Estocolmo.

2. *La obligación solemne de mejorar el medio ambiente.* Proteger y mejorar el medio ambiente fue uno de los objetivos principales durante la preparación de Estocolmo (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2581 (XXIV), de 15 de diciembre de 1969, mencionada supra). Esta obligación concierne a las generaciones presentes y también futuras (Preámbulo, párrafo 6, y Principios 1 y 2). Incluye la noción técnica, aquí con un contenido político, de capacidad de carga: mejorar y restaurar la capacidad de la tierra (Principio 3). Se ha traducido después en todos los tratados ambientales por la obligación repetida siempre de “mejoramiento” permanente. Se ha transformado en el principio jurídico de no regresión en el tratado del Brexit y en el Acuerdo de Escazú (Artículo 3c).

3. *El derecho soberano de los Estados de explotar sus propios recursos.* Este principio podría ser una puerta abierta a los abusos y a la destrucción de los recursos naturales y del medio ambiente. Pero lo importante es la triple condicionalidad impuesta por los Principios 21 y 24. Es decir, la capacidad de explotar los propios recursos se ve limitada por la conformidad con los principios del Derecho internacional, con su propia política ambiental y con la cooperación mediante acuerdos multilaterales o bilaterales.

4. *La prevención y reparación de los daños ambientales.* La prevención y la reparación de los daños ambientales aparece solamente a nivel transfronterizo, o fuera de toda jurisdicción nacional, en los Principios 21 y 22. No se incorpora una mención a los daños internos. Sin embargo, fue el inicio del principio “quien contamina paga” y de la jurisprudencia de la Corte internacional de Justicia con los casos Gabčíkovo-Nagymaros de 1997, “planta de celulosa” de 2010 y “Costa-Rica / Nicaragua” de 2015, reconociendo el “daño ecológico”.

5. *El deber de cooperar.* Es una norma jurídica internacional clásica, más que un principio. No se circunscribe únicamente al ámbito ambiental, pero tiene para el medio ambiente un papel especial. Es un “deber”, es decir, una obligación de carácter jurídico: “los Estados deben cooperar” (Principio 21). Este deber se acompaña de dos procedimientos: cooperar mediante acuerdos multilaterales y bilaterales o por otros medios apropiados (Principio 24); y dar una información previa acerca de actividades que pueden afectar a otro Estado. La obligación de una información previa estaba en el proyecto de Declaración. No obstante, fue eliminada debido a la oposición de Brasil. Afortunadamente, fue reintroducida después de Estocolmo, en la Resolución 2995 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, pidiendo a los Estados que, para la buena implementación del Principio 20, den conocimiento oficial y público de los trabajos emprendidos para evitar perjuicios en el medio ambiente. El intercambio de información científica y técnica previa a actividades contaminantes constituye el origen del famoso mecanismo de estudio de impacto ambiental introducido en los Estados Unidos en 1969, en la convención de Espoo en 1991 y consagrado como principio general del Derecho internacional por parte de la Corte internacional de Justicia en 2010.

6. *La necesidad de una planificación ambiental.* Para preservar el medio ambiente se necesita una herramienta indispensable: la planificación del desarrollo económico permitiendo dar importancia a la conservación de la naturaleza (Principio 4). La planificación debe ser integrada y coordinada con el fin de lograr una más racional ordenación de los recursos (Principio 13); una planificación “racional” parece ser un instrumento indispensable (Principio 14) aplicable a los asentamientos humanos y a la urbanización (Principio 15). La tarea de planificación debe confiarse a las instituciones nacionales competentes (Principio 17).

7. *El principio de integración.* El principio de integración del medio ambiente en el resto de políticas no fue introducido en Estocolmo, sino en el Principio 4 de Río en 1992. Sin embargo, Estocolmo introdujo este principio de manera indirecta en el Principio 13: “los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado...”.

8. *La adaptación del nivel de las normas a la capacidad de que dispone cada Estado.* El Principio 23 dice: “será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo”. Se trata aquí también, como en 5 y 7 supra, de una formulación anticipada de principios explícitos veinte años después en la Declaración de Río de 1992. Esta necesaria “adaptación del nivel de las normas” teniendo en cuenta las diferencias económicas y sociales entre países ricos y pobres es ahora el principio de la “responsabilidad común pero diferenciada”, recogido en el Principio 7 de Río en 1992.

9. *El derecho al desarrollo y el medio ambiente: la conciliación necesaria.* La noción de responsabilidad común pero diferenciada es una manera moderna de tratar la cuestión del derecho al desarrollo en situación de urgencia ambiental. El Principio 8 de Estocolmo es muy claro: la prioridad es el desarrollo para todos porque el desarrollo económico y social es indispensable para asegurar un medio ambiente de calidad. En Estocolmo no se hace referencia al desarrollo sostenible, pero, de nuevo, anticipa dicho concepto. Muchos principios de Estocolmo condicionan el desarrollo al respeto al medio ambiente. Es la necesaria conciliación entre desarrollo y protección ambiental: el deber de tener en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos (Principio 10); el acuerdo entre Estados para conciliar las medidas ambientales y el crecimiento económico (Principios 11 y 12); y la compatibilidad y conciliación del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente (Principios 13 y 14).

10. *Impedir la contaminación de los mares.* El tema de los mares estaba creciendo al mismo tiempo. En la Declaración de Estocolmo, el Preámbulo se refiere a la contaminación del agua (párrafo 3). Pero hay



solamente un principio relativo al mar. El Principio 7 pide a los Estados tomar medidas para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre y dañar los recursos vivos y la vida marina. Hay que tener en cuenta que, curiosamente, la referencia a la salud en relación con el medio ambiente es muy débil en Estocolmo. Se menciona la salud solamente en el párrafo 3 del preámbulo y en el Principio 7. Sin embargo, en las 109 Recomendaciones se menciona la salud en múltiples ocasiones (por ejemplo, en las Recomendaciones 56 y 71).

Igualmente, en el anexo III “principios generales, conceptos orientadores”, se hace referencia a 23 principios formulados por el Grupo de trabajo intergubernamental sobre contaminación de los mares de 1971. Hay que tener en cuenta que se estaban llevando a cabo los trabajos preliminares para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar en 1973, la cual condujo a la adopción de la Convención de Montego Bay de 1982.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Se puede considerar, hoy, que hubo tres lagunas en la cumbre de Estocolmo. En primer lugar, que la Declaración de Estocolmo no reconociera la interdependencia entre el hombre y la naturaleza. Lo que resulta curioso, porque un año antes, en 1971, fue aprobada la Convención de Ramsar sobre los humedales que, por primera vez en Derecho internacional, reconoce en su primero párrafo del preámbulo: “la interdependencia del hombre y de su medio ambiente”. En contraste, se menciona en el debate general (párrafo 35) y en la Resolución 1: “la interdependencia de los problemas del medio ambiente exige nuevos enfoques”.

En segundo lugar, que la Declaración no reconociera tampoco, como principio general, la información, participación y papel del público en materia ambiental. Se hicieron solamente algunas menciones: en el párrafo 7 del Preámbulo, que indica que “será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones... participen... en la labor común”; en el Principio 20, el cual pide el libre intercambio de información científica actualizada; y, de manera más

explícita, en la Recomendación 97-1, que apela a la participación del público en la ordenación y el control.

En tercer lugar, que, a pesar de que la implementación y el control son hoy una prioridad y una necesidad, para Estocolmo no fuera un tema importante al principio del nuevo Derecho ambiental. Dicha cuestión se encuentra solamente en algunas Recomendaciones que piden indicadores socioeconómicos de evaluación ambiental, pero olvidando pedir indicadores jurídicos (Recomendaciones 4 y 95); o que mencionan la protección judicial y administrativa de derechos, pero solamente en relación con el agua (Recomendación 51).

Finalmente, el éxito más duradero de Estocolmo no está tanto en los principios, como en la creación de un órgano intergubernamental sobre cuestiones ambientales, el PNUMA, con sede en Nairobi; no está tanto en la Declaración de Estocolmo, sino en la Recomendación 4 y en la Resolución 1 sobre disposiciones institucionales y financieras, las cuales crearon un consejo de administración de 54 miembros y un fondo para el medio ambiente (la decisión final fue adoptada por la Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 1972, sobre “Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente”).

Cincuenta años después, tras la reforma de 2012 y la creación de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente con la participación de todos los miembros de las Naciones Unidas, el PNUMA tiene más legitimidad. No parece tener, sin embargo, mayor poder e influencia sobre los Estados miembros.