

**ESTOCOLMO, 1972: CINCUENTA AÑOS DE DERECHO INTERNACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE**

**STOCKHOLM, 1972: FIFTY YEARS OF INTERNATIONAL
ENVIRONMENTAL LAW**

XAVIER FERNÁNDEZ PONS

Profesor Titular de Derecho Internacional Público

Universitat de Barcelona

Investigador asociado del Centre de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

xavierfernandez@ub.edu

MARTA ABEGÓN NOVELLA

Profesora Lectora Serra Húnter de Derecho Internacional Público

Universitat de Barcelona

marta.abegon@ub.edu

Este número monográfico de la Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA) tiene su origen en el seminario que se realizó en la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona (UB) los días 21 y 22 de junio de 2022, conmemorando el quincuagésimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH) celebrada en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972.

El seminario fue dirigido por la Dra. Mar Campins Eritja, Catedrática de Derecho Internacional Público de la UB, y el Dr. Antoni Pigrau Solé, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat Rovira i Virgili (URV). El seminario fue coorganizado por: el proyecto de investigación “La biodiversidad, el clima y la salud pública global: interacciones y desafíos para el Derecho internacional” de la UB, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (PID2020-117379GB-I00); y por el Centre d’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) de la URV. También colaboraron en la organización del

seminario: la Cátedra Jean Monnet sobre Derecho Ambiental de la Unión Europea (European Union Environmental Law, EUEL) de la UB; la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI); y la RCDA.

El seminario fue inaugurado por la Dra. Pilar Diago Diago, Catedrática de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Zaragoza y Vicepresidenta de la AEPDIRI, y contó con una introducción general a cargo del Dr. Xavier Pons Rafols, Catedrático de Derecho Internacional Público de la UB y Decano de su Facultad de Derecho, que recordó el singular contexto histórico en el que se encuadró la Conferencia de Estocolmo, en unos años setenta caracterizados por el impulso de diversas iniciativas que trataron de renovar en profundidad el ordenamiento jurídico internacional y cuyas repercusiones en la práctica acabaron siendo muy dispares.

El seminario contó con ponencias de destacados especialistas en la materia, tanto españoles como extranjeros, que reflexionaron sobre la significación de la Conferencia de Estocolmo como hito que incorporó la protección del medio ambiente en la agenda internacional y sobre la formación y evolución, desde entonces, de un auténtico cuerpo normativo: el Derecho internacional del medio ambiente.

Cumple recordar que el texto de la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en 1945, no alude al medio ambiente, cuestión que todavía no formaba parte de las grandes preocupaciones de la comunidad internacional en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Pese a ello, la amplitud de los propósitos previstos en la Carta (en particular, del art. 1.3 cuando se refiere a “realizar la cooperación en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales [...]”) posibilitó, a partir de la Conferencia de Estocolmo, que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se convirtiera en el principal referente institucional para la cooperación multilateral ambiental.

La Conferencia de Estocolmo alumbró, con su Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, las bases de los principios que hoy tratan de vertebrar el

Derecho internacional del medio ambiente, con las aportaciones de sucesivas conferencias, como la de Río de 1992, la de Johannesburgo de 2002 o la de Río +20 de 2012, que fue clave para la posterior adopción por la Asamblea General de la ONU, en 2015, de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Conferencia de Estocolmo también llevó a la sucesiva creación, mediante resolución de la Asamblea General de la ONU, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que es el responsable de coordinar las respuestas a los problemas ambientales dentro del llamado Sistema de las Naciones Unidas y ha auspiciado muchos de los tratados y otros instrumentos internacionales que hoy conforman el complejo entramado jurídico del Derecho internacional del medio ambiente.

En el seminario se presentaron análisis sobre muy diversos aspectos relativos a estos primeros cincuenta años del multilateralismo ambiental y el Derecho internacional del medio ambiente, que ahora se plasman por escrito en las contribuciones de este número monográfico, que proporcionan, en conjunto, una amplia visión de sus bases generales y se adentran en algunos de sus ámbitos más relevantes (como, entre otros, la protección de la biodiversidad, el cambio climático, la protección de los mares y océanos o la gestión de residuos peligrosos y productos tóxicos).

Seguidamente, se presentarán, de manera sucinta, cada una de las contribuciones publicadas en este número monográfico, que se atiene al orden en que fueron expuestas oralmente las ponencias en el indicado seminario. Como se verá, en el contexto de un Planeta afectado por graves crisis ambientales (por la pérdida de biodiversidad, el calentamiento global y la contaminación), estas contribuciones nos muestran aspectos positivos o “luces” en la formación y actual configuración del Derecho internacional del medio ambiente, pero también evidencian, críticamente, muchas de sus carencias o “sombras”.

La primera contribución, del Dr. Michel Prieur, es una transcripción de la ponencia que impartió en el indicado seminario y en la que reflexionó en torno a

la definición de los principios de Derecho ambiental durante la Conferencia de Estocolmo de 1972. Partiendo de la constatación de que el objetivo de dicha Conferencia no era propiamente fijar principios, sino establecer “perspectivas y directrices” en relación con la protección del medio ambiente, se pone de manifiesto que la Declaración de Estocolmo solamente contiene unos pocos principios en sentido estricto. En su contribución, el autor los identifica y hace un breve repaso a cómo estos han sido más tarde incorporados y desarrollados en otros instrumentos esenciales de la regulación internacional del medio ambiente.

La contribución del Dr. Ludwig Krämer revisa críticamente los cincuenta años del Derecho Internacional del Medio Ambiente desde la específica perspectiva de los “problemas para su aplicación”. El autor constata que, pese a los esfuerzos realizados desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, el medio ambiente mundial ha seguido deteriorándose. Las principales razones de ello son, según esta contribución: la mala redacción de muchas previsiones ambientales, que suelen ser excesivamente generales o vagas; la ausencia de mecanismos efectivos para su implementación y plena aplicación; y la falta de transparencia, manteniéndose mucha información sobre el incumplimiento de los compromisos ambientales fuera del alcance de la sociedad civil. Este estudio propone posibles alternativas de mejora e insiste en el importante rol que deben cumplir los juristas ambientales como “voces” y defensores del medio ambiente, denunciando incumplimientos de normas ambientales a escala local, nacional e internacional.

El Dr. José Juste Ruiz examina en su contribución la evolución del Derecho internacional del medio ambiente desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta la actualidad, prestando especial atención al rol que ha tenido la sociedad civil en este proceso. Con un marcado tono crítico, el autor analiza las distintas etapas de conformación de esta rama del ordenamiento jurídico internacional, desde Estocolmo al momento presente, pasando por las principales cumbres internacionales en este ámbito, a fin de poner en evidencia sus “luces y sombras” y mostrar cómo el dinamismo, la fertilidad normativa y la voluntad transformadora que caracterizaron dicha rama en sus primeros años han dado paso hoy día a un claro agotamiento normativo e institucional, que le conduce incluso a afirmar que el Derecho internacional del medio ambiente se encuentra en “crisis”, “decadencia” o “involución”. En este contexto, el autor expone cómo, aunque el

principio de participación de la sociedad civil en la acción ambiental internacional se mantiene “vivo y relativamente pujante” en el siglo XXI, sobre todo desde la perspectiva de su reconocimiento en muchos de los tratados e instrumentos ambientales internacionales, en la práctica ello contrasta con una participación *de facto* más bien política, simbólica y en clara regresión.

El Dr. Ángel J. Rodrigo Hernández aborda en su estudio las relaciones existentes, y necesarias, entre el Derecho internacional del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Partiendo de la premisa de que no es posible “concebir el Derecho internacional del medio ambiente al margen del desarrollo sostenible”, y viceversa, el autor expone el carácter sistémico de tales relaciones, así como sus consecuencias, tanto positivas como negativas. En su opinión, por un lado, el desarrollo sostenible ha contribuido a la reformulación y al refuerzo del Derecho internacional del medio ambiente en la práctica internacional. Pero, por otro lado, las relaciones entre esta rama del Derecho internacional y el desarrollo sostenible están marcadas también por algunos riesgos derivados de la existencia de distintos regímenes internacionales, algunos de los cuales presentan una “vocación hegemónica” y con frecuencia imponen ciertos intereses en detrimento de las preocupaciones ambientales y sociales, lo que termina por debilitar las normas jurídicas ambientales. Para concluir, el autor reflexiona sobre el creciente papel del *soft law* en el Derecho internacional y en el Derecho internacional del medio ambiente, fenómeno que entraña un riesgo de atenuación de su autoridad normativa pero que, en cuanto técnica regulatoria, también permite alcanzar compromisos políticos y jurídicos universales, necesarios para dar respuesta a problemas e intereses colectivos.

La Dra. Teresa Fajardo del Castillo valora en su contribución la influencia que ha tenido la Conferencia de Estocolmo de 1972 en la adopción de los principales instrumentos normativos internacionales que protegen la biodiversidad. A pesar de su fragmentación, la autora destaca que estos orbitan entorno a la Convención sobre la Diversidad Biológica adoptada en 1992 y pone de manifiesto las sinergias que se producen entre ellos, sobre todo a nivel institucional. Con ocasión de la celebración de la COP15 de la Biodiversidad en Montreal durante este mes de diciembre de 2022, la autora, haciendo un paralelismo con la Conferencia de Estocolmo de 1972, reflexiona también sobre

los grandes retos que se plantean y que exigen desde la fijación de nuevos objetivos para frenar la pérdida incesante de biodiversidad hasta decisiones sobre múltiples otras “cuestiones claves para el futuro de la vida en el Planeta”. En particular, la autora examina la propuesta china de una “civilización ecológica”, contenida en la declaración que fue adoptada en la primera parte de la COP15 celebrada en octubre de 2021, y apunta sus implicaciones en torno a la revisión del concepto de soberanía y del modelo de multilateralismo vigente hasta ahora en el ámbito medioambiental.

En su estudio, la Dra. Rosa Giles Carnero explica cómo la Conferencia de Estocolmo de 1972 supuso un impulso a la cooperación jurídica internacional para proteger la atmósfera. Hace cincuenta años, destaca, se evidenció la necesidad de promover la observación científica de la atmósfera y articular una respuesta jurídica adecuada para dar respuesta a las amenazas globales que se ciernen sobre ella. Como consecuencia, a lo largo de las cinco décadas transcurridas, se han desarrollado tres regímenes internacionales orientados, respectivamente, a combatir la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, a controlar el agotamiento de la capa de ozono y a establecer un sistema de cooperación internacional para hacer frente al cambio climático. Este estudio repasa de forma minuciosa los hitos clave en la construcción de dichos regímenes y pone de manifiesto como los tres son deudores de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y de los principios ambientales que allí se adoptaron.

La Dra. Esperanza Orihuela Calatayud expone en su trabajo la influencia de la Conferencia de Estocolmo de 1972 en la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y, en general, en la protección del medio marino y la construcción de la llamada gobernanza azul de mares y océanos. Con un enfoque crítico, la autora señala dos grandes carencias de la regulación internacional para hacer frente a desafíos globales como son la contaminación, la protección de la biodiversidad marina y la lucha contra los efectos del cambio climático: su fragmentación y su ineficacia. Al reflexionar sobre las causas de ello, destaca la complejidad intrínseca del tratamiento jurídico-político del medio marino y la heterogeneidad de la cooperación institucionalizada en este ámbito. A modo de conclusión, la autora alerta de la necesidad de un cambio en el modelo de gobernanza de mares y océanos y,

para ello, propone la conveniencia de adoptar una aproximación “biocéntrica” que reconozca el carácter central de la naturaleza y sus derechos.

El estudio de la Dra. Mar Campins Eritja, titulado “Basilea, Róterdam y Estocolmo: un régimen internacional permeable para la gestión de residuos peligrosos y productos químicos”, observa que la contaminación química antropogénica es una de las principales amenazas para la salud humana y el medio ambiente y analiza tres de los principales instrumentos internacionales dedicados a la cuestión: el Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; el Convenio de Róterdam de 1998 sobre el procedimiento del consentimiento fundamentado previo aplicable a la exportación de ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional; y el Convenio de Estocolmo de 2001 sobre contaminantes orgánicos persistentes. La autora subraya que se trata de tres acuerdos autónomos y que se encuentran con no pocos problemas en su aplicación práctica, muy condicionada por las “exigencias del comercio multilateral”. El estudio considera que una buena vía para dotar a estos instrumentos de mayor coherencia y efectividad pasa por el denominado proceso de sinergia, que está tendiendo a crear un auténtico *cluster* normativo en este sector, aunque ello tampoco esté exento de dificultades.

La Dra. Laura Movilla Pateiro dedica su estudio a la progresiva “ecologización” del Derecho de los cursos de agua internacionales. Este es un sector con una larga tradición en el ordenamiento jurídico internacional y que, como analiza la autora, ha ido prestando cada vez mayor atención a cuestiones ambientales (con enfoques ecosistémicos, como el mantenimiento de caudales ecológicos) a través de nuevas previsiones convencionales, las aportaciones de la jurisprudencia internacional (gracias a interpretaciones evolutivas de normas internacionales vigentes en la materia) y la renovación de las normas internacionales consuetudinarias. El estudio plantea, en cualquier caso, que una cosa son estos avances normativos y otra, distinta, sería determinar hasta qué punto tales avances se están reflejando, en la práctica, en una mejora de la calidad de las aguas de los cursos de agua internacionales y de la efectiva protección y preservación de sus ecosistemas.

La contribución del Dr. Antoni Pigrau Solé se dedica a los “Derechos humanos para defender el medio ambiente y a las personas que lo defienden” y aborda la interacción entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente, que se muestra, entre otras manifestaciones, en el reconocimiento universal de un derecho a “un medio ambiente limpio, saludable y sostenible” como “un derecho humano en sí mismo”. El estudio se centra, en primer lugar, en el rol de los derechos civiles y los derechos procedimentales para la defensa del medio ambiente (incluyendo los derechos específicos de participación de los pueblos indígenas). Seguidamente, se abordan las graves carencias que hay en la protección de las personas defensoras ambientales, quienes, en no pocos casos y cuando se enfrentan a “actores políticos y económicos que impulsan y reproducen el modelo económico hegemónico que ha causado la crisis ambiental y de sostenibilidad que vive nuestro Planeta”, son muy vulnerables y sufren ataques que quedan impunes, siendo preciso fortalecer los instrumentos y mecanismos internacionales y nacionales para su protección.

La última de las contribuciones a este número monográfico contiene unas valiosas reflexiones generales sobre el presente y el futuro de la gobernanza ambiental mundial, que fueron planteadas en el seminario como conferencia de clausura por el Dr. Yann Aguila. El texto de esta última contribución es una traducción al español de un artículo publicado originariamente en francés en la *Revue Européenne du Droit* (núm. 2, marzo 2021, p. 113-123) por el propio Dr. Yann Aguila y la Dra. Marie-Cécile de Bellis, Profesora adjunta en la Université Sciences Po Paris. Esta contribución, recurriendo a la parábola de un extraterrestre que se reúne con el Secretario General de la ONU, identifica diversos fracasos de la gobernanza medioambiental mundial, realiza un diagnóstico sobre sus motivos y plantea posibles alternativas para remediar la situación. Los autores subrayan la necesidad de adoptar decisiones más “valientes, ambiciosas y eficaces para proteger el Planeta”, que superen las tradicionales cortapisas de un Derecho internacional muy enfocado desde la autolimitación de los Estados soberanos y que tiendan a gravitar en torno a la noción del “interés público global”.

En conjunto, las contribuciones a este número monográfico ponen de relieve los desarrollos conceptuales, institucionales y normativos que se han producido en la regulación internacional del medio ambiente desde esa pionera Conferencia de Estocolmo en 1972, configurando lo que actualmente es una de las principales ramas del ordenamiento jurídico internacional: el Derecho internacional del medio ambiente. Pero, globalmente, las contribuciones también destacan, con un acentuado pensamiento crítico, las muchas insuficiencias que todavía padece la protección del medio ambiente a escala mundial y sugieren posibles alternativas para su revisión y mejora.

Las insuficiencias de esta rama del Derecho internacional se evidencian, en particular, en carencias en la formulación de sus normas, la usual fragmentación de sus instrumentos o la habitual debilidad de los mecanismos previstos para controlar su aplicación en la práctica. Ahora bien, como cabe extraer de diversas contribuciones de este número monográfico, tales insuficiencias relativas a la superestructura jurídica pueden ser vistas como un síntoma o una manifestación de un problema de base, que es estructural y resulta de las características esenciales de lo que el Dr. Antoni Pigrau Solé designa como el “modelo económico hegemónico”. Ciertamente, este modelo se ha venido caracterizando, tradicionalmente, por su insistente empeño en el crecimiento económico, la creación y acumulación de capital y un desarrollismo extractivista, productivista y consumista, que han ido en detrimento del medio ambiente y de la sostenibilidad de la vida en la Tierra.

Se comprende que aquellos sectores del ordenamiento jurídico internacional que se han venido poniendo usualmente al servicio de dicho modelo económico hegemónico, como los acuerdos para la liberalización del comercio a escala global o para la promoción y la protección recíproca de las inversiones extranjeras, hayan venido contando con normas más exigentes y dotadas de mecanismos de control y sanción más efectivos, pues se trata de superestructuras jurídicas impulsadas desde esa estructura o modelo de base.

En cambio, el Derecho internacional del medio ambiente tiene la difícil (y trascendental) misión de tratar de prevenir, contener y reparar los impactos y daños ambientales causados por ese modelo económico hegemónico, yendo a

contracorriente de sus pulsiones más típicas. Así, hace décadas que la comunidad internacional preconiza formalmente un desarrollo sostenible, pero ha seguido practicando, en gran medida, un desarrollo “insostenible”¹.

No extraña que, desde el ecologismo y otros movimientos sociales, se trate de ir a la raíz de los problemas ambientales y se suelen postular planteamientos alternativos a las bases de ese modelo económico hegemónico tradicional, como las teorías del decrecimiento, la justicia ambiental o los derechos de la naturaleza.

En el complejo contexto mundial actual, la propia Unión Europea está tratando de liderar, en particular desde la adopción del Pacto Verde Europeo en 2019, una vía reformista, tendente a integrar efectivamente las exigencias ambientales y sociales propias de un desarrollo sostenible en la regulación de las relaciones económicas a escala global, requiriendo la promoción de un comercio internacional sostenible, unas inversiones sostenibles, unas empresas sostenibles... Incluso algunos analistas se están lanzando a hablar, de forma más sintética, de un “capitalismo sostenible”, más embridado por un renovado y fortalecido Derecho². Está por ver si estas recientes iniciativas reformistas serán suficientes para no traspasar los umbrales de los límites planetarios.

En fin, no podemos cerrar esta introducción sin agradecer a los directores del seminario que está en su origen y a la dirección de la RCDA que hayan confiado en nosotros para moderar dos de las mesas del seminario y la coordinación de este número monográfico. También agradecemos, en particular, la valiosa labor del Dr. Víctor Merino Sancho, Secretario de la RCDA, y de todo el equipo editorial y evaluadores. Por descontado, este monográfico no hubiera sido posible sin las contribuciones de las personas autoras, que analizan tan diversos aspectos

¹ La expresión “insostenible” se toma de Antoni Pigrau Solé, “España, la Unión Europea, el Derecho internacional y el desarrollo insostenible”, en Joaquín Alcaide Fernández y Eulalia W. Petit de Gabriel (eds.), *España y la Unión Europea en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1253-1288.

² Véase, por ejemplo, el número monográfico publicado en agosto de 2022 por la Revue Européenne du Droit, dedicado a “Repenser le capitalisme”, que incluye, entre otras contribuciones, la siguiente: Joachim-Nicholas Herrera, Hugo Pascal et Vasile Rotaru, “Vers un capitalisme soutenable par le droit?”, *Revue Européenne du Droit*, No. 4, 2022, disponible en <<https://geopolitique.eu/numeros/repenser-le-capitalisme/>>.

sobre los fundamentos y algunos de los principales sectores del Derecho internacional del medio ambiente.