

**50 AÑOS DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL: LA  
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**50 YEARS OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW: THE  
PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY**

JOSÉ JUSTE RUIZ

*Catedrático Emérito de Derecho internacional*

*Universitat de València*

jose.juste@uv.es

Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2022 / Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2022

**RESUMEN:** El presente estudio examina la evolución del Derecho internacional ambiental desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta el momento actual, así como el papel particular que la participación de la sociedad civil juega en este proceso. El dinamismo, productividad normativa y espíritu innovador que caracterizó al Derecho internacional ambiental en su periodo constitutivo ha perdido fuerza en el presente siglo, dando signos de un cierto agotamiento normativo, fatiga institucional y confusión respecto de sus objetivos genuinos, lo que le sitúa entre la evolución y la involución. En este contexto, el principio de participación de la sociedad civil en la acción ambiental internacional se mantiene como uno de los elementos característicos del sistema, con un avance en el reconocimiento y la internacionalización de los “derechos de acceso”, reforzado por la confluencia con las nuevas exigencias de los derechos humanos ambientales (*environmental rights*). Sin embargo, este reforzamiento contrasta con una cierta deriva de la práctica hacia una configuración más oficializada o “política” de la presencia de la sociedad civil en los foros internacionales. El confinamiento de las ONG en las “zonas verdes” en las grandes Conferencias

mundiales o su exclusión de las negociaciones de algunos convenios ambientales constituyen signos inquietantes de una cierta regresión.

**RESUM:** El present estudi examina l'evolució del Dret internacional ambiental des de la Conferència d'Estocolm de 1972 fins el moment actual, així com el paper particular que la participació de la societat civil juga en aquest procés. El dinamisme, productivitat normativa i esperit innovador que va caracteritzar el Dret internacional ambiental en el seu període constitutiu ha perdut força en el present segle, donant senyals d'un cert esgotament normatiu, fatiga institucional i confusió respecte dels seus objectius genuïns, situant-lo entre l'evolució i la involució. En aquest context, el principi de participació de la societat civil en l'acció ambiental internacional es manté como un dels elements característics del sistema, con un avenç en el reconeixement i la internacionalització dels "drets d'accés", reforçat per la confluència amb les noves exigències dels dret humans ambientals (*environmental rights*). No obstant, aquest reforçament contrasta amb una certa deriva de la pràctica cap a una configuració més oficialitzada o "política" de la presència de la societat civil als fòrums internacionals. El confinament de les ONG a les "zones verdes" dins les grans Conferències mundials o la seva exclusió de les negociacions d'alguns convenis ambientals constitueixen senyals inquietants d'una certa regressió.

**ABSTRACT:** This study analyses the evolution of international environmental law from the Stockholm Conference of 1972 to the present, as well as the particular role that the participation of civil society plays in this process. The dynamism, normative productivity and innovative spirit that characterized international environmental law in its constitutive period has lost strength in the present century, showing signs of a certain normative exhaustion, institutional fatigue and confusion regarding its original goals, which places it somewhere among the evolution and regression. In this context, the principle of participation of civil society in international environmental action remains one of the characteristic elements of the system, showing progress in the recognition and internationalization of "rights of access", and reinforced by the confluence with the new requirements of environmental human rights. However, this

reinforcement contrasts with a certain drift in practice towards a more formalized or “political” configuration of the presence of civil society in international forums. The confinement of NGOs in the “green zones” at major world conferences or their exclusion from the negotiations of some environmental conventions are disturbing signs of a certain regression.

**PALABRAS CLAVE:** Transformaciones del DIA — principio de participación pública — evolución e involución.

**PARAULES CLAU:** Transformacions del DIA — principi de participació pública — evolució i involució

**KEY-WORDS:** Transformations of IEL — principle of public participation — evolution and regresion.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El derecho internacional ambiental cincuenta años después de la Conferencia de Estocolmo de 1972. 1. La etapa constitutiva del Derecho internacional ambiental: de Estocolmo 1972 a Río 1992. 2. La deriva de la acción internacional hacia el desarrollo sostenible: de las Conferencias de Johannesburgo 2002 y de Río 2012 a la Agenda 2030. 3. El Derecho internacional ambiental entre la evolución y la involución. III. La participación de la sociedad civil en el derecho internacional ambiental. 1. La sociedad civil: concepto y composición. 2. El principio de participación pública en el Derecho internacional ambiental. 3. La participación de la sociedad civil entre la evolución y la involución. a) Internacionalización de la participación de la sociedad civil. b) Confluencia con los derechos humanos. c) Signos de involución en la práctica. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Cincuenta años después de la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano de 1972, que inició el proceso constitutivo del Derecho internacional ambiental, los organizadores de este seminario nos invitan a realizar una reflexión sobre el camino recorrido y las perspectivas de futuro de la gobernanza ambiental mundial. El momento no puede ser más oportuno, y cabe esperar que

las reflexiones de los especialistas convocados contengan más savia jurídica que las celebraciones oficiales realizadas con ocasión del cincuentenario de la Conferencia de Estocolmo, carentes de verdadero nervio y ambición. Los pobres resultados de las iniciativas hacia un Pacto mundial por el medio ambiente (Estocolmo@50) y de la conmemoración del inicio de la etapa constitutiva iniciada en la Conferencia de Estocolmo de 1972 (Estocolmo+50), conocidos en este mismo mes de junio de 2022, muestran las tribulaciones por las que atraviesa actualmente el Derecho internacional ambiental.

Entre los temas específicos que componen la reflexión colectiva que se nos propone, me ha correspondido ocuparme de la participación de la sociedad civil en el Derecho internacional ambiental. Se trata de un elemento característico del sistema que denota su carácter innovador y su orientación hacia la promoción de los valores de la democracia ambiental. El examen de la práctica en la materia deja claro que el principio de participación pública se mantiene vivo y relativamente pujante en el Derecho internacional ambiental del siglo XXI. Pero los cambios que afectan al sistema en su conjunto no han dejado de presentar reflejos preocupantes en las nuevas modalidades de participación que se imponen hoy en los foros internacionales.

En las páginas que siguen se realiza una reflexión sobre la evolución general del Derecho internacional ambiental desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta el momento actual, así como sobre el papel particular que la participación de la sociedad civil ha jugado y continúa jugando en este proceso.

## **II. EL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL CINCUENTA AÑOS DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO DE 1972**

El Derecho internacional ambiental es una de las ramas más jóvenes del *corpus iuris Gentium*, que se ha caracterizado desde sus orígenes por su dinamismo, productividad normativa y espíritu innovador. Sin embargo, en los momentos actuales, el sistema da signos de cierto agotamiento y está sufriendo una transformación cuyo sentido real no aparece todavía con claridad.

## 1. La etapa constitutiva del Derecho internacional ambiental: de Estocolmo 1972 a Río 1992

Aunque los primeros tratados ambientales aparecen en el Siglo XIX<sup>1</sup>, los orígenes del Derecho internacional ambiental que hoy conocemos se remontan a la celebración de la **Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972**. El diagnóstico realizado por la Conferencia de Estocolmo sobre el estado del medio ambiente mundial fue tan atinado como clarividente y todavía hoy resulta admirable por la acertada orientación de la mayoría de sus propuestas, en un terreno tan novedoso como complejo.<sup>2</sup>

Los instrumentos adoptados en la Conferencia de Estocolmo no incluyeron ningún tratado o convenio específico, sin duda porque el momento era más apropiado para el diagnóstico y la adopción de directrices políticas que para la regulación por medio de tratados de cuestiones que todavía necesitaban de una cierta maduración. El principal instrumento adoptado por la Conferencia fue la Declaración de Estocolmo de 1972, que se compone de un Preámbulo y 26 principios en los que se abordan las principales cuestiones ambientales que afectan al entorno mundial, sentando los criterios aplicables para su tratamiento a escala internacional y nacional. Los diversos principios que componen el dispositivo de la Declaración se refieren en particular a los fundamentos de la acción a realizar (Principio 1), a los objetivos a lograr (Principios 2 a 7), a la interconexión de los problemas ambientales con otras cuestiones, tales como las disparidades de desarrollo y la efectiva protección de los derechos humanos fundamentales (Principios 8 a 17), a los instrumentos de la política ambiental y, en particular, a la planificación y gestión a escala nacional (Principios 18 a 20) y a la necesaria cooperación internacional en la materia (Principios 21 a 26). La Conferencia de Estocolmo adoptó también un Plan de Acción para el Medio Ambiente, compuesto de 109 Declaraciones, relativas a los diversos sectores de actuación, elaboradas en torno a tres ejes fundamentales: evaluación de los problemas, medidas de gestión y medidas de apoyo. El Plan de Acción

---

<sup>1</sup> Kiss considera que estos tratados pioneros constituyen la “prehistoria” del Derecho Internacional ambiental”. Alexandre Charles Kiss, *Droit international de l’environnement*, Pedone. París, 1998, pp. 28-30.

<sup>2</sup> Ver: A/CONF.48/14/Rev.I, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972.

contemplaba la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que fue efectivamente establecido por la Asamblea General en diciembre de 1972.<sup>3</sup>

Como resultado del impulso dinamizador de la Conferencia, el Derecho internacional ambiental conoció en los años siguientes un desarrollo normativo espectacular. Entre los instrumentos declarativos con contenido ambiental que se adoptaron tras la Conferencia de Estocolmo cabe destacar: la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados de 12 de diciembre de 1974 (Artículo 30),<sup>4</sup> los Principios de conducta en el campo del medio ambiente en materia de conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados de 1978<sup>5</sup> y la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982.<sup>6</sup> Pero el acervo normativo internacional se enriqueció también en estos años con una nutrida serie de convenios relativos a la protección del medio ambiente en sus diversos sectores: las aguas dulces, la contaminación de los mares y océanos, la conservación de la naturaleza, la contaminación atmosférica, el control de los desechos y la protección del medio ambiente de la Antártida. Este impresionante paquete convencional, que todavía hoy constituye el núcleo normativo fundamental en la materia, pone de manifiesto la importante acción dinamizadora que la Conferencia de Estocolmo supuso para la configuración del Derecho internacional del medio ambiente.

Veinte años después se celebró la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo** en la ciudad de Río de Janeiro, entre los días 1 y 15 de junio de 1992. De acuerdo con las orientaciones contenidas en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1978 (informe Brundtland), los objetivos de la Conferencia eran tratar de integrar las exigencias ambientales en el proceso de desarrollo económico y social, sin que ello supusiera un freno del progreso.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> A/RES/2997, Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente, 15 de diciembre de 1972.

<sup>4</sup> A/RES/3281, Carta de derechos y deberes económicos de los Estados, 12 diciembre de 1974.

<sup>5</sup> Decisión 6/14, de 19 de mayo de 1978, del Consejo de Administración del PNUMA.

<sup>6</sup> A/RES/37/7, Carta Mundial de la Naturaleza, 28 de octubre de 1982.

<sup>7</sup> A/RES/42/187, Informe de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 11 de diciembre de 1987.

La Conferencia de Río adoptó un paquete de instrumentos compuesto por la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el Desarrollo, el Programa 21 (que contiene un plan de acción para el desarrollo sostenible al encarar el siglo XXI) y una Declaración de principios “no jurídicamente vinculantes” sobre los bosques. Con ocasión de la Conferencia se abrieron a la firma el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la diversidad biológica. En el plano institucional, la Conferencia de Río decidió establecer una Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) formada por 53 Estados elegidos con arreglo a un criterio geográfico y de representación equitativa, con la misión de vigilar los progresos en la ejecución del Programa 21 y la integración del desarrollo sostenible en los distintos organismos de las Naciones Unidas.<sup>8</sup>

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que constituye el instrumento central adoptado por la Conferencia, contiene 27 principios orientados a establecer los criterios para conciliar las exigencias del desarrollo con las de la protección del medio ambiente, conforme a las premisas del “desarrollo sostenible”. Debe observarse, sin embargo, que las referencias de la Declaración al nuevo paradigma de sostenibilidad se enmarcan en la definición conservacionista del concepto contenida en el informe Brundtland de 1987 sobre “Nuestro futuro común”.<sup>9</sup> Esta misma orientación inspiró las consideraciones de la Corte internacional de Justicia en su sentencia de 1997 relativa al asunto del proyecto Gavcikovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia) que se refirió al desarrollo sostenible como un concepto que expresa debidamente “la necesidad de reconciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente”.<sup>10</sup>

La Conferencia de Río de 1992 reorientó la acción internacional hacia la integración de la protección del medio ambiente y las necesidades de desarrollo, pero mantuvo las bases estructurales del Derecho internacional ambiental como un sistema prescriptivo que define los derechos y obligaciones de los Estados en este ámbito. En los años que siguieron a la Conferencia de Río de 1992 se adoptaron diversos instrumentos convencionales universales y regionales que

---

<sup>8</sup> A/RES/47/191, Establecimiento de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, 22 de diciembre de 1992.

<sup>9</sup> A/42/427, *cit.*, pp. 50-63.

<sup>10</sup> *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, I. C. J. Reports 1997, párr. 140

demuestran la vitalidad del Derecho internacional ambiental. Entre los acuerdos universales cabe señalar el Convenio sobre Desertificación de 1994, el Protocolo de 1996 que revisó el Convenio de Londres sobre vertidos de 1972, el Protocolo de Kioto de 1997 a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático de 1992 y la Convención de Rotterdam de 1998 sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

Los convenios ambientales regionales experimentaron también en este periodo un crecimiento espectacular, pudiéndose destacar en el ámbito europeo el Convenio OSPAR de 1992 sobre la protección del medio marino del Atlántico Nordeste, el Convenio de Helsinki de 1992 para la protección del medio ambiente marítimo en la zona del mar Báltico, el Convenio de Helsinki de 1992 sobre la protección y el uso de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales y sobre los efectos transfronterizos de accidentes industriales y la revisión del Convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo en 1995. Los desarrollos normativos que se produjeron en este periodo demuestran la continuidad y la pujanza del ciclo constitutivo iniciado en Estocolmo en 1972.<sup>11</sup>

El momento de euforia ambientalista vivido en los años que siguieron a la Conferencia de Río se explica, en parte, por los cambios experimentados por la sociedad internacional en los últimos años del siglo XX, con el fin de la guerra fría y las esperanzas en una era de globalización que permitiría configurar un nuevo orden internacional susceptible de generar un desarrollo económico generalizado compatible con la protección del Planeta para las generaciones presentes y futuras.<sup>12</sup>

## **2. La deriva de la acción internacional hacia el desarrollo sostenible: de las Conferencias de Johannesburgo 2002 y de Río 2012 a la Agenda 2030**

---

<sup>11</sup> Philippe Sands y Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press. Cambridge, 2012 (3ª. Edición), p. 47.

<sup>12</sup> Jonas Ebbesson, "Public Participation", en Jorge E. Viñuales (Editor), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford University Press. Oxford, 2015, pp. 287-309, p. 289.

Con el cambio de milenio, el paradigma del desarrollo sostenible se fue alejando de sus orígenes conservacionistas para adoptar una orientación más desarrollista de la acción internacional. Siguiendo la línea marcada por las grandes conferencias mundiales sobre desarrollo económico y social y en las declaraciones programáticas de las Naciones Unidas, tales como la Declaración del Milenio de 2000<sup>13</sup> y el documento final de la Cumbre Mundial de 2005<sup>14</sup>, el epicentro de la acción internacional para el desarrollo sostenible se deslizó progresivamente hacia la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos. Este giro progresivo hacia el predominio de los objetivos económicos y sociales sobre los puramente ambientales se concreta mediante la convocatoria de las conferencias de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible, celebradas respectivamente en Johannesburgo en 2002 y en Río de Janeiro en 2012.

La **Conferencia de Johannesburgo de 2002** consagra el cambio de rumbo hacia una nueva etapa de la acción internacional centrada en los aspectos económicos y sociales del desarrollo sostenible, sin olvidar sus dimensiones ambientales. Los principales resultados de la cumbre fueron la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La Declaración de Johannesburgo es una declaración política que reafirma el compromiso en pro del desarrollo sostenible para construir una sociedad mundial humanitaria, equitativa y generosa, consciente de la necesidad de respetar la dignidad de todos los seres humanos. En la declaración se expresa la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental, que se definieron como los tres “pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”. Sin embargo, en el texto de la declaración, los aspectos económicos y sociales tienen una presencia mucho más destacada que las preocupaciones ambientales. Como han escrito Sands y Peel: “la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible reconoce que el medio

---

<sup>13</sup> A/RES/55/2, Declaración del Milenio, 8 de septiembre de 2000.

<sup>14</sup> A/RES/60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 16 de septiembre de 2005.

ambiente global continúa deteriorándose, pero no propone acciones específicas más allá del compromiso general por el desarrollo sostenible.”<sup>15</sup>

La segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se celebró en Río de Janeiro los días 20 al 22 de junio de 2012 (**Río+20**). El documento final de la conferencia, cuya naturaleza jurídica es enigmática, se titula enfáticamente “El futuro que queremos”.<sup>16</sup> En un ambiente internacional poco propicio para grandes avances, marcado por los efectos de la crisis económica de 2008 y por la falta de voluntad política de los Estados de adquirir nuevos compromisos jurídicos, las expectativas sobre el desarrollo del Derecho internacional ambiental quedaron ampliamente frustradas. Ello fue así, especialmente por lo que se refiere a las iniciativas sobre la elaboración de nuevos convenios mundiales que vinieran a colmar algunas lagunas existentes en el Derecho internacional ambiental, tales como la conservación de la diversidad biológica en zonas marinas más allá de la jurisdicción nacional (que se pospuso para un momento ulterior) o la evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo, que no recibió el apoyo de la Conferencia.

En realidad, los grandes temas abordados por la Cumbre de Río+20 se centraron en los aspectos vinculados al desarrollo sostenible, especialmente la economía verde, la mejora de los medios de implementación (*means of implementation*, MOI), la financiación del desarrollo sostenible y la gobernanza institucional. Para impulsar el avance hacia el desarrollo sostenible, la Conferencia acordó substituir la Comisión para el Desarrollo Sostenible por un Foro político de alto nivel<sup>17</sup>, que fue creado por la Asamblea General el 9 de julio de 2013.<sup>18</sup> La Conferencia decidió también el reforzamiento del PNUMA “como principal autoridad ambiental mundial que establece las actividades mundiales en pro del medio ambiente, promueve la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial”.<sup>19</sup> Para concretar este reforzamiento institucional, el Consejo de Administración del PNUMA se convirtió

---

<sup>15</sup> Philippe Sands y Jacqueline Peel, *Principles of International...*, cit., p. 48

<sup>16</sup> Ver texto en: A/RES/66/288, Anexo.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párrs. 84-86.

<sup>18</sup> A/RES/67/290, Formato y aspectos organizativos del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, 9 de julio de 2013.

<sup>19</sup> A/RES/66/288, Anexo. párr, 88.

en un órgano de composición universal con la denominación emblemática de Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA).<sup>20</sup> Este sistema bicéfalo ha conducido en la práctica a una progresiva mixtificación de sus funciones que ha afectado al ejercicio de las responsabilidades ambientales genuinas del PNUMA. En resumen, como ha explicado con claridad Viñuales:

*“Despite the environmental significance of these and other elements, the 2012 Rio Summit moved further away from the balance between the two terms of the environment-development equation ... Social and Economic development is no longer seen as ‘one’ overarching objective of sustainable development but as ‘the’ main challenge. The shift toward development considerations (altering) the hierarchy between the components of sustainable development ... must be highlighted.”<sup>21</sup>*

En el año 2015, siguiendo las orientaciones de la Conferencia de Rio + 20, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, que define los objetivos y las metas a lograr en este periodo.<sup>22</sup> La Agenda 2030 se configura en torno a cinco esferas de importancia crítica para la humanidad, a saber: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. La protección del planeta se enuncia así como una de las cinco prioridades de la acción a desarrollar<sup>23</sup> pero, al enumerar los objetivos y metas a lograr, su importancia relativa parece perder terreno.

En efecto, la Agenda establece 17 objetivos y 169 metas que pretenden conjugar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Esta llamada a la integración permite esquivar el problema de la prioridad entre los tres pilares del desarrollo sostenible, aunque en el contenido de la Agenda cabe apreciar un cierto incremento de la presencia de los objetivos económicos y sociales con respecto a los objetivos ambientales. En efecto, entre los 17 objetivos de desarrollo sostenible enunciados por la Agenda, sólo tres se refieren

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Jorge E. Viñuales, *The Rio Declaration...*, *cit.*, p. 8.

<sup>22</sup> A/RES/70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 25 de septiembre de 2015.

<sup>23</sup> En el preámbulo, los autores de la Agenda afirman que “estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”. También afirman que “Los vínculos entre los objetivos de Desarrollo Sostenible y su carácter integrado son de crucial importancia para cumplir el propósito de la nueva Agenda.

específicamente a aspectos ambientales, a saber: la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (objetivo 13), la conservación y utilización sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos (objetivo 14) y la protección, restablecimiento y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y la lucha contra la degradación de las tierras y la pérdida de biodiversidad (objetivo 15). En el texto de la Agenda se hacen más de cuarenta referencias concretas al medio ambiente, pero generalmente con un contenido meramente testimonial o desiderativo que no expresa compromisos jurídicos firmes. En cambio, como han señalado Cardesa-Salzmán y Pigrau Solé, “el diagnóstico de los desafíos reales que afronta el planeta ... consiste en una extensa lista de retos que abarcan desde la pobreza, a las desigualdades, incluidas las de género, pasando por el desempleo, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el agotamiento de los recursos naturales, la desertificación o el cambio climático.”<sup>24</sup>

La Agenda 2030 ha incorporado así el desarrollo sostenible de forma más extensa al programa mundial impulsado por las Naciones Unidas, insistiendo en la necesidad de integrar de un modo indivisible y conjugar sus tres dimensiones económica, social y ambiental. Sin embargo, los objetivos y metas del desarrollo sostenible señalados en la Agenda 2030 reflejan un descenso relativo de las medidas para la protección internacional del medio ambiente.<sup>25</sup>

### 3. El Derecho internacional ambiental entre la evolución y la involución

A los 50 años de su nacimiento, el Derecho internacional ambiental ofrece un panorama de luces y sombras. Tras un periodo de eclosión y consolidación

---

<sup>24</sup> Antonio Cardesa-Salzmán y Antoni Pigrau Solé, “La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental”, en *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. 69-1, 2017, pp. 279-285, p. 282.

<sup>25</sup> Una prueba de ello es que los métodos de seguimiento y medición de la aplicación efectiva de la Agenda se basan en el uso de indicadores científicos, económicos y sociales, pero no contemplan el uso de indicadores jurídicos ambientales, como reclaman algunos especialistas en Derecho ambiental: Michel Prieur, *Les indicateurs juridiques: Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable. Québec, 2018; Michel Prieur y Christophe Bastin, “Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement. Des indicateurs juridiques au service du développement durable”, 2020. <<https://wetransfer.com/downloads/bc48aaf14e0ebe6d904f7c6d73188bfd20201209113328/09c95d>> [Última consulta, 11 de septiembre de 2022].

fulgurante, que tuvo su etapa fundacional en la Conferencia de Estocolmo de 1972 y culminó con la Conferencia de Río de 1992 y sus desarrollos posteriores, el sistema parece dar signos de agotamiento normativo, fatiga institucional y confusión respecto de sus objetivos genuinos. En los momentos actuales, el sistema está sufriendo una transformación cuyo sentido real no aparece todavía con claridad.<sup>26</sup>

En efecto, el Derecho internacional ambiental muestra hoy una cierta congestión normativa, ya que cuenta con más de 500 tratados internacionales autónomos que producen un efecto de fragmentación del sistema. También se observa que el recurso a instrumentos no obligatorios o de *soft law* se ha incrementado exponencialmente e incluso ha dado paso a instrumentos cada vez más diluidos que podríamos denominar de *ultra-soft law*. Uno de los ejemplos más conocidos de esta fuga hacia el *ultra-soft law* son las “contribuciones determinadas a nivel nacional” como instrumento voluntario para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015. Sin embargo, la acumulación de normas ambientales de todo tipo no resulta necesariamente en una mejor protección del medio ambiente mundial, que garantice las necesidades de las generaciones futuras. De hecho, el ecosistema planetario padece una crisis cada vez más preocupante que el Parlamento Europeo ha calificado como una “situación de emergencia climática y medioambiental”.<sup>27</sup>

El estancamiento del régimen internacional para la protección del medio ambiente resulta en alguna medida de su deriva hacia la promoción del desarrollo sostenible que, aunque plausible en sí mismo, ha demostrado ser en realidad un falso paradigma ambiental. Como ha explicado el profesor Gabriel Real, el desarrollo sostenible se basa en premisas economicistas que priorizan el crecimiento económico, atendiendo también a su dimensión social, pero considera las exigencias ambientales como un límite (negativo) y no como un

---

<sup>26</sup> José Juste Ruiz, “Il diritto internazionale ambientale tra evoluzione e involuzione”, en *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 3, 2020, pp. 479-494.

<sup>27</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental (2019/2930RSP).

objetivo fundamental.<sup>28</sup> La errónea identificación del desarrollo sostenible (el instrumento) con la sostenibilidad ambiental (el objetivo), ha sido insensiblemente oficializada por las instituciones onusianas y ha guiado la agenda internacional en el nuevo milenio. A pesar de la reforma del PNUMA, la acción de la UNEA, como defensora autorizada del medio ambiente a nivel mundial, se diluye inevitablemente ante la irresistible fortaleza política e institucional del desarrollo sostenible en sus dimensiones económica y social. Sin entrar en los debates sobre apologetas y detractores del concepto, desde una perspectiva jurídica cabe constatar que la re-conceptualización del paradigma del desarrollo sostenible puede haber contribuido al fortalecimiento del Derecho internacional del desarrollo, pero no ha contribuido al fortalecimiento del Derecho internacional ambiental. En tal sentido, Cardesa y Pigrau han señalado “una falta de trascendencia constitucional del concepto normativo de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico internacional, que le impide vertebrar un equilibrio real entre las dimensiones económica, social y ambiental de la gobernanza global”.<sup>29</sup>

Un ejemplo reciente y particularmente sangrante de la situación actual es la suerte corrida por el proyecto de pacto mundial por el medio ambiente, puesto en marcha por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante una resolución adoptada el 10 de mayo de 2018 por 143 votos a favor, cinco en contra y siete abstenciones.<sup>30</sup> El informe del Secretario General reconoció las lagunas del Derecho internacional del medio ambiente<sup>31</sup>, pero el grupo especial de expertos gubernamentales encargados de examinar la viabilidad de un pacto mundial por el medio ambiente (OEWG) tomó la decisión de adoptar en el año 2022 una mera declaración política conmemorativa del 50 aniversario de la creación del PNUMA (Estocolmo@50).<sup>32</sup> La declaración política finalmente

---

<sup>28</sup> Gabriel Real Ferrer, “Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho”, en *Revista de Derecho Ambiental*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, núm. 32, octubre-diciembre 2012, pp. 65-82

<sup>29</sup> Antonio Cardesa-Salzmán y Antoni Pigrau Solé, “La agenda 2030...”, *cit.*, p. 282.

<sup>30</sup> A/RES/72/227, Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente, 10 de mayo de 2018. Votaron en contra: Estados Unidos, la Federación Rusa, Filipinas, Siria y Turquía.

<sup>31</sup> A/73/419, Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente. Informe del Secretario General, 30 de noviembre de 2018.

<sup>32</sup> Ver: José Juste Ruiz, “The process towards a Global Pact for the Environment: from legal ambition to political dilution”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 29, 2020, pp. 479-490.

adoptada por la UNEA el 4 de marzo de 2022 contiene recomendaciones reiterativas y poco ambiciosas, que invitan a reforzar la gobernanza institucional y a mejorar la implementación del Derecho internacional ambiental y sus principios en el ámbito nacional.<sup>33</sup> Más irrelevante todavía, desde el punto de vista del Derecho internacional ambiental, ha resultado la Reunión internacional titulada “Estocolmo+50: Un planeta sano para la prosperidad de todos: nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad”, celebrada en la capital sueca el 3 de junio de 2022.<sup>34</sup> El documento final de la reunión, que había suscitado esperanzas de constituir un relanzamiento del espíritu original de la Conferencia de Estocolmo de 1972, es un mero resumen de las intervenciones realizadas durante el encuentro, caracterizadas por su banalidad y por la falta de compromiso político y jurídico. El carácter protocolario y poco comprometido de la reunión Estocolmo+50 queda reflejado en las palabras del representante de una delegación participante; “esto es una conmemoración y una conversación, no una negociación”.<sup>35</sup>

A la vista de la situación, algunos analistas sostienen que el Derecho internacional ambiental no está respondiendo de modo satisfactorio a los nuevos desafíos planetarios y que los planteamientos renovadores sobre la gobernanza de los ecosistemas y el control del sistema social y ecológico se abren paso muy lentamente en los foros internacionales. La actual respuesta normativa y la gobernanza global frente a los desafíos del Antropoceno resultan insuficientes y muchas voces reclaman un derecho transformador que responda a la actual crisis socio-ecológica y sea capaz de promover una gestión humana más cuidadosa de los sistemas naturales.<sup>36</sup> Algunos autores consideran incluso que la fundamentación del desarrollo sostenible en la teoría de los tres pilares iguales constituye probablemente un error, ya que en la práctica privilegia el desarrollo económico y social sobre la protección del medio ambiente y no se compadece

---

<sup>33</sup> UNEP/EA.SS.1/4, Declaración política del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente para conmemorar el 50º aniversario de la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 8 de marzo de 2022.

<sup>34</sup> Convocada por A/RES/75/280, de 25 de mayo de 2021.

<sup>35</sup> IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 13, num. 14, Lunes 6 de junio de 2022, p. 9.

<sup>36</sup> Ellen Hey, *Advanced Introduction to International Environmental Law*, Edward Elgar. Cheltenham, 2016, pp. 16 y 44.

con las necesidades reales de la humanidad en la nueva era del Antropoceno. Así lo ha explicado con claridad Hunter:

*“The focus on three equal pillars is probably a mistake, given that environment is less an equal pillar than a foundation for economic and social progress. In this context, a definition of sustainable development that subjugates the fundamental role of environmental resources and planetary environmental systems may be ill-equipped to address the profound challenges engendered by future global environmental change. The emergence of environmental services as a key concept has helped to increase the understanding that environmental shortages risk fundamental challenges to our quality of life and economic security. A clearer recognition of the potential role of environmental shortages suggests a stronger response than found in concepts of integration or sustainable development”.*<sup>37</sup>

Asimismo, numerosas voces sugieren que el avance de los conocimientos debería llevarnos a la conclusión de que los sistemas ecológicos deben ser protegidos no solamente por sus servicios a los seres humanos sino por su propio valor inherente, es decir, por su contribución al mantenimiento de la unidad e integridad de la biosfera.<sup>38</sup> Se recuperan así las teorías avanzadas por James Lovelock en 1979 sobre la hipótesis de Gaia, según la cual la Tierra funciona como un complejo organismo vivo autorregulado en el que todos los elementos orgánicos e inorgánicos interactúan para mantener las condiciones aptas para la vida.<sup>39</sup> Desde esta perspectiva eco-céntrica, algunos postulan que la Naturaleza no debería ser tratada como un mero objeto sino como un sujeto jurídico cuyos derechos deberían tener un reconocimiento legal y ser susceptibles de protección judicial. Numerosas comunidades indígenas y pueblos autóctonos se basan en la cultura de la Madre Tierra, cuya figura ha sido recogida en algunas constituciones nacionales como las de Ecuador y Bolivia y se menciona en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

---

<sup>37</sup> David Hunter, “Global Environmental Governance as we enter the Anthropocene”, *Alternative Politics*, Vol. 8, Issue 1, Febrero de 2016, pp. 1-33, p. 4.

<sup>38</sup> David R. Boyd, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, ECW Press. Toronto, 2017.

<sup>39</sup> James Lovelock, *Gaia: A New Look at Life on Earth*, Oxford University Press. USA, 1979.

En cambio, los apologetas de la actual situación piensan que se ha alcanzado un nuevo estadio de evolución en el que el Derecho internacional ambiental debe centrarse en mejorar la implementación de las normas existentes más que en adoptar nuevos instrumentos obligatorios en un ámbito normativo ya muy saturado. Como consecuencia, en su opinión, la acción colectiva para regular la protección del medio ambiente a escala internacional debe ceder el paso a la acción individual de los Estados en el plano nacional. El espacio del Derecho internacional ambiental será así progresivamente ocupado por el Derecho ambiental interno. Pero cabe preguntarse si las premisas que han justificado la acción internacional como instrumento indispensable para la armonización y eficacia de las respuestas a los desafíos ambientales globales han dejado de existir con el advenimiento del Antropoceno.

### **III. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL**

Uno de los rasgos característicos del Derecho internacional ambiental es la participación de actores no estatales, tanto de carácter público como de naturaleza privada. Entre los primeros se encuentran las organizaciones internacionales gubernamentales y diversos organismos internacionales con competencias en el ámbito del medio ambiente. Entre los segundos figuran las personas y entidades privadas que componen la llamada “sociedad civil”.

#### **1. La sociedad civil: concepto y composición.**

La sociedad civil constituye un concepto difuso y elástico cuyos perfiles conviene examinar al considerar su papel en el Derecho internacional ambiental.

La participación de la sociedad civil en los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente tiene un fundamento múltiple, cuyos elementos principales han sido subrayados por la doctrina. En primer lugar, la participación de la sociedad civil aparece como una proyección de determinados derechos humanos íntimamente relacionados con lo que hoy se denominan “derechos

ambientales”.<sup>40</sup> Este concepto, que han sido recogidos en el primer informe global del PNUMA sobre el estado de derecho ambiental de 2019<sup>41</sup>, engloba una serie de derechos humanos sustantivos y procesales que tienen una dimensión ambiental. Entre los derechos ambientales sustantivos señalados en el informe del PNUMA se incluye el derecho a la vida, el derecho al agua y el derecho a un medio ambiente saludable. Entre los derechos procesales se incluye el derecho a la información, el derecho de participación pública, el derecho de acceso a la justicia y la no discriminación.<sup>42</sup> En segundo lugar, la idea de la participación de la sociedad civil responde a un principio de legitimidad democrática y transparencia de la acción gubernamental ambiental, que impone en ocasiones severas limitaciones a la libertad de acción de los administrados. En tercer lugar, la participación de la sociedad civil se basa en la idea de que la protección del medio ambiente constituye un interés general de la comunidad internacional que genera derechos correlativos para todos sus miembros. Por último, la participación de la sociedad civil en la definición de las reglas y estándares aplicables en materia ambiental constituye una condición indispensable para la efectividad de la aplicación de las normas adoptadas.

Al examinar la participación de la sociedad civil en el Derecho internacional ambiental, cabe distinguir dos dimensiones, una objetiva o administrativa y otra personal o subjetiva. En el primer aspecto, se trata de un proceso que pretende incorporar los diferentes estamentos de la sociedad a las actividades encaminadas a la protección del medio ambiente. Entre los colectivos involucrados se incluyen, según los casos, las administraciones regionales, las ciudades y municipios, las fuerzas sindicales, y otros agentes sociales relevantes. A esta labor institucional contribuyen de un modo particularmente directo las personas que ejercen funciones especializadas en el marco de los convenios ambientales, tales como los integrantes de grupos de expertos científicos (como el GSAMP, el IPCC o el IPBES) o los expertos independientes que integran los Comités de cumplimiento establecidos en los convenios ambientales. Todos estos expertos forman parte de la llamada “comunidad

---

<sup>40</sup> Dinah Shelton, “Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment”, en *Stanford Journal of International Law*, núm. 28, 1991-1992, pp. 103-138, p. 103.

<sup>41</sup> UNEP, *Environmental Rule of Law, First Global Report*, 2019.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 16, 140 y 180.

epistémica” que juega un papel muy relevante en el Derecho internacional ambiental.<sup>43</sup> En el segundo aspecto, se contemplan los derechos subjetivos de participación de los miembros de la sociedad civil en los asuntos ambientales, que se concretan en los llamados “derechos de acceso”: derecho de acceso a la información, derecho a la participación en la adopción de decisiones y derecho de acceso a la justicia. Ambas facetas, objetiva y subjetiva, forman parte del concepto de participación y deben examinarse de forma integrada.

Los perfiles difusos del concepto de sociedad civil hacen difícil precisar quiénes son los componentes de dicha sociedad civil cuyos derechos de participación se reconocen. Por lo que respecta a los derechos de acceso, los textos internacionales mencionan una pluralidad de candidatos entre los que se encuentran los individuos, los grupos y asociaciones, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las personas jurídicas y empresas que integran el sector privado (grupos económicos e industriales) y los ciudadanos interesados (el público en general). En ocasiones, aunque se trate de una extrapolación impropia por referirse a sujetos de Derecho público, los textos internacionales incluyen entre los componentes de la sociedad civil a las entidades subnacionales.

En la etapa fundacional del Derecho internacional ambiental, la participación de la sociedad civil se produjo de un modo espontáneo y fue progresivamente reconocida en los foros internacionales. En particular, la participación de las ONG fue ampliamente admitida en las Conferencias de las Partes de los convenios ambientales, con la condición jurídica de observadores con voz, pero sin voto. Esta limitación de su estatuto no ha impedido a las ONG representativas de la sociedad civil desempeñar un papel importante tanto en el desarrollo normativo como en el proceso de aplicación del Derecho internacional ambiental. Por ejemplo, el FSC (*Forest Stewardship Council*), creado en 1993, es una organización compuesta por ONGs ambientales y sociales y por representantes del sector privado que participa activamente en el desarrollo normativo y en las decisiones ejecutivas relativas a los procesos de certificación de la gestión

---

<sup>43</sup> Ver: Peter Haas, “Epistemic communities and international environmental law”, en Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, y Ellen Hey (Ed.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press. Oxford, 2008, pp. 791-806.

sostenible de los bosques. Asimismo, el MSC (*Marine Stewardship Council*), que es también una organización compuesta por ONGs y representantes del sector privado, lleva a cabo operaciones de certificación en materia de productos pesqueros marinos.<sup>44</sup>

Una forma particularmente efectiva de participación de las ONGs en los procesos de aplicación del Derecho internacional ambiental es la presentación de quejas o comunicaciones ante las instancias de protección de los derechos humanos y ante los Comités de Cumplimiento de los convenios ambientales cuyas reglas estatutarias lo permiten.

## 2. El principio de participación pública en el Derecho internacional ambiental

El principio de participación pública en los asuntos ambientales tiene su origen en el derecho interno de algunos Estados, de donde ha irradiado al ámbito internacional.<sup>45</sup>

La **Declaración de Estocolmo de 1972** no hace una proclamación general expresa del principio de participación ciudadana, aunque sí incluye varios principios vinculados a la idea de participación. Entre ellos cabe destacar el derecho de todo ser humano a un medio ambiente de calidad y la obligación de protegerlo y mejorarlo (Principio 1)<sup>46</sup> y la necesidad de promover la educación ambiental y su difusión a través de los medios de comunicación (Principio 19).<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Ellen Hey, *Advanced Introduction...*, cit., pp. 21.

<sup>45</sup> Jonas Ebbesson, "The Notion of Public Participation in International Environmental Law", en *Yearbook of International Environmental Law (YbIEL)*, vol. 18, 1998, pp. 51-97.

<sup>46</sup> Declaración de Estocolmo, Principio 1: El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

<sup>47</sup> Declaración de Estocolmo, Principio 19: Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

El Plan de Acción para el medio humano, adoptado por la Conferencia de Estocolmo, se refirió también en su recomendación 7 (a) a la capacitación y el acceso a la información y los medios pertinentes para garantizar a todos las mismas oportunidades de influir por sí mismos en el medio humano en que viven.<sup>48</sup>

Varios instrumentos internacionales adoptados en los años siguientes a la Conferencia de Estocolmo de 1972 reconocen el derecho de participación de la sociedad civil en los asuntos ambientales. Los **principios de conducta sobre recursos naturales compartidos adoptados por el PNUMA en 1978** afirman que los Estados deberían tratar de facilitar a las personas residentes en otros Estados que se hayan visto o puedan verse perjudicados por daños ambientales ocasionados por la utilización de recursos naturales compartidos, posibilidades equivalentes de acceso a los mismos procedimientos administrativos y judiciales de que puedan beneficiarse de las personas sometidos a jurisdicción y poner a su disposición los mismos recursos legales de que disponen dichas personas (Principio 14).<sup>49</sup> La **Carta Mundial de la Naturaleza de 1982** desarrolló los principios de participación como un conjunto de derechos y deberes<sup>50</sup>, insistiendo en aspectos tales como la difusión de la información y la puesta en conocimiento de la población, en especial mediante la enseñanza ecológica que será parte de la educación general (Principio 15), la participación de la población en la planificación de las estrategias de conservación, inventario de los ecosistemas y evaluación de impactos (Principio 16) y la cooperación de los Estados y, en la medida de sus posibilidades, las demás autoridades públicas, las organizaciones internacionales, particulares, las asociaciones y las empresas (Principio 21). La Carta Mundial de la Naturaleza proclamó el derecho de toda persona a participar en los procesos de adopción de decisiones y a ejercer los

---

<sup>48</sup> Plan de acción para el medio humano, Recomendación 7: Se recomienda: a) Que los gobiernos y el Secretario General proporcionen a todas las personas, a la vez mediante una labor de formación y garantizando el acceso a la información y a los medios pertinentes, las mismas oportunidades de influir por sí mismas en el medio humano en que viven

<sup>49</sup> PNUMA, Principios de conducta en el campo del medio ambiente para orientar a los Estados en la conservación y la explotación armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, 19 de mayo de 1978, Decisión 6/14 del Consejo de Administración.

<sup>50</sup> La Carta Mundial de la Naturaleza reconoce así el papel de la sociedad civil en la implementación de los objetivos ambientales, asignando a sus miembros no solo el derecho sino también el deber de actuar de conformidad con lo dispuesto en la Carta en el marco de su participación en la vida política (Principio 24).

recursos necesarios para obtener una indemnización en caso de daño o deterioro del medio ambiente y el derecho de acceso a la justicia:

“Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización (Principio 23).”<sup>51</sup>

Las ambiciosas orientaciones contenidas en estos textos declarativos tardaron un cierto tiempo en incorporarse a los convenios ambientales de ámbito universal. Algunos de estos tratados, como el Convenio de Viena de 1985 sobre la protección de la capa ozono, contemplan la presencia de organismos no gubernamentales, como observadores en las Reuniones de las Partes (Artículo 6.5). En cambio, el principio de participación del público no se incluyó en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989, que se limita a la información a los Estados y autoridades competentes.

La **Declaración de Río de 1992** proclamó con carácter general las exigencias de la participación pública en los asuntos ambientales en su Principio 10:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo

---

<sup>51</sup> Paralelamente a estos pronunciamientos, los derechos de participación del público comenzaron a tomar cuerpo en algunas legislaciones nacionales, en resoluciones de organismos regionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea, e incluso en algún acuerdo regional como el Convenio nórdico para la protección del medio ambiente de 1974. Jonas Ebbesson, “Public Participation”, *cit.*, p. 289.

a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”<sup>52</sup>

La afirmación de que la participación de todos los ciudadanos interesados es “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales” expresa un dato confirmado por la experiencia de los organismos internacionales dedicados a cuestiones ambientales.<sup>53</sup> Por ello, la Declaración de Río reconoce ampliamente el principio de participación pública en general (Principio 10) y afirma también el papel particular que corresponde en su ejercicio a diversos estamentos de la sociedad civil, tales como las mujeres (Principio 20), los jóvenes (Principio 21) y las poblaciones indígenas y las comunidades locales (Principio 22). Sin embargo, los derechos enunciados tienen una doble limitación estructural; por una parte el Principio 10 señala que la participación pública deberá asegurarse en el “plano nacional”, aunque se deja la puerta abierta a su aplicación en el plano internacional al afirmar la conveniencia de la participación de todos los ciudadanos interesados “en el nivel que corresponda”; en segundo lugar, los derechos de participación tienen una proyección puramente administrativa, ya que podrán ejercerse frente a las “autoridades públicas” (es decir, frente a las administraciones de cualquier nivel), pero no frente a las personas privadas ni frente a las empresas.

El Principio 10 de la Declaración de Río proclama lo que típicamente se conocen como los “derechos de acceso” en materia ambiental, es decir: el derecho a la información, el derecho a la participación en el proceso de adopción de decisiones y el derecho de acceso a la justicia. Pero el principio afirma también que “los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”. El texto no hace referencia expresa al derecho a la educación ambiental, pero cabe entender que

---

<sup>52</sup> Los derechos de participación están también implícitamente comprendidos en el Principio 17 sobre evaluación de impacto ambiental en el que la información de la población constituye un elemento constitutivo.

<sup>53</sup> Por ejemplo, en el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se ha reconocido desde hace largo tiempo que la regulación pesquera solamente resulta efectiva cuando participan en su establecimiento los representantes de los sectores afectados. En efecto, los destinatarios de las normas se sienten más vinculados por sus mandatos y ejercen una mayor vigilancia de su aplicación efectiva cuando han participado en su elaboración y adopción.

ese derecho está implícitamente contenido en la referencia a la promoción de la sensibilización y participación de la población.<sup>54</sup>

Los derechos enunciados en el Principio 10 de la Declaración de Río tienen también sus derechos complementarios y sus corolarios. La doctrina ha subrayado que los derechos nucleares de información, participación y acceso a la justicia implican también otros derechos complementarios, tales como la libertad de expresión para pronunciarse públicamente sobre la información recibida, la libre asociación en las agrupaciones que tengan por conveniente para la defensa de los derechos de acceso y el derecho a la no discriminación entre nacionales y extranjeros.

Los convenios internacionales que se celebraron a partir de la Conferencia de Río incluyen disposiciones relativas a la participación de la sociedad civil. El **Convenio marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático** de 1992 contiene un artículo 6 relativo a la educación, formación y sensibilización del público, en el que se afirma en particular que las Partes promoverán y facilitarían “el acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos” y “la participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas”. La **Convención sobre la diversidad biológica** de 1992 se refiere a la participación del público en el contexto de las evaluaciones de impacto ambiental (Artículo 14 a), pero en las resoluciones de la Conferencia de las Partes y en los sucesivos Protocolos la participación se ha extendido a otras esferas y ha recibido un impulso considerable.<sup>55</sup>

Los convenios ambientales globales celebrados en la década de los noventa contienen también disposiciones relativas a la participación del público. La **Convención para combatir la desertificación** de 1994 afirma que los programas de acción nacionales facilitarán el acceso de las poblaciones locales a la información y asegurarán la participación efectiva a nivel local, nacional y regional de las organizaciones no gubernamentales y las poblaciones locales,

---

<sup>54</sup> El derecho a la educación ambiental figuraba ya en la Declaración de Estocolmo (Principio 19) y en la Carta Mundial de la Naturaleza (Principio 15) y ha sido enunciado en los instrumentos más avanzados que se han elaborado posteriormente, como el Convenio de Aarhus (Artículo 3.3) y el Acuerdo de Escazú (Artículo 10. d).

<sup>55</sup> Ver infra pp. 25-26.

en la planificación de políticas, la adopción de decisiones, la ejecución y la revisión de los programas de acción nacionales (Artículo 10, 2 e) y f). La Convención también afirma que las Partes velarán porque las comunidades locales participen en las actividades de reunión, análisis e intercambio de información con el fin de resolver problemas concretos (Artículo 16 b) y promoverán la plena participación de las poblaciones locales, particularmente mujeres y jóvenes, con la cooperación de las organizaciones no gubernamentales y locales (Artículo 19).<sup>56</sup> Las disposiciones sobre los derechos de acceso se incluyeron, especialmente, en los convenios que trataban de prevenir los daños resultantes de ciertas actividades peligrosas. Tal fue el caso, por ejemplo, de los **convenios sobre el uso de la energía nuclear**, en especial, la Convención sobre seguridad nuclear de 1994 (Artículo 16)<sup>57</sup> y la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos de 1997 (Artículos 6, 8, 13 y 15).<sup>58</sup> El **Convenio de Rotterdam de 1998** sobre el Procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional afirma en su artículo 15, 2 que cada Parte velará por que, en la medida de lo posible, el público tenga acceso adecuado a la información sobre manipulación de productos químicos y gestión de accidentes y sobre alternativas que sean más seguras para la salud humana o el medio ambiente.<sup>59</sup> La participación pública también se contempla, aunque de un modo ambiguo y limitado a algunas actividades, en el Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en su 53 periodo de sesiones en 2001 (Artículo 13).<sup>60</sup>

En el ámbito regional, el primer instrumento convencional que incluye referencias a la participación del público es el **Convenio sobre la evaluación de impacto**

---

<sup>56</sup> Convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, A/AC.241/27, de 12 de septiembre de 1994.

<sup>57</sup> Ver texto en: Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Circular informativa INFCIRC/449, 5 de julio de 1994.

<sup>58</sup> Ver texto en: OIEA, Circular informativa INFCIRC/456, enero de 1998.

<sup>59</sup> ECE/MP.EIA/21/Amend.1.

<sup>60</sup> Ver: José Juste Ruiz, "El Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas", en VV.AA, *Pacis Artes Obra Homenaje al profesor Julio D. González Campos*, Editer publicaciones. Madrid, 2005, Vol. I, pp. 327-360.

**ambiental en un contexto transfronterizo**, celebrado en Espoo (Finlandia) en 1994, cuyo artículo 2 exige que el procedimiento de evaluación “permita la participación pública” (párrafo 2), especialmente en las áreas presumiblemente afectadas (párrafo 6).<sup>61</sup> Sin embargo, el principal instrumento regional sobre la participación de la sociedad civil es la **Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales**, adoptada en Aarhus (Dinamarca) el 15 de enero de 1999.<sup>62</sup> La Convención de Aarhus, que fue elaborada en el seno de la Comisión económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), es de carácter regional, aunque puede ser suscrita por Estados de fuera de la región y está actualmente en vigor entre 47 Partes (46 países de Europa y Asia occidental y la Unión Europea). De hecho, la Convención de Aarhus ha desplegado una acción fundamental en el reconocimiento y la implantación de los derechos de acceso en el mundo contemporáneo, respaldada por la acción llevada a cabo por su Comité de Cumplimiento que ha contribuido poderosamente a su consolidación. Otros convenios regionales, como el Convenio OSPAR para la protección del medio marino del Atlántico Noreste de 1992 (Artículo 9) y la Convención de Barcelona sobre el Mediterráneo y sus Protocolos (tras la revisión de 1995), contienen también disposiciones sobre la participación del público.

En el presente siglo, el principio de participación de la sociedad civil ha sido recogido ampliamente en los convenios ambientales, especialmente en aquellos que regulan actividades susceptibles de crear riesgos graves para la población. El **Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología** de 29 de enero de 2000, contiene un artículo 23 sobre concienciación y participación del público que recoge el compromiso de fomentar la educación del público y asegurar el acceso a la información y la celebración de consultas con el público en el proceso de adopción de decisiones en relación con los organismos vivos modificados genéticamente. La **Convención de Estocolmo de 2002 sobre**

---

<sup>61</sup> ECE/ENHS/NONE/2003/25.

<sup>62</sup> ECE/CEP/INFORMAL/1999/1, 15 de enero de 1999. El 20 de junio de 2005 se adoptó una enmienda para introducir un artículo 6 bis sobre: “Public participation in decisions on the deliberate release into the environment and placing on the market of genetically modified organisms”, pendiente de entrar en vigor a falta de una ratificación. ECE/MP.PP/2005/2/Add.2, 20 de junio de 2005.

**contaminantes orgánicos persistentes** contiene en su artículo 10 disposiciones sobre la participación de la sociedad civil, que incluyen la información, la sensibilización y la formación del público. El **Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización** de 29 de octubre de 2010, establece en su artículo 6.3 que: “Conforme a sus leyes nacionales, cada Parte adoptará medidas, según proceda, con miras a asegurar que se obtenga el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales para el acceso a los recursos genéticos cuando estas tengan el derecho establecido a otorgar acceso a dichos recursos”. El **Convenio de Minamata sobre el mercurio** de 10 de octubre de 2013 establece que “cada Parte, con arreglo a sus capacidades, promoverá y facilitará el acceso del público a la información disponible sobre los efectos, las alternativas al mercurio, los resultados de las actividades de investigación, desarrollo y vigilancia y las actividades destinadas al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Convenio (Artículo 18, 1 a). También establece que cada Parte promoverá y facilitará la formación, la capacitación y la sensibilización del público en colaboración con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes y con poblaciones vulnerables según proceda (Artículo 18, 1 b) y el establecimiento de procedimientos para la recopilación y difusión de información sobre las cantidades anuales estimadas de mercurio y sus compuestos que se emiten, liberan o eliminan a través de actividades humanas (Artículo 18, 1 c).

En el ámbito regional, presenta particular importancia el **Acuerdo Regional sobre el acceso a información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe**, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018. El Acuerdo de Escazú tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a cuyo fin persigue la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación para contribuir a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (Artículo 1). El Acuerdo de Escazú contiene también otras disposiciones innovadoras, tales como: el reconocimiento del principio de no

regresión y principio de progresividad (Artículo 3, c), el avance de cada Parte en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso (Artículos 4 y 8), el aliento a las Partes al empleo de indicadores para evaluar el progreso en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales con la participación de los distintos actores (Artículos 6 y 8), y la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (Artículo 8).

La jurisprudencia de las instancias internacionales competentes en materia de Derechos humanos y la acción de los Comités de Cumplimiento de los convenios ambientales han respaldado ampliamente la vigencia y la efectividad de los derechos de participación del público. En este marco, se han producido pronunciamientos especialmente contundentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. También existe un abundante corpus jurídico sobre los derechos de participación de la sociedad civil en los pronunciamientos de los Comités de Cumplimiento de los convenios ambientales competentes, especialmente en el caso de la Convención de Aarhus. Sin embargo, la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia de 2010 sobre las fábricas de pasta de papel en el Río Uruguay, constató que las poblaciones afectadas habían sido consultadas, pero excluyó la existencia de una obligación jurídica de hacerlo en virtud de los instrumentos invocados por Argentina.<sup>63</sup>

### **3. La participación de la sociedad civil: entre la evolución y la involución**

En el presente siglo se ha mantenido una línea de evolución positiva en lo relativo a la participación de la sociedad civil que se concreta principalmente en el reconocimiento de las dimensiones internacionales del principio de participación pública y en la confirmación de sus conexiones con los derechos humanos. Sin

---

<sup>63</sup> *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, párr. 216.

embargo, en los últimos años se ha producido un cambio de orientación en la práctica internacional que plantea ciertos interrogantes.

### **a) Internacionalización de la participación de la sociedad civil**

La idea de que la participación de la sociedad no debe limitarse a la acción medioambiental en el plano nacional, sino que debe extenderse también al ámbito internacional, ha sido reconocida progresivamente en la práctica internacional reciente.

Más allá de su incorporación específica en los convenios internacionales que han sido examinados con anterioridad, algunos convenios regionales han promovido expresamente la aplicabilidad del principio de participación del público en todos los foros internacionales sobre medio ambiente. La Convención de Aarhus de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales establece así en su artículo 4 a) que:

“Cada Parte procurará que se apliquen los principios enunciados en la presente Convención en la toma de decisiones internacionales en materia de medio ambiente, así como en el marco de las organizaciones internacionales cuando se trate del medio ambiente”.

Se establece así una directriz según la cual todos los principios de la Convención de Aarhus deben aplicarse también en la adopción de decisiones internacionales y en el marco de las organizaciones internacionales competentes en materia de medio ambiente. En la Segunda Reunión de las Partes celebrada en 2005, se adoptó la decisión II/4 por la que se aprobaron las llamadas directrices de Almaty para promover la aplicación de los principios de la Convención de Aarhus en los foros internacionales, cuyos apartados 28 a 39 se consagran específicamente a la participación del público en la toma de decisiones internacionales en asuntos ambientales.<sup>64</sup> El texto reconoce que la participación del público contribuye generalmente a la calidad de las decisiones adoptadas (párr. 28) y afirma que su

---

<sup>64</sup> Anexo a la decisión II/4, ECE/MP. PP/2005/2/Add.5. Los principios enunciados en las directrices de Almaty fueron confirmados en posteriores Reuniones de las Partes (decisión III/4 en ECE/MP.PP/2008/2/Add.6; decisión IV/3 en ECE/MP.PP/2011/CRP.5; decisión V/4 en ECE/MP.PP/2014/L.4; y decisión VI/4 en ECE/MP.PP/2017/2/Add.1).

participación y el acceso a la documentación debe permitirse en los foros ambientales internacionales en todas las etapas relevantes (párrs. 29 y 34). Las directrices de Almaty añaden que la participación del público en los foros internacionales debería ser “lo más amplia posible” (párr. 30), pudiendo limitarse solamente “cuando sea necesario e inevitable por razones prácticas” (párr. 31). Las decisiones adoptadas en los foros internacionales deberían tomar en consideración los resultados de la participación pública, promoviendo la transparencia al respecto (párr. 37)

El Acuerdo de Escazú de 2018 establece también en su artículo 7 disposiciones relativas a la aplicación de los derechos de acceso en las instancias internacionales, que resultan menos contundentes que las formuladas en el marco de la Convención de Aarhus. El párrafo 1 de este artículo afirma que “cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público ... sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”. El párrafo 12 añade que “cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental”.

### ***b) Confluencia con los derechos humanos***

La evolución del principio de participación de la sociedad civil viene también marcada por su progresiva confluencia con la acción internacional en el ámbito de los derechos humanos. Especialmente a partir de 2012, la obra del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en relación con los aspectos ambientales ha concedido un papel importante a la participación activa de las organizaciones representativas de la sociedad civil.<sup>65</sup> El informe presentado por el experto independiente John Knox en 2012, que contiene los principios marco sobre derechos humanos y medio ambiente, afirma en particular que “los Estados deben prever y facilitar la participación pública en el proceso de adopción de

---

<sup>65</sup> La resolución del Consejo de Derechos humanos de 2012, por la que se nombró un experto independiente sobre los derechos humanos y el medio ambiente, reconoce en su preámbulo que “la persona es el elemento central del desarrollo y debe ser participante activa” y en su parte dispositiva asigna al experto independiente el cometido de estudiar el tema en consulta con “las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que representan a los pueblos indígenas y otras personas situadas en situación de vulnerabilidad, las entidades del sector privado y las instituciones académicas”. A/HRC/RES/19/10, 19 de abril de 2012, punto 2 a).

decisiones relacionadas con el medio ambiente y tener en cuenta las opiniones de la sociedad en ese proceso” (Principio 9) y “deben facilitar el acceso a recursos efectivos por las violaciones de los derechos humanos y las leyes nacionales referentes al medio ambiente” (Principio 10). La resolución del Consejo de Derechos Humanos de 8 de octubre de 2021, por la que se proclama el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, reconoce en su preámbulo que:

“el ejercicio de los derechos humanos, entre ellos los derechos a buscar, recibir y difundir información y a participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos y en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, así como el derecho a un recurso efectivo, es fundamental para la protección de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.”<sup>66</sup>

La resolución sobre el derecho humano al medio ambiente, que ha sido endosada por la Asamblea General en julio de 2022<sup>67</sup>, alienta también a los Estados a crear sinergias entre la protección de los derechos humanos y la protección del medio ambiente, una actuación que tendrá su manifestación más inmediata en la promoción de los derechos de participación de la sociedad civil. La confluencia de los derechos humanos y el derecho al medio ambiente contribuirá así a fortalecer los procesos de reconocimiento y aplicación de los derechos de participación de la sociedad civil, ya que las estructuras de gobernanza y protección establecidos en el ámbito de los derechos humanos son más sólidas y eficaces que las existentes en el Derecho internacional ambiental.

### ***c) Signos de involución en la práctica***

En paralelo con el tránsito de la agenda internacional ambiental hacia una acción más orientada al desarrollo sostenible, se han producido algunos cambios de

---

<sup>66</sup> A/HRC/48/13, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, p.2.

<sup>67</sup> A/RES/76/300, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, 28 de julio de 2022. Adoptada por 161 votos a favor, 0 en contra y 8 abstenciones (Bielorrusia, Camboya, China, Etiopía, Irán, Kirguistán, Federación Rusa y Siria).

orientación en la práctica relativa a las modalidades de participación de la sociedad civil en los foros internacionales.

En la época fundacional del derecho internacional ambiental, la participación de los representantes de la sociedad civil presentaba un perfil eminentemente profesional, que se manifestaba en una contribución muy directa en los procesos de negociación de los convenios e instrumentos internacionales, así como en el seguimiento de su implementación y cumplimiento. En este contexto, es de justicia subrayar la tarea fundamental que han desempeñado organizaciones como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), *Greenpeace International* y otras muchas ONGs ambientalistas. La mayoría de los convenios ambientales internacionales adoptados en esta época llevan la impronta de la participación de las ONGs que han impulsado el reconocimiento progresivo de los nuevos principios ambientales.

Sin embargo, desde principios del presente siglo, la participación de los representantes de la sociedad civil en los foros internacionales ha dejado de tener un perfil profesional para convertirse cada vez más en una participación meramente política. El cambio de orientación se muestra, en particular, en la configuración de un elenco de nuevos interlocutores seleccionados, los denominados “grupos principales” o *major groups*, que incluyen nueve sectores concretos: las mujeres, los niños y jóvenes, los pueblos indígenas, las ONGs, las autoridades locales, los trabajadores y sindicatos, los negocios y la industria, la comunidad científica y tecnológica y los granjeros. El objetivo de su creación, inspirada en lo previsto en el Programa 21 para el desarrollo sostenible, consiste en formalizar los principales sectores de la sociedad como canales a través de los cuales puede facilitarse una amplia participación en las actividades de las Naciones Unidas en este ámbito. Estos grupos principales presentan un perfil más institucional y oficializado, pero también más político y menos orientado a la acción jurídica, que el de las ONGs genuinas que participaron en los procesos de desarrollo del Derecho internacional ambiental en el pasado siglo.

Las particularidades de la participación de estos “grupos principales” representativos de la sociedad civil se hace patente claramente en la nueva configuración de los procesos de gobernanza institucional y de las reuniones

intergubernamentales para la elaboración y aplicación de instrumentos normativos internacionales. En efecto, la acción internacional en materia ambiental se canaliza hoy cada vez más a través de una serie de macroconferencias, con un amplio componente político y mediático, en las que los representantes de la sociedad civil ejercen un papel cada vez más testimonial. En muchas de estas conferencias, como en el caso de las conferencias climáticas, se plantea una suerte de apartheid territorial en cuya virtud las delegaciones gubernamentales se reúnen a puerta cerrada en los tabernáculos de la “zona azul”, mientras que los representantes de la sociedad civil se concentran en la llamada “zona verde” donde pueden llevar a cabo sus labores de activismo ambiental.

En estos nuevos foros internacionales predominan ciertas modalidades participativas que denotan su orientación puramente política; el cambio de orientación se refleja claramente en la terminología empleada para referirse a las actuaciones participativas contempladas, que se describen como “procesos”, “debates”, “diálogos”, “conversaciones”, “deliberaciones” o “presentaciones” en *side events*. Un ejemplo particularmente ilustrativo de las nuevas modalidades representativas del papel de la sociedad civil puede encontrarse en el desarrollo de la reunión Estocolmo+50 en junio de 2022 que ha consistido en una mera celebración conmemorativa, aderezada con “diálogos sobre liderazgo” con los interlocutores de los grupos participantes.<sup>68</sup> Los títulos de los tres diálogos celebrados, que versaron respectivamente sobre “reflexión sobre la necesidad urgente de actuar para lograr un planeta sano y la prosperidad de todos”, “lograr una recuperación sostenible e inclusiva de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)” y “acelerar la aplicación de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el contexto de la década de acción multados en favor del desarrollo sostenible”, dan muestra de su carácter puramente deliberativo y carente de nervio jurídico.

El declive de la participación de las organizaciones no gubernamentales representativas de la sociedad civil se manifiesta también de un modo particularmente dramático en las limitaciones y exclusiones que se aplican hoy en los foros internacionales. En casos que cada vez son más frecuentes, las

---

<sup>68</sup> Ver: IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 23, núm. 14.

ONGs ven reducida su intervención a presentaciones de uno o varios portavoces en representación de todas las ONG, limitadas a escasos minutos en los momentos finales de las conferencias en las que participan. En otras ocasiones, por razones de logística o por imperativos sanitarios, como la pandemia de COVID, la presencia de las organizaciones no gubernamentales queda simplemente excluida por decisión del organismo convocante. Las propias ONG se han quejado así de su exclusión de las negociaciones climáticas preparatorias del Acuerdo de París que un miembro de una delegación gubernamental explicó así:

“tenemos poco tiempo para realizar negociaciones muy serias. Cada diplomático sabe que las negociaciones reales no pueden realizarse ante el público. Este no es tiempo para el espectáculo sino para las negociaciones reales”.<sup>69</sup>

Lo mismo ha sucedido en las negociaciones del Acuerdo sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, actualmente en curso.<sup>70</sup> En la cuarta ronda de negociaciones, celebrada en Nueva York del 7 al 28 de marzo de 2022, con la excusa del COVID-19, la participación de observadores fue prohibida durante la primera semana y solo abierta a tres representantes de la sociedad civil (sin voz) durante la segunda semana.<sup>71</sup>

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Cincuenta años después de la Conferencia de Estocolmo de 1972, el panorama del Derecho internacional ambiental ofrece una imagen de luces y sombras, que le sitúa entre la evolución y la involución. Tras la euforia constitutiva vivida en los treinta primeros años de existencia, el sistema parece experimentar una crisis de crecimiento y da signos de fatiga normativa e institucional.

---

<sup>69</sup> Ver. IPS, “Sociedad civil excluida de las negociaciones climáticas de la ONU”, <https://ipsnoticias.net/27-octubre-2015/> [Última consulta: 11 de septiembre de 2022].

<sup>70</sup> Ver: A/CONF.232/2022/5, Nuevo proyecto de texto revisado de un acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, 1 de junio de 2022.

<sup>71</sup> IISD, vol. 25, núm. 225, p. 2.

Los síntomas de decadencia se han agravado como consecuencia de la deriva de la acción internacional para la protección del medio ambiente hacia el logro de los objetivos más amplios del desarrollo sostenible. La acción internacional para el logro de un desarrollo mundial centrado en el progreso económico y social, que tenga en cuenta las exigencias ambientales, se ha concretado en las Conferencias sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo 2002 y de Rio de Janeiro 2012 (Rio+20). La Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible asigna también a los objetivos económicos y sociales un espacio más amplio que a los componentes del pilar ambiental. El objetivo del desarrollo sostenible es sin duda una demanda plausible, que corresponde al deseo generalizado de los miembros de la Comunidad internacional actual. Pero este objetivo economicista no debe confundirse con la sostenibilidad ambiental, de la que depende, en último término, la posibilidad del desarrollo mismo.

En este contexto, la participación de la sociedad civil en la acción internacional en materia ambiental se mantiene, sin embargo, como uno de los elementos característicos del sistema. El avance experimentado en lo relativo al reconocimiento, y a la internacionalización del principio de participación pública muestra que la integración de la sociedad civil en asuntos ambientales sigue siendo un objetivo irrenunciable del Derecho internacional ambiental. La confluencia del principio de participación pública en los asuntos relacionados con el medio ambiente con las nuevas exigencias de los derechos humanos ha contribuido poderosamente al reconocimiento de los “derechos ambientales” (*environmental rights*) y, en particular, a la positivación de los llamados “derechos de acceso” en los convenios ambientales internacionales.

Sin embargo, el reforzamiento del principio de participación pública en asuntos de medio ambiente contrasta con una cierta deriva de la práctica hacia una configuración más oficializada o “política” de la presencia de la sociedad civil en los foros internacionales. El confinamiento de las ONG en las “zonas verdes” en las grandes Conferencias mundiales o su exclusión de las negociaciones de algunos convenios ambientales constituyen signos inquietantes de una cierta regresión.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Boyd, David R., *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, ECW Press. Toronto, 2017.

Cardesa-Salzmán, Antonio y Antoni Pigrau Solé, “La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental”, en *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. 69-1, 2017, pp. 279-285.

Ebbesson, Jonas, “The Notion of Public Participation in International Environmental Law”, en *Yearbook of International Environmental Law (YbIEL)*, vol. 18, 1998, pp. 51-97.

Ebbesson, Jonas, “Public Participation”, en Jorge E. Viñuales (Editor), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford University Press. Oxford, 2015, pp. 287-309.

Haas, Peter, “Epistemic communities and international environmental law”, en Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, y Ellen Hey (Ed.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press. Oxford, 2008, pp. 791-806.

Hey, Ellen, *Advanced Introduction to International Environmental Law*, Edward Elgar. Cheltenham, 2016.

Hunter, David, “Global Environmental Governance as we enter the Anthropocene”, *Alternative Politics*, Vol. 8, Issue 1, February 2016, pp. 1-33.

Juste Ruiz, José, “El Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas”, en VV.AA, *Pacis Artes Obra Homenaje al profesor Julio D. González Campos*, Editer publicaciones. Madrid, 2005, Vol. I, pp. 327-360.

Juste Ruiz, José, “Il diritto internazionale ambientale tra evoluzione e involuzione”, en *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 3, 2020, pp. 651-665.

Juste Ruiz, José, “The process towards a Global Pact for the Environment: from legal ambition to political dilution”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 29, 2020, pp. 479-490.

Kiss, Alexandre Charles, *Droit international de l'environnement*, Pedone. París, 1998.

Lovelock, James, *Gaia: A New Look at Life on Earth*, Oxford University Press. USA, 1979.

Prieur, Michel, *Les indicateurs juridiques: Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable. Québec, 2018

Prieur, Michel y Christophe Bastin, "Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement. Des indicateurs juridiques au service du développement durable", 2020.  
<<https://wetransfer.com/downloads/bc48aaf14e0ebe6d904f7c6d73188bfd20201209113328/09c95d> > [Última consulta, 11 de septiembre de 2022].

Real Ferrer, Gabriel, "Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho", en *Revista de Derecho Ambiental*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, núm 32, octubre-diciembre 2012, pp. 65-82.

Sands, Philippe, y Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press. Cambridge, 2012 (3ª. Edición).

Shelton, Dinah, "Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment", en *Stanford Journal of International Law*, núm. 28, 1991-1992, pp. 103-138.

Viñuales, Jorge E. (Editor), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford University Press. Oxford, 2015.