

EXPANSIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DERECHO AMBIENTAL EN EL PLANO INTERNACIONAL

En general, los doctrinarios en la materia sitúan los inicios del Derecho Internacional del Medio Ambiente (DIMA) en la década del '60, a pesar de la existencia de medidas públicas fundadas en consideraciones ambientales ya desde la Edad Antigua, y de tratados internacionales multilaterales vinculados a la conservación y preservación del ambiente bajo distintas facetas desde 1883. Si bien se ha señalado que esos acuerdos internacionales se adoptaron con el objetivo puesto en el mayor rédito económico y comercial, y no en la preservación ambiental en sí, adoptaron medidas protectorias, especialmente en materia de especies silvestres. Sin embargo, por su falta de articulación, aun cuando algunos de esos tratados multilaterales antiguos puedan estar en vigor y completarse con tratados ambientales más sólidos y contemporáneos, no se consideran parte del compacto normativo del DIMA en su sentido actual.

La Primera Dimensión del DIMA: Establecimiento de límites al desarrollo desde el ambiente

La primera etapa de acción del DIMA (Primera Revolución Ambiental), iniciada en la década de los '60 al influjo de las obras de Bertrand Russell, Carl Dorst y Rachel Carson; de la labor de las ONG como la UICN, y de los informes del Secretario General de las Naciones Unidas (U Thant), enfrentó a economistas y ecologistas.

En tanto ambos sostuvieron posiciones inconciliables: mientras los primeros, quisieron poner precio y mercantilizar todas las relaciones humanas, inclusive las vinculadas a los recursos

naturales esenciales para la supervivencia, los segundos, pretendieron un statu quo de las políticas de desarrollo en aras de la preservación del medio ambiente. Ya en esta primera etapa y aun antes que su nombre fuera usado, el desarrollo sostenible se transformó en la columna vertebral de la construcción del DIMA. En esta etapa, el Informe de U Thant, publicado el 26 de mayo de 1969, titulado "El Hombre y su Medio Ambiente" expresaba: "Por primera vez en la historia de la humanidad existe una crisis de alcance mundial que abarca tanto a los países desarrollados como a los en vía de desarrollo, y se refiere a la actitud del hombre frente a su medio ambiente. Los indicios que anunciaban esta crisis eran ya visibles desde hace tiempo: la explosión demográfica, la insuficiente integración de la técnica con los requerimientos del medio ambiente, la devastación de las tierras, el desarrollo no planificado de las zonas urbanas, la disminución de espacios libres y el cada vez mayor peligro de extinción de las numerosas especies de vida animal y vegetal. Es indudable que, en caso de continuar este proceso, la vida sobre la Tierra se verá amenazada".

La Segunda Dimensión del DIMA: Desde el ambiente a la construcción del ecodesarrollo (desarrollo compatible con la preservación del ambiente)

La contradicción entre los objetivos del desarrollo y los de la salvaguarda del mundo natural, es lo que ha llevado a construir una nueva visualización en la relación de desarrollo y medio ambiente y elaborar los conceptos de ecodesarrollo, desarrollo sustentable, sostenible, durable.

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Profesora emérita de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Directora de su Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. Miembro correspondiente del Instituto de Derecho Internacional Público de la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires.

Esta concepción era integradora, confiaba en la posibilidad de un crecimiento compatible con la preservación del medio ambiente (Segunda revolución ambiental), cristalizada en particular en las décadas de los '70 con la Conferencia de Estocolmo de 1972, y su Plan de Acción, la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En 1975 el Director Ejecutivo del PNUMA, en un discurso sobre Desarrollo sin Destrucción pronunciado en el Chelsea College de Londres, se refirió al "nuevo tipo de desarrollo": "el que satisface las necesidades básicas del hombre sin destruir la base de los recursos, es decir, el medio ambiente que es la fuente de tales recursos". Ese mismo año, en el 61º Período de Sesiones del Consejo Económico y Social de la ONU, el mismo Director hizo referencia, en forma expresa, al "desarrollo sostenible", el que fue formalizado en la década de los '80 en el Informe Nuestro Futuro Común, conocido como Informe Brundtland (1987): "desarrollo que tiene en cuenta las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades".

Tercera Dimensión del DIMA: Visualización integradora del ambiente, la economía y el desarrollo social

La Conferencia de Río de 1992 buscó dos objetivos básicos: *lograr un equilibrio equitativo entre necesidades económicas, sociales y ambientales, tanto en relación a las generaciones presentes como las venideras; y *establecer los cimientos de una sociedad global entre países desarrollados y en desarrollo, como también entre gobiernos y sociedad civil, en el entendimiento de la existencia de intereses y necesidades comunes (Tercera Revolución Ambiental).

Así, el Principio 4 de la Declaración de Río enuncia que, a los fines de alcanzar el desarrollo sostenible, "la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada". Por su parte el Principio 5 considera que "erradicar la pobreza" es un "requisito indispensable del desarrollo sostenible". Tras Río, numerosas conferencias internacionales elaboraron políticas de erradicación de la pobreza desde distintos planos: económico, cultural, educacional, de salud, de nutrición, de servicios sociales, de planificación demográfica, de asentamientos, entre otros. El Principio 7 de la Declaración adoptó el precepto "responsabilidades comunes pero diferenciadas", el que se refleja en parte en el Capítulo 33, Secc. IV de la Agenda 21, de conformidad al cual los Estados desarrollados reafirmaron su compromiso de aportar anualmente el 0.7 % de su PBI para la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). La construcción de una sociedad global transnacional y postestatal se refleja especialmente en los Principios 20, 21 y 22 que se refieren al rol de los denominados "grupos principales" para lograr el desarrollo sostenible: *las mujeres, *los jóvenes, *los pueblos indígenas y sus comunidades, y *otras comunidades locales. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social de la ONU (reemplazada en 2013 por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible), al ocuparse de estos grupos y su contribución al desarrollo sostenible de conformidad a los Cap. 23 a 32 de la Agenda 21, ha incluido en su tratamiento a la infancia, a las organizaciones no gubernamentales, a los trabajadores y sus sindicatos, al comercio y a la industria, a la comunidad científica y tecnológica, a los agricultores. Es decir, una sociedad multiactoral, global, transnacional, postnacional.

Cuarta Dimensión del DIMA: Ambiente, economía y desarrollo social anclados en los derechos humanos

En el año 2000, 189 países miembros de la ONU adoptaron en Nueva York la Declaración del Milenio (Resolución de la Asamblea General 55/2), la que reconoció la necesidad de un crecimiento económico sostenible con un enfoque en la pobreza y en el respeto a los derechos humanos (Cuarta Revolución Ambiental). En la parte relativa a la "Protección de nuestro entorno común" reafirmó el apoyo a los principios del desarrollo sostenible, "incluidos" los enunciados en la Agenda 21 de Río 92 y decidió adoptar una nueva ética de conservación y resguardo en todas las actividades relacionadas con el medio ambiente, centrándose en lo social. La Declaración se propuso alcanzar, en el plazo de 2000 a 2015, 8 objetivos con 21 metas, denominados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales, el séptimo se proponía "garantizar la sostenibilidad del medioambiente", una sostenibilidad con perfil particular atento a sus prioridades. Entre ellas, el Numeral 24 enuncia: "No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo" y el 29 establece: "No escatimaremos esfuerzos por hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades que figuran a continuación: la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo; la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia, el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta.

El Numeral 6, al considerar entre los "valores fundamentales" (esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI) a la libertad manifiesta que "los hombres y las mujeres tienen

derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular".

Quinta Dimensión del DIMA: Desde el ambiente y el desarrollo sostenible a la construcción de un Nuevo Orden Mundial

El 25 de septiembre de 2015 -tras 8 rondas de negociaciones intergubernamentales con amplia variedad de actores- fue aprobada en Nueva York la Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, título que anuncia la profunda metamorfosis del sistema internacional que se propone.

La Declaración, si bien en su Preámbulo afirma que la Agenda "pretende retomar los ODM y conseguir lo que estos no lograron", en su Introducción, señala que el marco de la Agenda 2030 "tiene un alcance que va mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio" (Numeral 17). Por nuestra parte, creemos que es la enunciación de un verdadero Nuevo Orden Mundial (Quinta Revolución Ambiental). Si bien mantiene algunas prioridades relativas al desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la salud, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, aparece la formulación de una amplia gama de objetivos y presupuestos político-sociales, que evidencian un cambio estructural de la sociedad internacional. Así, i.a. desaparece de la Agenda 2030 la referencia a "gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular" que se incluyera en los Objetivos del Milenio (Numeral 6) como elemento base de los derechos humanos; y aparecen nuevos actores centrales conductores de la nueva sociedad global; se propugna la conformación de una ciudadanía mundial (en buena parte impulsada por el fomento de las migraciones) y se minimiza el rol de las Naciones Unidas.

Líderes del mundo

Bajo el subtítulo “Nueva Agenda”, la Declaración hace presente que nunca hasta el momento de la adopción del documento se habían comprometido los líderes del mundo con una acción política tan amplia y universal (Numeral 18). La referencia a “líderes del mundo” llama la atención en tanto es una expresión vaga, difusa, extraña a una resolución adoptada por Estados Miembros de las Naciones Unidas en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se suele señalar que, a diferencia de otras resoluciones (incluida la que enuncia los ODM), los ODS han sido el resultado de un proceso intenso de negociación intergubernamental que involucró a los 193 Estados Miembros de la ONU, y se abrió a la sociedad civil y otras partes interesadas. En la Asamblea General tuvieron voz numerosas ONG y distintas entidades no gubernamentales del mundo privado colectivo o individual. Además, en forma personal y virtual, durante tres años la Secretaría General de las Naciones Unidas recibió opiniones de particulares, las que superaron los 10 millones de aportes. La apertura a la sociedad civil y la posibilidad de exponer ante la Asamblea de entidades distintas a los Estados no es exclusiva de esta resolución. Sin embargo, consideramos que en la oportunidad de las exposiciones en el marco de la adopción de la Agenda 2030, esa apertura ha dado empuje a protagonismos que, en ciertos casos, con sus pretensiones han excedido -a nuestro criterio- el campo de lo viable y lo razonable. Tal el caso de Salil Shetty, Secretario General de Amnistía Internacional, quien en representación de la sociedad civil, ante la Asamblea General de Naciones Unidas dijo que la implementación de los nuevos Objetivos debía pasar entre otras pruebas “la prueba de igualdad y convertir a las personas pobres y marginadas en las principales personas que tomen las decisiones en cada etapa

de la Agenda”. Esa expresión, acorde a la idea de igualdad como percepción absoluta sin condicionamiento alguno, el rechazo al mérito -valor propio de los sistemas desarrollados de Occidente-, es acorde a la premisa sofista “no hace falta estar preparado para gobernar” (Antifón de Atenas), en tanto se busca que los “postergados”, tomen los espacios que por décadas y centurias les fueron “negados”, sin atender a las causas de esa presunta “marginación” y de las consecuencias que un liderazgo de personas no idóneas o ineptas podría significar para la sociedad humana.

Ciudadanía mundial

A diferencia de la Declaración sobre los ODM, la que en el Numeral 1 relativo a valores y principios, al referirse a la tolerancia, expresa: “Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones”, la Agenda 2030 sobre los ODS señala un nuevo rumbo al incluir la idea de “ciudadanía mundial”: “Nos comprometemos a fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores éticos de la ciudadanía mundial (...)” (Numeral 36). Si bien la ciudadanía, es un concepto socio-jurídico mutante en el tiempo, en sustancia refiere la condición de pertenencia, lealtad de una persona a una comunidad organizada de la que es parte. La idea de “ciudadanía mundial” es opuesta a la concepción de divisiones estatales, las que -desde la supremacía del Estado/nación- establecen derechos y deberes a las personas que viven bajo

su jurisdicción según la condición de su pertenencia a esa comunidad humana de convivencia. Cuando nos referimos a ciudadanos mundiales, globales, nos preguntamos cuál es la comunidad política de pertenencia, a quién corresponde la facultad de establecer los derechos-deberes de las personas del planeta, de conformarse ese ente, en virtud de qué autoridad lo haría. En la Agenda aparecen actores difusos de ese colectivo amplio, como los “pueblos”, los “líderes mundiales”, los “ciudadanos mundiales”, entre otros.

A ello se agrega que, esa ciudadanía mundial probablemente haría perder a las ciudadanía nacionales al poco tiempo su identidad étnica, cultural, lingüística, religiosa (verdadero patrimonio cultural mundial) en tanto, por ejemplo, al ocuparse la Declaración de los distintos ODS, en el Objetivo 10.7 señala como meta “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Ello, en el entendimiento de lo positivo que es el aporte de las migraciones a los objetivos de la Agenda. Así, el numeral 29 de la Declaración expresa: “Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las

comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo”. Esa visión migratoria amplia y la necesidad de fronteras abiertas -base de la ciudadanía mundial, del *demoi* (pueblo de pueblos) contemporáneo ya fue formulada en la “Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, adoptada en Ciudad de México el 16 de noviembre del 2004 (fronteras abiertas, solidarias, un solo mundo).

Rol secundario de la Organización de las Naciones Unidas en el Nuevo Orden Mundial

En la Agenda 2030 las Naciones Unidas pasan a tener un rol secundario a diferencia de los ODM. La Declaración del Milenio (ODM) valoriza expresamente a las Naciones Unidas al expresar i.a.: “Reafirmamos nuestra adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que han demostrado ser intemporales y universales. A decir verdad, su pertinencia y su capacidad como fuente de inspiración han ido en aumento conforme se han multiplicado los vínculos y se ha consolidado la interdependencia entre las naciones y los pueblos” (Numeral 1.3); “La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto” (Numeral 6).

Ello, a diferencia de la Agenda 2030 en la que la Organización de Naciones Unidas se limita a “acompañar” a “nosotros los pueblos” junto a otros actores. Así, i.a. expresa: “La Carta de las Naciones Unidas comienza con la célebre frase “Nosotros los pueblos”⁴.

Hoy día somos “nosotros los pueblos” quienes emprendemos el camino hacia 2030. En nuestro viaje nos acompañarán los gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población. Ya se han comprometido con esta Agenda millones de personas que la asumirán como propia. Es una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y precisamente por ello creemos que tiene el éxito garantizado (Numeral 52). Es de observar que no aparece en toda la Agenda 2030 quién es el vocero, quién es el legítimo representante del actor colectivo “nosotros los pueblos”, el que -según puede deducirse- conduce la Agenda y su concreción. “Nosotros los pueblos” serán “acompañados” por otros actores, entre ellos -y en lugar secundario- el sistema de las Naciones Unidas. Lo sorprendente es que los 193 Estados que por consenso adoptaron la Agenda 2030, hacen suya la inusual expresión: “Es una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Una verdadera “revolución” institucional para el sistema internacional vigente, evocadora de la Revolución Francesa y del discurso de Gettysburg. Sin embargo, es engañosa, ya que en la Agenda desapareció toda referencia a “gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular”, enunciado que había sido consagrado en el Numeral 6 de los ODM -tal como ya lo señaláramos- al expresar los “valores fundamentales”, “esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”.

*La Carta de las Naciones Unidas hizo referencia “nosotros los pueblos” porque dos miembros originarios no eran aún Estados independientes (India y Filipinas), tal como consta en las Actas de la Conferencia.