

XI. El derecho internacional de la protección del medio ambiente

La preocupación del derecho internacional público por la conservación y la protección del ambiente es relativamente reciente pero en constante crecimiento. Esto ha llevado a la formación de una rama del derecho internacional público, denominada derecho internacional del medio ambiente; es decir, el conjunto de reglas jurídicas internacionales que tiene como objetivo la protección del ambiente.¹⁵³

El fenómeno de la contaminación está muy ligado a la acción del hombre sobre la naturaleza y al desarrollo de la tecnología, y se ha convertido en un verdadero problema de carácter global, que tiene que ver con la unidad del ecosistema. En la materia del derecho internacional del ambiente si bien el Estado conserva la competencia de su reglamentación, esencialmente es un problema que tiene que ver con la cooperación internacional y es aquí donde el Estado debe de limitar o atenuar sus derechos soberanos.

Por otra parte, en virtud del carácter global y complejo del problema de la protección del ambiente, éste requiere de un enfoque interdisciplinario tanto dentro de la totalidad de las ciencias (una perspectiva global que incluya a las ciencias exactas: la química, la física, la biología, etcétera, y a las ciencias sociales, el derecho y la economía, por ejemplo) como dentro del mismo derecho internacional público ya que la normatividad sobre el ambiente se puede encontrar en diferentes ramas del derecho internacional público como el derecho del mar, el derecho del espacio aéreo y espacial, la responsabilidad internacional y aún más, en el derecho económico se encuentran diferentes disposiciones sobre la protección del ambiente; como por ejemplo, se puede comprobar el fenómeno reciente de relacionar las normas de comercio internacional con la protección del medio (el caso típico es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994, conocido como TLCAN).

En la configuración de las normas de derecho internacional del ambiente han jugado un papel importante los organismos internacionales como la ONU, con su Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) y también, hay que destacarlo, los organismos internacionales no gubernamentales (ONG) que se

¹⁵³ Alexandre Kiss, *Droit international de l'environnement*, A. Pedone, Paris, 1989, p. 5.

han visto muy activos en los últimos años en la aplicación de los patrones internacionales de protección del ambiente.¹⁵⁴

FUENTES

Las fuentes del derecho internacional del ambiente son las tradicionales, tratados internacionales,¹⁵⁵ normas consuetudinarias y decisiones de la Corte Internacional de Justicia¹⁵⁶ e inclusive resoluciones de los organismos internacionales o normas de *soft law* (como las llaman algunos tratadistas) que han jugado un papel muy importante en la configuración de normas y principios de derecho internacional.¹⁵⁷ En lo que se refiere a los tratados internacionales, es interesante notar una evolución que va desde las normas convencionales que se inclinan más a repartir entre los

¹⁵⁴ Günther Handl, "Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law", en *Environmental Protection and International Law*, Londres/Dordrecht/Boston, 1991, p. 72.

¹⁵⁵ Éstos son sólo algunos de los tratados sobre medio ambiente: a ellos habría que adicionar algunos tratados sobre derecho aéreo y espacial y sobre derecho del mar: la Convención para la Protección de Aves útiles a la Agricultura, del 19 de marzo de 1902, firmado en París; Tratado de Washington para la Protección de Focas, del 7 de febrero de 1911; la Convención de Londres Relativa a la Conservación de la Flora y la Fauna al Estado Natural, del 8 de noviembre de 1933; Convención por la Protección de la Flora y Fauna y de las Bellezas Panorámicas Naturales de los Países de América, del 12 octubre de 1940; Protocolo sobre la Creación de una Comisión Tripartita de Aguas Contaminadas (Bélgica, Francia, Luxemburgo) del 8 de abril de 1950; Convención de París para la Protección de las Aves, de 18 de octubre de 1950; Convención de Londres para la Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburo del 12 de mayo de 1954; Convención sobre la Conservación de las Focas del Pacífico Norte, de febrero de 1957; Acuerdo entre Noruega y la Unión Soviética Relativo a la Caza de Focas, del 22 de noviembre de 1957; Convención de Viena sobre la Responsabilidad Civil en Materia de Daño Nuclear, del 21 de mayo de 1963; Convención de Barcelona por la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, del 16 de febrero de 1976; Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, del 22 de marzo de 1985; Acuerdo entre Estados Unidos y México por la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza, del 12 de noviembre de 1986, etcétera.

¹⁵⁶ Entre ellas se encuentra Sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el Caso *Mavrommatis* de 30 de agosto de 1924; sentencia arbitral sobre el Caso *Lac Lanoux*, de fecha 19 de noviembre de 1957; Resolución de la CIJ, en el asunto de los Ensayos Nucleares en el Pacífico del 22 de junio de 1973; decisión de la Corte del Distrito Norte de Illinois en el asunto de "Amoco Cádiz", de 18 de abril de 1984; decisión de la Corte de Apelación de La Haya en el asunto "Handelskwekerij G. J. Bier et autres c. Mines de Potasse d'Alsace", de fecha 10 de septiembre de 1986, etcétera.

¹⁵⁷ Por ejemplo la Declaración de Estocolmo del 16 de junio de 1972, cuyo nombre oficial es "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente", que se compone de un preámbulo de siete puntos seguido de 26 principios; así como el Plan de Acción de Estocolmo de la misma fecha; la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados del 12 de diciembre de 1975; Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) de fecha 24 de abril de 1978, relativo a "los principios de conducta en el dominio del ambiente en materia de conservación y de utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más estados"; la Carta Mundial de la Naturaleza del 28 de octubre de 1982, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas; PNUMA, "Principios Directores de Montreal sobre la Protección del Medio Marino contra la Contaminación Telúrica" de fecha 19 de abril de 1985. También hay que mencionar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a la cual pertenece México desde el 18 de mayo de 1994, se ha destacado por la gran cantidad de resoluciones que ha dictado en materia de ambiente.

estados la explotación de los recursos naturales, hasta normas que hacen mayor énfasis en el carácter preventivo y de protección de los recursos naturales.

En lo que respecta a México es interesante e importante tener en cuenta el acuerdo sobre ambiente que forma parte del TLCAN, ya que es un marco jurídico obligatorio para nuestro país.

LOS PRINCIPIOS RECTORES

Derivadas de la costumbre y de la práctica internacional,¹⁵⁸ existe una serie de principios de los cuales, a su vez, se derivan ciertas obligaciones para los estados en materia de protección del ambiente. Algunos de ellos fueron expresados en la Declaración de Estocolmo de 1972 y reiterados 20 años más tarde en la Declaración de Río de 1992; dos momentos importantes en la evolución del derecho internacional del ambiente. Estos principios son:

- Deber de prevención o “debida diligencia”. De este principio que constituye un marco de ejercicio de la soberanía estatal se desprende la obligación para los estados de evitar que el uso del territorio estatal por agentes públicos o privados cause perjuicio de cierta gravedad en el territorio de otros estados o en zonas fuera de una jurisdicción estatal. El fundamento de esta obligación la encontramos en el laudo del Tribunal Arbitral de 1938/1941 del caso Trail Smelter entre Estados Unidos y Canadá y en el caso del Canal Corfu ante la Corte Internacional de Justicia en donde se reconoció la obligación, para todos los estados, de no usar o dejar que se utilice su territorio para realizar actos contrarios a los derechos de otros estados; y también encontramos esta obligación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de 1972, en su principio 21:

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Esta obligación de “debida diligencia” también está contenida en diferentes documentos como por ejemplo, en el Informe de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de octubre de 1984 sobre el Ambiente. También la encontramos en un documento más reciente, la Convención de la Diversidad Biológica o Biodiversidad, en sus artículos 3-1 y 2 que se refieren a los Principios Fundamentales:

¹⁵⁸ Ver Lilian Castillo Laborde, *Responsabilidad internacional por daños ambientales transfronterizos: análisis de normas internacionales y regionales aplicables*; informes técnicos, Organización Panamericana de la Salud (OMS), Washington, diciembre de 1992, p. 2.

Las partes contratantes se inspiran en los siguientes principios fundamentales para cumplir los objetivos de la presente convención:

[...] la parte contratante, en tanto que estados tiene el derecho soberano de explotar sus propios recursos biológicos conforme a su política en materia de medio ambiente y a ellos les toca:

b) Velar por que las actividades ejercidas dentro de sus zonas dentro de su jurisdicción o sobre su control no signifiquen un atentado a la diversidad biológica de otros estados o de zonas situadas fuera de los límites de su jurisdicción nacional.¹⁵⁹

El concepto es claro, el país es soberano y puede utilizar, explotar libremente sus recursos, pero hay una limitación en materia de protección del medio ambiente consistente en actuar con diligencia para no afectar a otros estados. Éste debe prevenir o suprimir actividades que impliquen el riesgo de causar daños extraterritoriales.

Dentro de esta obligación, también encontramos la relativa a la realización de planes de prevención contra accidentes de contaminación transfronteriza.

- El uso equitativo y razonable. Realmente, esta obligación se deriva del deber de actuar con debida diligencia y tiene que ver con una limitación o atenuación de su soberanía estatal ya que los estados han consagrado una práctica consistente en que los recursos de su territorio los deberán utilizar racionalmente.
- La obligación general de cooperar. El abatimiento o la prevención de la contaminación requiere el concurso o la cooperación, de buena fe, de los estados involucrados. Esta obligación se manifiesta en la obligación de intercambiar información; informar a los demás estados con anticipación o realizar consultas previas a la realización de actividades riesgosas para el medio. Esta obligación se desprende de diferentes tratados internacionales de carácter bilateral y en resoluciones de organismos internacionales.¹⁶⁰ Esa cooperación también se puede realizar a través de diferentes mecanismos entre los que se cuentan los tratados de carácter multi o bilateral, la legislación interna, la creación de organismos regionales o multilaterales.
- La no discriminación y la igualdad de tratamiento de las víctimas de contaminación nacional y transfronteriza; obligación que se hace extensiva a la reparación de los daños causados. Esta obligación se encuentra por ejemplo en los artículos 194-4 y 227 de la Convención de Montego Bay.¹⁶¹
- El desarrollo duradero, principio toral que se expresa como “un desarrollo que satisfice las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”¹⁶² que aparece en el “Proyecto de Principios Jurídicos para la Protección del Medio Ambiente y

¹⁵⁹ UNEP/Bio. Div/N5-INC. 3/2, 9 de octubre de 1991, pp. 6-7.

¹⁶⁰ Véase Johan Lammers, “International and European Community Law Aspects of Pollutions of International Watercourses”, en *Environmental Protection*, op. cit., p. 126.

¹⁶¹ Pierre-Marie Dupuy, “Le droit international de l’ environnement et la souverainete des Etats”, en *The Future of the International Law of the Environment*, Workshop the Hague, 12-14 noviembre, 1984, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1985, p. 42.

¹⁶² Günter Handl, op. cit., p. 179.

el Desarrollo Duradero” adoptado por la Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.¹⁶³ También ha sido reconocido por varias resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, y es inspirador de otros instrumentos jurídicos internacionales.

Hay que adicionar a los anteriores principios, la obligación de resolver por la vía de la negociación, las controversias que en esta materia se susciten, que en realidad es un principio general del derecho internacional público.

Por último, hay que notar que en materia del derecho de la protección del medio ambiente el aspecto de la responsabilidad internacional se ha desarrollado considerablemente y es notable una tendencia a penalizar su violación. Por ejemplo, en el proyecto que sobre la responsabilidad internacional de los estados prepara la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, se considera crimen internacional de la mayor magnitud la contaminación masiva de la atmósfera o del mar.¹⁶⁴

LA CONFERENCIA DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Esta conferencia patrocinada por las Organización de las Naciones Unidas que se llevó a efecto del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil, y que también se le ha denominado como la “Cumbre de la Tierra”, se considera como una continuadora de la Conferencia de Estocolmo. En términos generales, se caracterizó por su tendencia hacia la solidaridad, la globalización y la distribución de cargas y obligaciones en materia de ambiente y por una ausencia de voluntad de los países desarrollados, sobre todo de Estados Unidos, de compartir las obligaciones financieras.¹⁶⁵

La Cumbre de la Tierra dio como resultado la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo que fue adoptada por consenso. También se adoptó la Agenda 21 en donde se detallan sus implicaciones; y en una declaración distinta, relativa a los principios sobre la gestión, la conservación y el desarrollo de todo tipo de bosques, se destaca el papel de los bosques en la regulación de la atmósfera y de los climas. La Cumbre de la Tierra además da como resultado la apertura a firma de una convención, marco, sobre los cambios climáticos, así como la Convención sobre la Biodiversidad relativa a la protección de las especies animales y vegetales.

En lo que se refiere a la Declaración de Río, en términos generales, en los 27 principios que contiene, pone el acento en la prevención y las medidas de precau-

¹⁶³ Véase Alberto Szekely, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, UNAM, México, 1990, t. V, pp. 3117-3121.

¹⁶⁴ Manfred Mohr, “The ILL,S distinction between ‘international crimes and international delicts’ and its implications”, en *United Nations Codification of State Responsibility*, Oceana Publication, Nueva York, 1987, p. 117.

¹⁶⁵ Jean Cabacau Serge Sur, *Droit international...*, op. cit., p. 505.

ción; reafirma el derecho soberano del Estado a explotar sus recursos naturales, de acuerdo con su propia política de desarrollo y del ambiente (principio 2), hace la distinción entre países desarrollados y subdesarrollados y en consecuencia reconoce sus necesidades especiales (principio 6); además, en su conjunto, no disocia la protección del medio ambiente del proceso de desarrollo (principio 4); se refiere a la necesidad de asegurar una cooperación universal para eliminar la pobreza, lo cual es esencial para el desarrollo (principio 5); se fomenta la realización de medidas internas (principio 11); además se aclara que la adopción de “medidas preventivas” hace suponer la obligación de notificar a los estados interesados de desastres naturales (principios 18-19); se menciona que la cooperación científica debe reforzar las capacidades individuales (principio 9). En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de este documento, hay que decir que el lenguaje en que está redactado es ambiguo, algunas veces usa un tono imperativo, otras optativo, pero, igual que su antecesora, la Declaración de Estocolmo, no es un documento de carácter convencional.