

La adopción de un Pacto internacional para la protección del medio ambiente

Tomarse en serio los derechos medioambientales

Presentado por Yann AGUILA,

Abogado del Colegio de Abogados de París, Ex miembro del Consejo de Estado

Presidente de la Comisión Medio Ambiente del Club de juristas

(yannaguila@bredinprat.com)

El derecho internacional del medio ambiente se caracteriza por la abundancia de normas técnicas, cuyo objeto principal o accesorio es el medio ambiente o el desarrollo sostenible, y a las que se adhieren diversas instituciones y organizaciones internacionales.

La adopción de un **verdadero tratado** reagrupando el conjunto de principios fundadores de esta materia daría al derecho internacional del medio ambiente la **fuerza jurídica** que necesita. Un texto universal con valor obligatorio permitiría una mejor protección de los derechos humanos asociados al derecho a un medio ambiente sano. En 2016, tras cincuenta años de la adopción de los **dos pactos internacionales de 1966** (Pacto relativo a los derechos civiles y políticos y el Pacto relativo a los derechos económicos, sociales y culturales), parece haber llegado el momento de completar este edificio con una **tercera generación de derechos humanos**, con la adopción de un **Pacto internacional por la protección del medio ambiente**.

La adopción de este Pacto internacional es una de las principales propuestas del reciente informe de la Comisión Medio Ambiente del Club de Juristas, derivado del trabajo que permitió analizar el estado de la cuestión de la disciplina, identificar sus debilidades y, sobre todo, su potencial¹.

Unificar el derecho internacional del medio ambiente a través de un tratado fundador

El primer interés de un tal texto “totémico” es el de **fundar la materia**. El derecho internacional del medio ambiente necesita unidad. Caracterizado por su fragmentación, está conformado por un importante número de tratados dispares, que se refieren a aspectos técnicos relativos a la protección del medio ambiente. Encontramos convenciones sobre el clima, la biodiversidad, la desertificación, los productos químicos, etc. Funcionan con reglas propias y se caracterizan por su falta de unidad. Concluir un tratado cuyo objeto global fuera la protección del medio ambiente permitiría fijar en un texto único los principios comunes del conjunto de la materia. Los convenios *especiales* se analizarían entonces como derivaciones de los principios *generales* en áreas particulares.

¹ Este informe presenta 21 proposiciones para “reforzar la eficacia del derecho internacional del medio ambiente”. Puede ser descargado desde el siguiente enlace: <http://www.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-renforcer-lefficacite-du-droit-international-de-lenvironnement-devoirs-des-etats-droits-des-individus/>

El segundo interés de este texto es el de **crear una dinámica normativa y jurisprudencial**. Como ocurrió en Francia tras la adopción de la Carta Constitucional del medio ambiente en 2004, la existencia de un catálogo de abundantes principios produce un profundo impacto en el sistema jurídico. La experiencia muestra que un texto fundador sirve de inspiración a la jurisprudencia en la que se inserta, según la fórmula de Portalis, “para poner esos principios en práctica, ramificarlos, extenderlos mediante una aplicación prudente y razonable a las hipótesis previstas”. Este texto generaría una dinámica jurisprudencial que serviría de inspiración a todas las jurisdicciones.

Completar el edificio jurídico con un tratado con verdadero valor jurídico.

Hoy existen varias **declaraciones internacionales sin verdadero alcance jurídico que consagran principios en materia medioambiental**. Estas han sido adoptadas durante grandes conferencias medioambientales (*Declaración de Estocolmo de 1972, Declaración de Río de 1992*) o en forma de resolución de la Asamblea general de Naciones Unidas (*Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, resolución n° 37/7*).

Sin embargo, las declaraciones internacionales existentes no tienen fuerza jurídica. Ha llegado el momento de consagrar esos principios fundadores del medio ambiente en un **verdadero tratado**, es decir, en un acto con valor y fuerza jurídicos.

La diferencia entre una simple declaración y un tratado es fundamental: **podemos poner en valor los tratados ante un juez, como los Pactos internacionales en materia de derechos humanos**². Así, el nuevo Pacto permitiría al juez interno controlar la conformidad de las leyes y reglamentos nacionales respecto de los grandes principios medioambientales – lo que no es posible actualmente, dada la naturaleza de simples declaraciones, sin alcance normativo, de los textos existentes. Evidentemente, algunos países han ya consagrado esos principios en textos con valor constitucional, como Francia con la Carta Constitucional del medio ambiente, de 2004. Pero este no es el caso de la mayoría de los países que, en el mejor de los casos, se han limitado a consagrar en su Constitución un único principio, el derecho a un medio ambiente sano. El hecho de disponer de un verdadero catálogo de principios fundadores con carácter obligatorio completaría eficazmente el edificio jurídico.

El Pacto internacional para la protección del medio ambiente sería para la Declaración de Río lo que los pactos internacionales de 1966 son para la Declaración universal de derechos humanos de 1948: un acto que otorga fuerza jurídica obligatoria a los principios anteriormente consagrados bajo la forma de simple declaración.

Es necesario recordar que la Declaración universal de derechos humanos de 1948 no tiene fuerza jurídica: esta había tomado forma de una simple **resolución** de la Asamblea general de Naciones Unidas. **Fue gracias a que el 16 de diciembre de 1966**, para otorgarle dicha fuerza obligatoria, se adoptaron los **dos pactos internacionales**, el Pacto relativo a los **derechos civiles y políticos**, y el Pacto relativo a los **derechos económicos, sociales y culturales**. Estos dos tratados son la transposición jurídica, con fuerza obligatoria, de la Declaración Universal.

El mismo proceso podría ser iniciado en materia medioambiental. Se trataría, jurídicamente, de tomarse en serio el derecho del medio ambiente.

² Esta posibilidad existe siempre ante las jurisdicciones internacionales, ya que un tratado compromete a los Estados Partes. Tratándose de jurisdicciones *internas*, la facultad de invocar un tratado varía según el sistema jurídico y una concepción monista o dualista de relaciones entre orden interno y orden internacional.

Un tercer Pacto Internacional, una tercera generación de derechos humanos

La adopción de este Pacto completaría el corpus de instrumentos de protección de los derechos humanos.

Una **tercera generación de** derechos humanos ha aparecido, efectivamente, de manera progresiva desde hace treinta años. Después de los derechos civiles y políticos (primera generación), tras los derechos económicos y sociales (segunda generación), consagrados, en particular, por los dos pactos internacionales de 1966, surgió una nueva preocupación: los derechos y deberes del ser humano en materia ambiental. Las Declaraciones de Estocolmo y luego la de Río, han sentado ya las bases de este movimiento.

De esta forma, observamos un **proceso histórico de enriquecimiento progresivo** de derechos humanos. En Francia, por contraste, la **Carta constitucional del medio ambiente de 2004** llegó a **completar el díptico** formado por la Declaración de 1789 (derechos civiles y políticos) y el Preámbulo de 1946 (derechos económicos y sociales). **El tercer pilar** de los instrumentos de protección de los derechos fundamentales en Francia, la Carta del Medio Ambiente de 2014, podría así constituirse como un precedente útil para el Pacto internacional por la protección del medio ambiente.

Sin embargo, a nivel internacional, aún no se han producido las consecuencias de esta evolución. El corpus de tratados medioambientales parece **escaso**: actualmente no disponemos de un tratado que consagre los principios fundamentales del derecho del medio ambiente.

La arquitectura del Pacto internacional sobre la protección del medio ambiente

Un texto con vocación universal en materia ambiental constituiría la piedra angular del derecho del medio ambiente. Dicho texto fijaría los principios fundadores, el conjunto de convenciones medio ambientales *sectoriales* que se analizarían entonces como derivación y puesta en práctica de esos principios en áreas particulares. Además, se podría imaginar que el Pacto contuviera una cláusula final interpretativa, para que las convenciones sectoriales puedan ser interpretadas a la luz de grandes principios que habrían sido previamente consagrados.

En esta etapa, no es necesario pronunciarse sobre su **denominación**: por comodidad, empleamos el término "Pacto", pero este texto podría muy bien intitularse "Carta" o incluso "Convención".

Lo mismo se aplica al **contenido** preciso, que deberá ser detallado y debatido. Aquí nos limitamos a diseñar las grandes líneas.

La **clave indispensable** del texto deber ser el reconocimiento para cada persona del **derecho a un medio ambiente sano**. De este derecho fundamental emana el derecho de los ciudadanos a pedir cuentas a los Estados en relación al respeto del medio ambiente. Uno de los intereses de su consagración es igualmente el de dar un fundamento jurídico a la movilización civil en la escena internacional, movilización que cada uno reconoce hoy como necesaria para luchar contra la crisis climática³.

³Las proposiciones del informe de la Comisión Medio Ambiente del Club de juristas anteriormente citado, se articulan alrededor de una idea clave : para hacer más efectivo el derecho internacional del medio ambiente es necesario que la sociedad civil se lo apropie. La consagración de derechos sustanciales sería entonces el

Este texto podría posteriormente retomar los principios consagrados actualmente en las declaraciones y cartas existentes, sean de **principios sustanciales** (principio de prevención, principio de reparación), o de **derechos procedimentales** (principio de información y participación del público, acceso a la justicia medio ambiental). La redacción de un Pacto internacional podría hacerse prácticamente sin modificar el derecho existente. Se trataría de recuperar, en un único tratado con carácter obligatorio, los principios generales reconocidos ya en dichas declaraciones y que son objeto de un amplio consenso.

Además, podría ser útil prever **mecanismos de control que garanticen el respeto del Pacto**.

Este sería el caso de la creación de un Comité de seguimiento encargado de controlar la puesta en marcha de los principios consagrados en el Pacto, como es el caso del Comité de derechos humanos del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos. De forma periódica (por ejemplo cada 4 o 5 años), cada Estado enviaría al Comité un informe sobre la aplicación del Pacto y, más ampliamente, sobre la protección del medio ambiente dentro de su territorio. El examen por el Comité sería el momento perfecto para que cada país procediera a realizar un balance sobre el estado del medio ambiente y para adoptar las medidas necesarias para preservarlo.

Finalmente, otro capítulo podría dedicarse al **derecho a interponer recurso judicial**, con el fin de aplicar las disposiciones. Debería precisarse y expresamente preverse que el Pacto pueda ser invocado ante las jurisdicciones internas, tal y como es el caso del artículo 13 de la Convención europea de derechos humanos⁴. La posibilidad de invocar las convenciones internacionales en el orden interno es una necesidad, particularmente para las convenciones en materia de derechos humanos.

*

Hace 50 años, en 1966, dos “Pactos internacionales” se abrieron a la firma, en el marco de la ONU, para consagrar, por una parte, los derechos civiles y políticos y, de otra parte, los derechos económicos, sociales y culturales. Ha llegado el momento de completar este díptico con un Pacto internacional para la protección del medio ambiente, **para que este texto recuerde a los ciudadanos y a los Estados, de forma constante, los derechos y deberes que les son inherentes, para la protección del planeta**.

resultado lógico de esas proposiciones. Es necesario potenciar el papel de la sociedad civil con un fundamento jurídico claro : el derecho a un medio ambiente sano pertenece a todos los ciudadanos.

⁴Artículo 13: “Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional”. Así, la Convención europea de derechos humanos posee una disposición especial que organiza la posibilidad dada a los individuos de disponer, ante las jurisdicciones internas, de un recurso efectivo permitiéndoles prevalerse de las disposiciones de la Convención. Este es el caso igualmente en el Convenio de Aarhus, que en su artículo 9 prevé “el acceso a la justicia”. Tras haber puesto en los artículos precedentes los derechos a la información y a la participación del público, se trata de vigilar que toda persona cuyos derechos han sido vulnerados “tenga la posibilidad de interponer un recurso ante una instancia judicial”.