

EL DESARROLLO SOSTENIBLE

COLECCIÓN INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares.

Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla.

Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo.

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid.

Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional.

Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla.

Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid.

Montoro Chiner, M^a Jesús. Universidad central de Barcelona.

Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid.

Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla.

Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum.

Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla.

Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo.

Vandelli, Luciano. Università di Bologna.

Vieira Andrade, José Carlos. Director del Instituto Jurídico de la Universidad de Coimbra.

COMITÉ TÉCNICO

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada.

Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide.

Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla.

Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla.

Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla.

Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla.

Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba.

Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga.

ALFONSO AGUADO PUIG

EL DESARROLLO SOSTENIBLE

EL DERECHO EN LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO




Instituto = García = Oviedo

Sevilla 2019

Colección: Derecho, Instituto García Oviedo
Núm.: 6

Estudio realizado en el marco del proyecto DER2017-85981-C2-2-R, «Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad», subvencionado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad del Gobierno de España.

COMITÉ EDITORIAL:

José Beltrán Fortes
(Director de la Editorial Universidad de Sevilla)
Araceli López Serena
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez
Rafael Fernández Chacón
María Gracia García Martín
Ana Ilundáin Larrañeta
María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado
Manuel Padilla Cruz
Marta Palenque Sánchez
María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda
José-Leonardo Ruiz Sánchez
Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla

© Editorial Universidad de Sevilla 2019
C/ Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.
Tfns.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <<https://editorial.us.es>>

© Instituto García Oviedo 2019

© Alfonso Aguado Puig 2019

Impreso en papel ecológico
Impreso en España-Printed in Spain

ISBN: 978-84-472-2905-5
Depósito Legal: SE 2241-2019

Maquetación: Dosgraphic s.l. (dosgraphic@dosgraphic.es)
Impresión: Kadmos

Índice

Prólogo, JESÚS JORDANO FRAGA.....	15
Introducción general	19
CAPÍTULO I. ORÍGENES DEL OBJETIVO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SENO DE NACIONES UNIDAS.....	23
1. La ciencia despierta a la Sociedad. Aportación del Club de Roma	23
2. Estocolmo o la primera reacción de Naciones Unidas.....	25
3. La denuncia del subdesarrollo. La otra perspectiva que se añade a la búsqueda de ese equilibrio	29
4. El Informe <i>Brundtland</i> . Más allá de la aparición del concepto de desarrollo sostenible	31
4.1. Antecedentes. ¿Por qué se crea la Comisión y cómo desarrolló su trabajo?.....	31
4.2. «La Comisión ha acabado su trabajo». El objetivo cumplido: exploración, diagnóstico y tratamiento	34
4.3. La Declaración de Tokio	40
4.4. El legado del Informe <i>Brundtland</i>	41
5. Valoración conclusiva del periodo inicial	45
5.1. La humanidad ante una situación grave y compleja	45
5.2. La Declaración sobre Medio Ambiente Humano	46
5.3. La reivindicación del derecho al progreso.....	48
5.4. Aparición del concepto y principios sobre desarrollo sostenible	49
CAPÍTULO II. LA CUMBRE DE LA TIERRA. RÍO 92.....	53
1. Antecedentes.....	53
2. La Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo	54
2.1. Principios Genéricos.....	57
2.1.1. Principio antropocéntrico (principio 1).....	57
2.1.2. Soberanía de los Estados (principio 2)	61

2.1.3.	Igualdad hombre-mujer (principio 20)	65
2.1.4.	Arreglo pacífico de controversias (principio 26)	67
2.1.5.	Buena fe y solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones (principio 27).....	70
2.2.	Principios ambientales.....	73
2.2.1.	Participación ciudadana (principio 10)	73
2.2.2.	Eficacia jurídica de las normas ambientales (principio 11)	79
2.2.3.	Deber de regulación en materia de responsabilidad por daños ambientales (principio 13).....	82
2.2.4.	Prevención de daños transfronterizos (principio 14)	86
2.2.5.	Principio de precaución (principio 15)	89
2.2.6.	Quien contamina paga (principio 16).....	91
2.2.7.	Evaluación previa (principio 17)	96
2.2.8.	Deber de notificación inmediata (principio 18).....	100
2.2.9.	Información, notificación y consultas previas (principio 19).....	103
2.2.10.	Intervención internacional (principio 23)	105
2.2.11.	Vigencia en situaciones de excepción (principio 24)	107
2.3.	Principios en favor del desarrollo.....	110
2.3.1.	Lucha contra la pobreza (principio 5)	110
2.3.2.	Deber de asistencia (principio 6).....	114
2.3.3.	Responsabilidades comunes pero diferenciadas, CBDR (princi- pio 7)	118
2.3.4.	Cambio de modelo económico internacional (principio 12).....	121
2.4.	Principios para la sostenibilidad	126
2.4.1.	El principio de equidad (principio 3).....	127
2.4.2.	Integración (principio 4)	131
2.4.3.	Equilibrio socioeconómico: cambio en las modalidades de pro- ducción y consumo + políticas demográficas (principio 8).....	139
2.4.3.1.	Producción y consumo sostenibles	140
2.4.3.2.	Políticas demográficas apropiadas	142
2.4.4.	Aportación de la ciencia y la tecnología (principio 9).....	144
2.4.5.	Formación de las nuevas generaciones (principio 21)	149
2.4.6.	Defensa de las comunidades locales (principio 22)	153
2.4.7.	Relación paz-desarrollo sostenible (principio 25).....	162
3.	Consideraciones jurídicas sobre la Cumbre de la Tierra.....	165
3.1.	Respecto de su eficacia jurídica.....	165
3.2.	Naturaleza jurídica de sus principios	166
3.3.	La planificación como método de implementación	167
3.4.	Nuestra valoración sobre su trascendencia.....	169
 CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN POSTERIOR HASTA LOS OBJETIVOS DE DESA- RROLLO SOSTENIBLE		 171
1.	Johannesburgo 2002: Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, Cumbre de Río+10	171
1.1.	Aportación al sistema jurídico.....	171

1.2. Gobernanza y globalización.....	172
1.3. Enfoque del equilibrio en la Cumbre	173
1.4. Avances en la participación de actores no gubernamentales.....	174
1.5. Reacción de la doctrina y la jurisprudencia	175
1.6. Nuestra valoración.....	177
2. Conferencia de Río 2012 (Río+20). Análisis jurídico de la Declaración	177
2.1. Aportación al concepto de desarrollo sostenible	177
2.2. ¿Recoge Río+20 los principios necesarios para mejorar en la búsqueda del equilibrio? ¿Qué nivel de eficacia tiene esta Declaración? ¿A qué obliga a los Estados y a los individuos?	179
2.3. Análisis crítico.....	180
3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la Agenda 2030	182
3.1. Vigencia de la Declaración de Río 92	182
3.2. Nuestra propuesta de clasificación.....	183
3.3. Medios para su consecución.....	184
3.4. Una estrategia mundial para el desarrollo sostenible a 2030	186
4. Avances del Derecho Internacional en el periodo 2002-2012	186
4.1. Concepto de desarrollo sostenible.....	188
4.2. Una visión jurídica sobre la difícil labor de Naciones Unidas.....	189
4.3. La transformación del rol jurídico de la sociedad en la búsqueda del equilibrio	190
4.4. El papel de la jurisprudencia.....	192
4.4.1. La delicada labor de la Corte Internacional de Justicia	192
4.4.2. Resolución de conflictos internacionales entre desarrollo económico y derechos humanos	195
4.4.3. Resolución de conflictos en otros foros internacionales	198
4.4.4. Una valoración conjunta de la labor de los tribunales internacionales.....	200
4.5. Nuestra opinión al respecto	203
4.5.1. Debemos asumir una concepción dinámica del desarrollo sostenible	203
4.5.2. Sobre la necesaria legitimación de Naciones Unidas en la construcción del sistema.....	204
4.5.3. Trascendencia jurídica de la Declaración de Río.....	204
4.5.4. La renuncia a su actualización y posibles consecuencias	205
4.5.5. La mejora de la capacidad de cumplimiento como prioridad ..	206
4.5.6. La extensión de la legitimación en el proceso	207
4.5.7. Ámbitos de desarrollo de la codificación	208
4.5.8. Comentario final.....	209
CAPÍTULO IV. LA APORTACIÓN EUROPEA A LA CONSECUCIÓN DEL OBJETIVO DEL EQUILIBRIO	213
1. Introducción.....	213

2.	Proceso de aparición del desarrollo sostenible en los tratados	215
2.1.	El Acta Única	215
2.2.	El Tratado de la Unión.....	217
2.3.	El Tratado de Ámsterdam.....	221
2.4.	El Tratado de Lisboa	222
3.	Conclusiones sobre la evolución del desarrollo sostenible en los textos básicos.....	223
3.1.	El desarrollo sostenible es uno de los objetivos globales de la Unión Europea.....	223
3.2.	La integración o interrelación de sus pilares según los textos básicos.....	224
3.3.	La obligación de crear un sistema jurídico eficaz.....	224
3.4.	Carencias en los tratados básicos.....	225
4.	Nuestra propuesta	225

CAPÍTULO V. ORIGEN Y ELEMENTOS DEL SISTEMA JURÍDICO EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1.	Introducción General	227
2.	Elementos básicos del sistema jurídico sobre el desarrollo sostenible en Europa	228
2.1.	La Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.....	228
2.1.1.	Antecedentes	228
2.1.2.	El Consejo Europeo de Gotemburgo y reacciones iniciales	231
2.1.3.	Una primera valoración	236
2.2.	Proceso de revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible	237
2.3.	La Estrategia revisada	240
2.4.	Los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible	248
2.5.	Los Indicadores del Desarrollo Sostenible. Más allá del PIB	253
2.5.1.	Los Indicadores como instrumento de evaluación.....	254
2.5.2.	Un elemento esencial del sistema	256
2.5.3.	La necesaria relación principios-indicadores. La aportación de la ciencia jurídica.....	258
3.	La Estrategia Europa 2020 o el declive del sistema.....	260
3.1.	Una Europa en crisis	260
3.2.	La Estrategia Europa 2020. El cambio en el modelo de desarrollo	262
3.3.	El declive del objetivo del desarrollo sostenible.....	264
3.4.	El Comité Económico y Social. El último bastión del desarrollo sostenible	266
3.5.	La Economía Verde ¿Fin del periodo negro o consumación del cambio de modelo de desarrollo en Europa?.....	269
4.	El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo	274

5.	Valoración jurídica del sistema europeo.....	277
5.1.	Evolución del concepto de desarrollo sostenible.....	277
5.2.	Integración del objetivo en las políticas básicas.....	278
5.3.	La consolidación del desarrollo sostenible como objetivo global.....	280
5.4.	La confirmación del sistema en la revisión de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.....	282
5.5.	El objetivo de desarrollo sostenible es desplazado por la Estrategia Europa 2020.....	285
5.6.	Importancia del ECOSOC como punto de referencia.....	286
5.7.	¿Qué modelo de desarrollo elige Europa?.....	287
5.8.	El sistema jurídico tras el nuevo consenso europeo en materia de desarrollo.....	289
5.9.	La fragmentación de las políticas: una consecuencia de la falta de claridad del concepto del modelo de desarrollo sostenible.....	290

CAPÍTULO VI. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL OBJETIVO DEL EQUILIBRIO EN EL RÉGIMEN EUROPEO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y BIODIVERSIDAD..... 293

1.	Introducción.....	293
2.	La Directiva de Aves.....	294
3.	La Directiva Hábitats.....	296
4.	Régimen de la evaluación previa en relación con los espacios naturales y la biodiversidad bajo el prisma del desarrollo sostenible.....	300
4.1.	Proyectos públicos y privados que afecten a los espacios naturales protegidos y la biodiversidad.....	302
4.1.1.	El objeto del conflicto.....	303
4.1.2.	Principios básicos del régimen de EIA.....	305
4.1.3.	Análisis del principio de integración en el proceso de evaluación.....	307
4.1.4.	El objetivo del desarrollo sostenible en la EIA de proyectos.....	308
4.2.	El régimen de la evaluación ambiental estratégica en la protección de la biodiversidad.....	309
4.3.	El papel de la Comisión Europea en la interpretación del principio de integración en la aplicación de la Directiva Hábitats.....	312
5.	Criterios de resolución de conflictos.....	316
5.1.	Ponderación de intereses entre el estado de conservación favorable y el desarrollo económico y social.....	317
5.1.1.	Límite inferior o de no conflicto.....	320
5.1.2.	Supuestos ordinarios.....	321
5.1.2.1.	A nivel normativo.....	321
5.1.2.2.	Relativos al incumplimiento del deber de trasposición..	322
5.1.2.3.	Conflictos en el ámbito de los espacios naturales protegidos.....	324

5.1.3.	Casos extraordinarios	327
5.1.3.1.	Carácter excepcional de la autorización del art. 6.4	327
5.1.3.2.	Respeto a las etapas del proceso de evaluación.....	328
5.1.3.2.1.	Examen de las posibles alternativas.....	328
5.1.3.2.2.	Evaluación previa adecuada.....	329
5.1.3.2.3.	Razones imperiosas de interés público de primer orden	330
5.1.3.2.4.	Medidas compensatorias y ponderación de la autoridad competente.....	331
5.1.3.3.	Supuestos en los que es preceptivo el informe de la Comisión.....	334
5.2.	Conflicto entre la protección ambiental y otros intereses diferentes a los sociales o económicos.....	338
5.3.	Interpretación del principio de integración en la evaluación de impacto en el marco de la Directiva Hábitats.....	340
5.4.	El principio de cautela (precaución) y su aplicación en la evaluación de impacto en espacios naturales protegidos	342
5.4.1.	Dimensión Temporal.....	346
5.4.2.	Ámbito objetivo.....	347
5.4.3.	Contenido material.....	347
5.5.	Carga de la prueba de la afección ambiental en materia de evaluación de impacto de proyectos dentro de un espacio protegido.....	350
5.5.1.	Fase previa: mínima actividad probatoria.....	350
5.5.2.	Segunda fase: supuestos ordinarios del art. 6.3. Inversión de la carga de la prueba	351
5.5.3.	Carga de la prueba en los supuestos de conflicto entre protección ambiental y actividad económica del art. 6.4	352
5.5.3.1.	Posibles soluciones alternativas menos perjudiciales..	352
5.5.3.2.	Respecto de las medidas compensatorias.....	353
5.6.	La jurisprudencia en la evaluación ambiental estratégica.....	353
5.6.1.	Definición de plan o programa	354
5.6.2.	Ámbito de aplicación.....	355
5.6.3.	Efectos de la impugnación sobre su eficacia	355
5.6.4.	Respecto del criterio de interpretación de la evaluación de proyectos	355
5.6.5.	El principio de elevado nivel de protección del medio ambiente	356
5.6.6.	La promoción del desarrollo sostenible en la argumentación del TJUE.....	356
6.	Valoración conclusiva	357
6.1.	El desarrollo sostenible en el espíritu de la Directiva Hábitats.....	357
6.2.	El desarrollo sostenible en el cuerpo de la Directiva Hábitats.....	358
6.3.	Reconciliar cuerpo y espíritu: una necesidad	358
6.4.	La evaluación previa como herramienta de integración: de lo ambiental a lo sostenible.....	360
6.5.	Reflexiones sobre la labor del TJUE	362

ÍNDICE GENERAL

Conclusiones.....	365
Tabla de abreviaturas.....	387
Enlaces Web.....	393
Bibliografía.....	397
Índice de casos	423

Prólogo

Es un gran honor prologar esta obra que constituye la publicación del núcleo sustancial de la Tesis Doctoral del autor «Tesis Desarrollo sostenible: 30 años de evolución desde el informe Brundtland» por mí dirigida y juzgada por un Tribunal integrado por los Profesores Alfonso PÉREZ MORENO, Blanca LOZANO CUTANDA, Germán VALENCIA MARTÍN, Blanca SORO MATEO y Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA. Prologar una obra es un siempre grato ejercicio pues la investigación es la gran diferencia entre la Universidad y resto de niveles educativos. La Universidad no solo enseña. También produce conocimiento al servicio de la Sociedad. Este libro continua una senda del autor en la que ya ha publicado estudios como «El principio de integración en el Derecho Internacional: de la Declaración de Estocolmo a la Agenda 2030», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, ISSN 1695-2588, n.º 37, 2017, pp. 217-257 que también puede verse en *La Toga*, n.º 194, 2017, pp. 22-38, junio 2019 (versión electrónica en <<https://www.revistalatoga.es/principio-integracion-derecho-internacional-la-declaracion-estocolmo-la-agenda-2030/>>).

La sostenibilidad ambiental es uno de los elementos centrales del Derecho Ambiental. Los Estatutos de nueva generación como el de Cataluña y Andalucía (artículo 57 EA) lo configuran como un título competencial. En esto fue precursora en España Mercedes CUYAS PALAZÓN en su tesis *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Desde el punto de vista jurídico el desarrollo sostenible es polisémico. Es título competencial, principio, objetivo. Además de todo esto es un proceso y el autor nos lo descubre como *corpus iuris* con identidad propia. Hablamos en definitiva de un nuevo modelo de sociedad. Un nuevo modelo económico que integre la sostenibilidad ambiental. Europa y el mundo necesitan romper esta dinámica irracional que nos avoca a una crisis ambiental sin precedentes con las amenazas de un cambio climático, una sexta extinción y un océano plastificado. Según el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT por sus siglas en inglés) esto acontecerá en 2100 cuando el océano llegue a absorber una cantidad crítica de carbono, cifrada en el estudio en 310 gigatoneladas (esto es, 310.000 millones de toneladas).

Hoy los ordenamientos van contestando la demanda de introducción de políticas sostenibles. Alfonso AGUADO PUIG en esta obra nos narra este proceso siendo a partir de la inclusión en 1997 del objetivo del desarrollo sostenible dentro de los textos básicos de la UE, cuando este adquiere relevancia jurídica. Pero es a partir de 2001, en los momentos previos a la Cumbre de Johannesburgo, cuando se desarrolla, *un sistema jurídico específico dirigido a su consecución* sobre la base de una estrategia, con un seguimiento efectivo sobre la base de unos indicadores y unos principios rectores establecidos en 2005 y, sobre todo, a partir de su reconocimiento como objetivo global definido en el articulado del Tratado a partir de la reforma operada en 2007.

La obra se estructura en cuatro capítulos y una valoración conclusiva: CAPÍTULO I. Orígenes del objetivo del desarrollo sostenible en el seno de Naciones Unidas; CAPÍTULO II. La Cumbre de la Tierra. Río 9; CAPÍTULO III. Evolución posterior hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible; CAPÍTULO IV. La aportación europea a la consecución del objetivo del equilibrio. AGUADO PUIG realiza críticas y propuestas. Así cree que la fragmentación de las políticas es una consecuencia de la falta de claridad del concepto del modelo de desarrollo sostenible. Cree AGUADO PUIG que el desarrollo sostenible se debe interpretar como un estado al que aspiramos, en una concepción dinámica, que nos obliga a mantenernos en un proceso en el que hay que coordinar la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones. Este proceso exige una serie de cambios necesarios como son el modelo económico o los patrones de producción y consumo, que no han sido llevados a la práctica, provocando así el incumplimiento reiterado de los compromisos asumidos. El autor cree que la definición más adecuada para unificar el ordenamiento jurídico europeo, es la segunda como definición o «dinámica» del Informe Brundtland y el lugar adecuado donde debe estar recogida ha de ser una norma jurídica vinculante del nivel del Tratado de la Unión Europea. Solo a partir de ese momento, afirma el autor, se sentará una base conceptual sólida para la eficacia jurídica del objetivo del desarrollo sostenible a nivel comunitario.

AGUADO PUIG considera que estamos ante un *corpus* jurídico en formación que es el Derecho del Desarrollo Sostenible. Un *corpus iuris* con identidad propia que cuenta con un método de aplicación, que en este caso se concreta en una planificación propia que, a partir de 2001, se materializa en la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible aprobada por el Consejo Europeo de Goteburgo, que va a estar sometida a revisión y control de cumplimiento de sus objetivos, así como a actualización en la Estrategia Revisada, sobre la base de unos indicadores. El autor considera que no podemos esperar grandes cambios en la consideración del desarrollo sostenible sin una necesaria reforma del régimen legal europeo en materia de hábitats y evaluación de impacto que adopte el desarrollo sostenible como objetivo global dentro de la política

ambiental y lo haga operativo con una adecuada concepción del principio de integración a todos los niveles.

Es una obra sobre problemas y aspectos que trascienden lo jurídico (pues se reflexiona sobre la propia dimensión del concepto de sostenibilidad en los ámbitos europeos e internacional) propugnando soluciones posibles y realizando propuestas sensatas. Para cualquier lector, el libro introduce a las grandes ideas y conceptos del Derecho del desarrollo sostenible de la mano de los hitos del proceso. Los años de experiencia profesional de Alfonso AGUADO PUIG y su entusiasmo investigador rezuman por los poros de la obra. El discurso, *que es propio*, se construye, adorna y enriquece con la sólida base jurisprudencial y doctrinal. Destacamos la sistematización y clasificación de principios jurídicos, y, sobre todo, la exposición de precedentes y jurisprudencia sobre el régimen de la evaluación previa en relación con los espacios naturales y la biodiversidad bajo el prisma del desarrollo sostenible (Proyectos públicos y privados que afecten a los espacios naturales protegidos y la biodiversidad; objeto del conflicto; análisis del principio de integración en el proceso de evaluación; régimen de la evaluación ambiental estratégica en la protección de la biodiversidad). Pero, sobre todo, destacamos los criterios de resolución de conflictos inducidos de la jurisprudencia y precedentes que deben constituir la guía jurídica para los operadores jurídicos, gestores ambientales y profesionales como parámetros de solución para los potenciales conflictos y problemas. El lector tiene aquí una valiosa herramienta puesta al día de la mano de la más reciente jurisprudencia y práctica administrativa de la Comisión de la Unión Europea.

En este sentido, nos hallamos ante una obra de gran valía intelectual que, a nuestro juicio, se añade a la colección de las mejores monografías en Derecho ambiental del panorama jurídico nacional de los últimos treinta años. En definitiva, estamos ante una investigación novedosa, sugestiva, de la que pueden extraerse múltiples indicaciones y sugerencias que no caerán en saco roto en medios dogmáticos y legislativos. Ante el Tribunal que juzgó esta obra dije algo que quiero repetir aquí. Lo normal es que el maestro acabe aprendiendo y enriquecido por la obra del discípulo. Yo no solo he aprendido Derecho del autor. También me ha enseñado a ser mejor persona corrigiendo mi obvios excesos y defectos. Ha sido un privilegio ver nacer esta obra y un jurista con criterio propio y valía indiscutible.

Jesús JORDANO FRAGA
Catedrático de Derecho Administrativo
Sevilla, agosto de 2019

Introducción general*

En la sociedad moderna se adquiere la conciencia sobre la necesidad de establecer un equilibrio entre la intensidad del aprovechamiento de los recursos y el respeto al entorno natural del que proceden, a medida que se ha ido teniendo conocimiento del deterioro que se producía al medio ambiente, todo ello como consecuencia del conjunto de actividades humanas que afectan a los recursos naturales y de esta forma, perjudican al entorno que nos rodea. La anterior afirmación no parece ser controvertida, pero lo cierto es que el origen de esta forma de pensar surge en los países desarrollados y a partir del momento en el que vuelven a estar cubiertas las necesidades básicas del conjunto de su población, tras un largo periodo histórico en el que se encadenaron crisis económicas y guerras. Los daños ambientales más graves se han ido produciendo, básicamente, desde que se inició el proceso de la Revolución Industrial a finales del siglo pasado. Tras una serie de conflictos bélicos a escala mundial, que se prolongan hasta mediados del siglo XX, la prioridad era recuperar la paz y en segundo lugar y sin solución de continuidad, iniciar la recuperación económica a marchas forzadas. En esta dirección se mueven los principales acuerdos internacionales entre los países más poderosos para crear organismos que favorezcan la estabilidad. Tal es el caso de la Organización de las Naciones Unidas que se crea para garantizar la paz y la seguridad a nivel mundial y en lo que se refiere a Europa, con la aparición de las tres Comunidades Europeas centradas en el objetivo de la recuperación económica.

Solo a partir de la década de los sesenta, influenciados por algunos círculos de opinión científica, como es el caso del Club de Roma desde 1968, por parte de los países más poderosos se empieza a tomar conciencia de la necesidad de establecer unos límites a la actividad humana para, de esta forma, garantizar, la salud primero y luego, el mantenimiento del entorno natural que nos rodea como un valor autónomo. Surge ya, en esta época, una corriente de pensamiento, denominada *ética ambiental*, que empieza a cuestionar el modelo de aprovechamiento surgido tras la Revolución Industrial.

* Estudio realizado en el marco del proyecto DER2017-85981-C2-2-R, «Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad», subvencionado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad del Gobierno de España.

Simultáneamente, y sobre todo gracias al impulso de la conjunción de intereses, los países pobres reivindican su legítimo derecho al desarrollo, a elevar el nivel de vida de su población en términos comparativos con la de los países del Norte y que el proceso de protección ambiental no se haga a costa de su progreso. Se produce así, la necesidad de equilibrar la urgente adopción de medidas que protejan nuestro entorno de la actividad humana, con la no menos imperiosa responsabilidad de acabar con la pobreza de muchos millones de seres humanos. El término «desarrollo sostenible» comienza a ser utilizado como un principio de este nuevo enfoque respecto de la conjunción del derecho al desarrollo con el aprovechamiento respetuoso de los recursos naturales. En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se recoge ya el siguiente pronunciamiento: «A fin 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»¹.

El estudio de este necesario equilibrio entre la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico y social ha generado una corriente de pensamiento que se materializa en las aportaciones de autores a nivel internacional como BROWN WEISS², CANÇADO TRINDADE³, CORDONIER SEGGER⁴, FRENCH⁵, KISS y SHELTON⁶, o SANDS⁷. En el ámbito europeo, entre otros, por la obra de DECLERIS⁸, DOUMBÉ-BILLÉ⁹, PRIEUR¹⁰, y en nuestro país

¹ Principio 4 de la Declaración de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

² *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Transnational, New York, 1989.

³ *Human Rights, Sustainable Development and the Environment*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1992. Sin perjuicio de su obra literaria, la mayor aportación de este autor la realiza como magistrado, en primer lugar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, posteriormente, como miembro de la Corte Internacional de Justicia, en la que en la línea de pensamiento del magistrado WEERAMANTRY, introduce principios básicos del desarrollo sostenible en las argumentaciones jurídicas del Alto Tribunal, enfoque que constituye una aportación de indudable valor jurídico.

⁴ CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, Oxford University Press, New York, 2004.

⁵ *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester University Press, 2005.

⁶ *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003.

⁷ Entre otras, *International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles*, Lang, 1995.

⁸ *The Law of Sustainable Development: General Principles. A Report for the European Commission*, Comisión Europea, Bruselas, 2000.

⁹ *Les aspects juridiques de l'Agenda 21*, Etude du Ministère de l'Environnement, CRIDEA-CNRS, Limoges, décembre 1995.

¹⁰ «Développement durable: stratégie et objectifs», *Revue Juridique de l'Environnement*, n.º 4, 2012, pp. 643-646.

representada, entre otros autores, por el propio MARTÍN MATEO¹¹, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹², LOPERENA ROTA¹³, JUSTE RUIZ¹⁴, ALLI ARANGUREN¹⁵, GARCÍA LUPIOLA¹⁶ y más recientemente por FERNÁNDEZ LIESA y MANERO SALVADOR¹⁷ o las obras dedicadas a este objeto por parte de JORDANO FRAGA¹⁸, sin perjuicio del carácter representativo de esta relación, no exhaustiva.

La fórmula elegida, por tanto, consiste en, de un lado mantener el nivel de bienestar de los países desarrollados, haciendo llegar este *status* a los que están en vías de serlo y por otro, conseguir los recursos necesarios para ello a través de los medios que supongan la menor afección ecológica posible, siguiendo el esquema básico propuesto por COMMONER¹⁹. Durante más de cuatro décadas la comunidad internacional ha realizado esfuerzos en aras del desarrollo sostenible sin conseguirlo, generando incluso la desilusión entre sus ciudadanos, en lo que se ha denominado el problema de la *gobernanza* y que ha provocado la reacción de la sociedad, que ante la desconfianza en la efectividad en sus organismos políticos, se ha ido movilizandando activamente a través de organizaciones alternativas a las tradicionales, consiguiendo resultados positivos en muchas ocasiones. En esta situación real, de la que hemos hecho una breve síntesis, puede percibirse la delgada línea que existe entre la necesidad de la protección del medio ambiente, sea como recurso natural, sea como bien común, y el derecho, básicamente antropocéntrico, a la subsistencia y dignidad del ser humano a través del desarrollo económico y social, con la decisiva influencia de la necesaria conciencia de la transmisión al conjunto de la sociedad en cuanto a la importancia de estos valores. Para intentar entender las normas que delimiten las actividades, en este cuerpo jurídico, que denominaremos Derecho del Desarrollo Sostenible, es esencial el correcto manejo de una serie de conceptos y principios. Cualquier persona

¹¹ *La revolución ambiental pendiente*, Universidad de Alicante, 1999.

¹² «Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 24/80.

¹³ *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Thompson-Aranzadi, Navarra, 2003.

¹⁴ *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

¹⁵ «Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad, pensar globalmente y actuar localmente», *Revista de derecho urbanístico y de medio ambiente*, n.º 226, 2006, pp. 139-212.

¹⁶ GARCÍA LUPIOLA, Asier *et al.*, *Fundamentos de la política europea de medio ambiente: protección de la biodiversidad, lucha contra el cambio climático, foros de desarrollo sostenible*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2013.

¹⁷ *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

¹⁸ «Un desafío para los ordenamientos del siglo XXI: el desarrollo sostenible», *QDL*, febrero de 2007, pp. 61 y ss.

¹⁹ Este autor, en su obra *The Closing Circle*, Bantam, New York, 1971, señala tres leyes ecológicas básicas: la primera señala que todo está conectado con todo lo demás, la segunda que todo debe ir a alguna parte y la tercera, por último, que la Naturaleza conoce lo mejor.

mínimamente informada de la grave situación de nuestro entorno ecológico y social, debe sentir el impulso natural de hacer algo al respecto, objeto de atención de autoridades religiosas como el papa Francisco en su encíclica *Laudato si'*²⁰. En nuestro caso, este impulso lo vamos a canalizar, en estos momentos en los que estamos entrando en la cuarta década de su formulación en el Informe *Brundtland*, hacia el análisis jurídico de uno de los conceptos más utilizados a la hora de regular cualquier materia relacionada con la actividad humana y su posible incidencia en el medio que nos rodea: el desarrollo sostenible, así como de los principios y resto de elementos que consideramos componentes de este nuevo cuerpo jurídico.

En este sentido, es trascendental ser consciente de la realidad en la que vivimos, como plantea PÉREZ MORENO²¹, al afirmar que:

La triple relación existente entre Naturaleza, Ciencia y Derecho, está inmersa entre la falta de sincronía entre la primera –siempre misteriosa–, la segunda –siempre dominada por la incertidumbre–, y el tercero –siempre esclavo de los conflictos de intereses–, ya que si la sincronía fuese total, y se reflejasen siempre y enseguida en el Derecho todos los cambios producidos por la Ciencia, tendríamos que empezar a hablar de legislación «a reacción» o «meteórica».

El mundo del Derecho, como ciencia que es, no puede o, al menos, no debe ser un mero espectador en estos esfuerzos. En este sentido, hacemos nuestra la denuncia de MAYOR ZARAGOZA²² en cuanto a que a ciencia jurídica tiene la obligación de involucrarse creando herramientas de calidad, que permitan que las voluntades políticas se plasmen en medidas eficaces y, siguiendo la opinión de REHBINDER²³, esta cualidad estará más presente en las normas jurídicas mientras más claros tengamos los conceptos básicos, como es el de desarrollo sostenible.

²⁰ Para el Santo padre, el desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral (*Laudato si', sobre el cuidado de la casa común*, Ediciones Palabra, Madrid, 2015, párrafo 13).

²¹ *Las energías renovables, el Derecho de la energía*, XV Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Andaluz de la Administración Pública, p. 456.

²² En el Prólogo de esta obra, Federico MAYOR ZARAGOZA reivindica un papel principal y activo para la Ciencia jurídica en todo este proceso (AA.VV., Director José Luis PIÑAR MAÑAS, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, p. 15).

²³ «El debate sobre la trasposición del imperativo de la sostenibilidad en el Derecho Ambiental y de la planificación», traducción de Germán Valencia Martín, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 1, 2002, p. 27.

Capítulo I

ORÍGENES DEL OBJETIVO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SENO DE NACIONES UNIDAS

1. LA CIENCIA DESPIERTA A LA SOCIEDAD. APORTACIÓN DEL CLUB DE ROMA

Aun cuando su estructura interna y sistema de funcionamiento parte de criterios singulares, distintos a los de cualquier asociación (se autodefine como no-organización no-gubernamental), no cabe la menor duda de que, en el caso del Club de Roma, en realidad, estamos en presencia de una de las primeras organizaciones no gubernamentales con poder de influencia sobre los Estados y organismos internacionales constituidos por estos. Al permanente debate sobre los problemas mundiales, en base a rigurosos estudios científicos, se une la transmisión de sus conclusiones, tanto a los líderes políticos como a la sociedad en general, creando la conciencia de la existencia, heterogeneidad y gravedad de aquellos, así como de su interrelación, relación de la que deriva una situación compleja. Pero si es importante el diagnóstico de la situación a nivel mundial, en nuestra opinión, aún más importantes, si cabe, son las propuestas que contiene esa «resolútica mundial», que viene a señalar una serie de criterios de actuación que, a continuación, serán recogidos en la Declaración de Río como principios e incluso, no reseñados hasta la Cumbre de Johannesburgo, como es el caso de la posteriormente conocida como gobernanza. Debemos decir que esta entidad sigue hasta nuestros días cumpliendo con su objetivo de plantear los problemas que afectan a la humanidad, denunciando responsabilidades y proponiendo soluciones. Así, en 2005 se publica el informe *Los límites del crecimiento: 30 años más tarde*²⁴ elaborado por Dennis MEADOWS. En esta nueva obra se concluye que la evolución a nivel mundial en estos últimos 30 años ha

²⁴ MEADOWS, Dennis *et al.*, traducido al castellano por PAWLOSKY, Galaxia Guttemberg, Barcelona, 2006.

venido a superar las previsiones de aquel primer informe, desbordando las expectativas en cuanto al daño producido al medio y a la imposibilidad de repararlo (*es demasiado tarde para el desarrollo sostenible*, según los autores). Este trabajo sugiere que el problema central en los próximos setenta años será limitar y contener esos daños y dada la exactitud de sus primeros informes, en nuestra opinión, deberían ser tenidas en cuenta estas previsiones.

No obstante, detenemos aquí el análisis de la aportación del mundo de la ciencia, representada por una de las entidades de mayor peso a nivel mundial²⁵, el Club de Roma que ya fuera objeto de atención en estos primeros momentos por parte de autores como LOPEZ²⁶ y en un momento temporal, principio de la década de los noventa, en el que la comunidad internacional a través de la ONU emite la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la denominada Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. Nos quedamos con las dos ideas fundamentales que nos transmiten desde el Club de Roma: la interrelación entre los problemas que nos afectan a nivel mundial y la insuficiente reacción para solucionarlos. A principios de los años 70 ya nos avisa sobre la necesidad de establecer un equilibrio en nuestro desarrollo sin límites con lo que, de alguna forma, está señalando el objetivo del desarrollo sostenible como el camino a seguir. Dos años más tarde ya señala la necesidad de integrar los campos de actuación de la política internacional, planificando las medidas, la necesidad de una acción global, con lo que está señalando directamente no solo la necesaria multilateralidad, sino directamente a Naciones Unidas como institución que debe asumir este rol, aglutinando a un conjunto de Estados, en su mayoría organizados bajo un régimen democrático de cuyos defectos ya nos avisa la comunidad científica, en lo que a la capacidad para solucionar los problemas globales se refiere, como es el deber de asistencia a los países menos desarrollados en una nueva ética mundial, que debe tener en cuenta la diversidad, pero sobre todo, la necesidad de despertar no solo a los gobernantes, sino al conjunto de la Sociedad, que debe modificar sus patrones de crecimiento y consumo, así como asumir la gravedad de la situación en la que se encuentra la humanidad. No cabe la menor duda ya de que, por encima de los intereses políticos y económicos, es necesaria la labor de estas entidades para mantenernos alerta sobre las consecuencias de nuestros errores, en muchos casos de efectos irreversibles y, como veremos a lo largo de este trabajo, ha sido decisiva su aportación hasta nuestros días en la labor de información, concienciación y denuncia, así como en la cooperación con

²⁵ Sirva como ejemplo el hecho de que la última obra citada haya sido suscrita en su integridad por más de 1.600 científicos de primer orden, de entre los cuales había 107 premios Nobel de 70 países distintos.

²⁶ «La contaminación del medio ambiente y la conferencia de Estocolmo», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, n.º 4, 1973, p. 438.

Estados y organismos internacionales en eventos, programas y actividades concretas hasta consolidarse como un principio autónomo en la Declaración de Río²⁷. Por último, no podemos ocultar nuestra impresión sobre la fiabilidad de algunas de sus predicciones que se han visto confirmadas con el paso del tiempo a pesar de que, en el momento en que fueron emitidas, pudieran ser tachadas de exageradas o catastrofistas.

2. ESTOCOLMO O LA PRIMERA REACCIÓN DE NACIONES UNIDAS

En junio de ese año se celebra la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la capital sueca. La verdad es que, a razón del ritmo al que se ha planteado la comunidad internacional problemas posteriores, no podemos decir que esta primera iniciativa política internacional para tratar los problemas denunciados y llegar a una declaración común al respecto, fuese lenta o tardía respecto incluso de la denuncia científica (*Los límites del crecimiento* se publica en ese mismo año). Otra cuestión será la adopción de medidas más concretas. Es más, no podemos olvidar que, anteriormente, en la propia Carta de Naciones Unidas²⁸, aparece, junto con la preocupación por garantizar los derechos fundamentales de la persona, el progreso social y elevar el nivel de vida, pero no contempla aún la necesidad de equilibrar crecimiento y recursos planteada posteriormente, entre otras instituciones por el Club de Roma, como ya hemos visto. Lo que sí nos aporta la Carta Fundacional es la asunción del protagonismo en la consecución de los objetivos comunes a escala internacional.

A continuación, en la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁹ encontramos la consagración de los derechos de la persona a la igualdad en sus arts. 1 y 7, a la vida y a la libertad (art. 3), en tanto que miembro de la Sociedad, a la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales, como prevé el art. 22, e incluso acercándonos algo más al medio que nos rodea, el derecho a un nivel de vida adecuado que le garantice la salud y el bienestar en su artículo 25.1. No se recoge, por tanto, en este texto, la interrelación de estos derechos privilegiados del ser humano con la limitación en el consumo de los

²⁷ Principio 9.

²⁸ Suscrita el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. Dentro de su Capítulo I, denominado «Propósitos y Principios», inserta dentro de las principales preocupaciones de este texto mantener la paz y la seguridad mundial.

²⁹ Aprobada en París por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

recursos o la protección del medio, elementos indispensables para plantear el equilibrio con el derecho al desarrollo personal que sí se prevé. Anteriormente, solo se habían concertado algunos convenios para la protección de recursos, instrumentos que se limitaban a objetos concretos y con un escaso desarrollo institucional respecto de su ejecución³⁰. No conocemos hasta 1972, ninguna declaración formal de la comunidad internacional en la que se plantee, a nivel global, la interrelación entre los Estados y las personas, que acapare en su contenido todas las preocupaciones hasta ese momento, el entorno que la rodea y los recursos que emplea para la satisfacción de sus necesidades³¹.

Para Antonio María LÓPEZ³², la Conferencia de Estocolmo pone de relieve el interés del hombre por el efecto de sus actividades sobre el medio ambiente. Señala una serie de puntos de acuerdo entre destacados autores como FERONE³³, GOLDSMITH³⁴, PALMSTIERN³⁵, MEADOWS³⁶, WARD y DUBÓS³⁷, entre otros y citamos literalmente:

1. Los pocos tipos de contaminación que realmente han podido ser medidos en el tiempo parecen acusar un crecimiento exponencial.
2. Prácticamente se desconoce cuáles son los límites superiores de las curvas de crecimiento de la contaminación.
3. La presencia de rezagos naturales en los procesos ecológicos aumenta las probabilidades de que se subestimen las medidas necesarias de control.

³⁰ V. g. el Tratado de Londres de 19 de mayo de 1900 sobre la protección de especies salvajes en África, el Tratado de Washington de 12 de octubre de 1940 para la protección de la flora, la fauna y las bellezas panorámicas naturales de los países de América o el suscrito entre EEUU y Canadá el 11 de enero de 1909 con objeto de prevenir la contaminación sobre los ríos transfronterizos.

³¹ Sin embargo, tampoco podemos ignorar los antecedentes inmediatos a esta declaración. Previamente y desde la reunión celebrada en *Founex* (Suiza) entre el 4 y el 12 de junio de 1971, hasta el informe elaborado para Naciones Unidas por un grupo de 152 científicos dirigidos por WARD y DUBÓS, se celebran diversos seminarios y reuniones para tratar los problemas ambientales (v. g. Bangkok, Addis Abeba, Méjico y Beirut) y plantear propuestas de acción. Esta actividad nos da una idea de la conciencia de la comunidad científica a nivel internacional sobre la gravedad de la situación a la que se enfrenta la humanidad.

³² «La contaminación del medio ambiente y la Conferencia de Estocolmo», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1973, p. 457.

Destacamos de esta obra, la conclusión del autor respecto de este evento que citando a FERONE, señala la conferencia de Estocolmo como el inicio de un proceso, siendo este primer paso una primera toma de contacto con los problemas complejos que comporta.

³³ «La conferenza delle Nazione Unite sull'ambiente», *Rivista de Diritto Internazionale*, vol. IV, p. 705.

³⁴ *Manifiesto para la supervivencia*, Madrid, 1972.

³⁵ *Les impératifs futurs de l'environnement*, Nueva York, 1973.

³⁶ *Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, Méjico, 1972.

³⁷ *Una sola Tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, Méjico 1972.

4. Muchos de los efectos contaminantes están distribuidos globalmente y sus efectos perjudiciales aparecen en lugares muy alejados de los puntos en los que se generan.

Y sin embargo, tal y como denuncia Francisco MORAGAS³⁸ la solución del problema ecológico no está solo en la elaboración de leyes, disposiciones o creación de comisiones, sino que, la esencia del problema es ética, ya que afecta a los valores sustanciales de nuestra forma de vida occidental. Desde el punto de vista jurídico, con la Declaración de Estocolmo comienza la andadura de un Derecho Internacional que integra, a nivel global, la protección ambiental entre sus objetivos y que se va a plasmar en una serie de declaraciones programáticas que van más dirigidas a provocar un cambio de comportamiento de los Estados, inspirado en la cooperación y en la solidaridad y que tiene como base la prevención, más que a obligar a través de la coacción, todo ello sin perjuicio de la creación en el futuro de determinados mecanismos de control. Se trata de un Derecho flexible, también denominado *soft law*³⁹ que, a su vez, va a inspirar normas posteriores de diferente nivel de eficacia vinculante, según el objeto de su desarrollo, vía indirecta para su eficacia jurídica o implementación práctica.

Pero quien mejor que Maurice STRONG⁴⁰ para transmitirnos, una década más tarde, la valoración final de este evento en relación con el objeto de esta obra, coincidiendo en el tiempo, además, con el momento en que se creó el grupo de trabajo que daría pie a la aparición del concepto de desarrollo sostenible:

No se necesitaría más que el desarrollo de una nueva ética, de una nueva cultura, en la que nuestro afán de competencia se disciplinase más, gracias a nuestros instintos comunes y a nuestra propensión a la cooperación.

Debe ser aquella en la cual, el respeto por las necesidades y aspiraciones del prójimo moderen nuestros excesos individuales y en la que la conservación y la

³⁸ Friends of the Earth, dirigida por Amory LOVINS, *La Conferencia de Estocolmo: Solo una Tierra*, traducida por BOUYAT, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1972, p. 16.

³⁹ Para BORRÁS PENTINAT la traducción de esta característica aplicada al contenido de los acuerdos internacionales ambientales consistirá en la previsión de deberes de informar, de consultar, de controlar, de vigilar, de negociar los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente (Tesis doctoral dirigida por PIGRAU SOLÉ, Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2007, p. 147); en la misma línea, entre otros, LOZANO CUTANDA, en *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 95.

⁴⁰ Alto ejecutivo canadiense que ostentó el cargo de Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, 1972. Profesor y doctor *honoris causa* de diversas Universidades de Canadá, Estados Unidos y Europa, fue director ejecutivo del PNUMA en el periodo 1973-1975.

protección de recursos valiosos del planeta reemplazará el consumo desmedido... y a la utilización derrochadora y destructiva en el uso de los recursos.

Durante mucho tiempo he considerado que el «no crecimiento» no es práctico ni deseable como objetivo, pero el nuevo crecimiento, el nuevo crecimiento basado en la armonización de consideraciones ecológicas y económicas, no solo es una alternativa viable para el crecimiento, sino la única vía sensata y factible para un mundo económico, dinámico y próspero⁴¹.

Sus palabras nos indican que la comunidad internacional, tras ser consciente de la necesidad de proteger el medio que nos rodea, a continuación, asume el hecho de que es inevitable que el ser humano siga manteniendo la legítima aspiración de mejorar sus condiciones de vida. No en vano se hacen estas afirmaciones, ya que una parte de esa comunidad global, los países pobres, que ha visto como se establecen unos principios inspiradores en relación con la protección del medio ambiente promovidos por los países desarrollados, presiona para que se reconozca la misma importancia a su derecho al desarrollo político social y económico, reclamando ayuda en ese proceso, que según FERREIRA DO CARVALHO⁴² se plasma en una intrínseca relación entre el medio ambiente y los derechos humanos.

A nuestro juicio, de los 26 principios de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano se desprende que, ya entonces, se tenía la certeza de la necesidad de poner los medios para equilibrar nuestra capacidad de crecimiento respecto no solo del medio ambiente, sino de las propias condiciones de vida del ser humano, a pesar de que no entrasen con tanta rotundidad como en Río las necesidades de los países en desarrollo. Partiendo del hombre como centro de la política ambiental, en definitiva, desde la Declaración sobre Medio Ambiente Humano, la comunidad internacional en el seno de la ONU tiene la conciencia de la necesidad de utilizar el «discernimiento» en el aprovechamiento de los recursos, fijando este propósito dentro de sus objetivos. No cabe la menor duda de que en Estocolmo se pone ya de manifiesto una clara división entre los interesados en función de su grado de desarrollo en países del Norte y países del Sur. Mientras los primeros reivindican elevar el nivel de protección ambiental, los segundos hacen lo propio con su derecho al desarrollo económico y social, denunciando que la protección ambiental puede ser un freno a sus aspiraciones.

⁴¹ AA.VV., *Diez años después de Estocolmo: desarrollo, medio ambiente y supervivencia*, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983, p. 252.

⁴² «La Contribución del Derecho Humano Internacional a la Protección Ambiental: Integrar para Cuidar Mejor la Tierra y la humanidad», *American University International Law Review*, 2008, pp. 141 y ss.

Llega la hora de establecer un equilibrio efectivo entre ambos factores, difícil tarea que tiene su punto de partida en Estocolmo⁴³ y en la que se encarga avanzar posteriormente a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

3. LA DENUNCIA DEL SUBDESARROLLO. LA OTRA PERSPECTIVA QUE SE AÑADE A LA BÚSQUDA DE ESE EQUILIBRIO

En esa dinámica de establecer, en la medida de lo posible, unas nuevas reglas del juego en el legítimo derecho al desarrollo que venían reclamando los denominados países del Sur, que les reconocieran su situación de desigualdad y sentaran las bases de una política de ayuda a nivel internacional, surge la iniciativa del denominado Grupo de los 77, que plantea dar forma a ese propósito de cambio a través de Naciones Unidas. Sus miembros parten de la base de la necesidad de eliminar las relaciones de dependencia y dominación establecidas a partir del modelo económico de libre mercado impuesto por los países del Norte, proponiendo dominar los incentivos económicos, así como la explotación de recursos naturales y de las riquezas de los del Sur⁴⁴. Tomando como antecedente la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo⁴⁵, se pretende con ello crear un nuevo orden más equitativo. Fruto de la presión de este grupo van a surgir una serie de declaraciones en el seno de Naciones Unidas que van a tener como objeto el derecho al desarrollo y que ofrecen un enfoque a tener en cuenta a la hora de definir ese aprovechamiento juicioso de los recursos naturales.

Con la perspectiva que da el paso de cuatro décadas, MAHIU⁴⁶ hace balance de la aportación de esta iniciativa al reseñar que se han producido diversos avances institucionales como son: la reforma de la mayoría de las reglas

⁴³ Según CORDONIER SEGGER, estamos ante un proceso complejo en el que se identifican los principios de Derecho Internacional, en el que destaca la aportación de los grupos de expertos que elaboraron los informes previos a las grandes cumbres, así como la doctrina jurídica internacional (*Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010, pp. 21 y ss.).

⁴⁴ MAHIU, *La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011, <www.un.org/law/avl> [consulta: 1 de agosto de 2017].

⁴⁵ Aprobada mediante Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General.

⁴⁶ *La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011, p. 5. <www.un.org/law/avl> [consulta: 2 de agosto de 2017].

relativas al comercio internacional (por ejemplo, en los acuerdos del GATT⁴⁷ o en los acuerdos de Doha), a la financiación del desarrollo (en especial en el seno del Banco Mundial y el FMI), con la reorientación de los mecanismos de cooperación tradicionales y la creación de nuevos, como por ejemplo, el Fondo Común para Productos Básicos y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y en lo que más interesa, la creación de regímenes jurídicos internacionales, regionales y bilaterales que integran esta iniciativa. Ante todo, concluye este autor, este debate no está, ni mucho menos, cerrado. En su evolución, nos dice, el proceso de cambio de las reglas del juego en el desarrollo económico a nivel internacional se ha hecho mucho más pragmático integrándose en la solución de las situaciones concretas y en debates más amplios como el del desarrollo sostenible. Por su parte, ATAPATTU⁴⁸ nos llama la atención sobre la tendencia progresiva a considerar la pobreza como un problema del que debe ocuparse el Derecho Internacional más allá del concepto tradicional sobre el sistema de asistencia puntual a los países con dificultades, para considerarlo como una cuestión global, que debe ser regulada con el objetivo de su erradicación y cuya evolución en el tiempo servirá como uno de los criterios para juzgar la eficacia de las instituciones internacionales.

En nuestra opinión, los instrumentos internacionales sobre el derecho al desarrollo que hemos analizado aportan «la otra» visión de la realidad mundial en la década de los setenta-ochenta. La de los países que necesitan salir de la pobreza y/o la dominación respecto de otros intereses políticos o económicos. A la necesidad de protección del medio ambiente que propugna la Declaración de Estocolmo viene a añadirse, dos años después, la obligación de que se haga teniendo en cuenta que, para los países del Sur y en general, para cualquier individuo que lo necesite, la prioridad es que se respete su derecho al desarrollo y se establezcan los mecanismos por los que los países del Norte se comprometan en ayudar en esta tarea. En todo caso, se plasma la conciencia de que existe una interrelación y en definitiva una interdependencia entre la situación de ambos bloques económicos, así como entre los diferentes aspectos a tener en cuenta en este panorama y es a través de una inspiración equitativa de las reglas del juego (en este caso desde el punto de vista del desarrollo fundamentalmente), el enfoque adecuado para equilibrar las desigualdades existentes⁴⁹. Bajo nuestro punto de vista, en este necesi-

⁴⁷ *General Agreement on Tariffs and Trade*, Londres, 1946.

⁴⁸ «International Human Rights and Poverty Law in Sustainable Development» in CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects*, op. cit., p. 312.

⁴⁹ Inspiración equitativa e interrelación entre protección del medio ambiente y el desarrollo que ya estaban presentes en la Declaración sobre Medio Ambiente Humano de 1972, si bien con un enfoque diferente.

rio equilibrio, podemos decir que se está buscando lo que hoy entendemos como sostenibilidad desde el punto de vista fundamentalmente económico, pero también social y cultural, sin haber incorporado aún el término en los textos analizados. Así, si en la Declaración sobre Medio Ambiente Humano se trató el problema del subdesarrollo de forma adjetiva, en cuanto afectaba al medio ambiente⁵⁰, en este caso el derecho al desarrollo de los países más desfavorecidos se presenta como el protagonista de una iniciativa política a nivel internacional, en la que el Grupo de los 77 da un golpe en la mesa y llama la atención al mundo desarrollado en cuanto a que no puede hablarse solo de la protección del medio ambiente, mientras en el «otro lado» millones de personas mueren por falta de medios que se despilfarran en los países del Norte.

La iniciativa de Naciones Unidas a favor del desarrollo no se detiene aquí, sino que es una constante vital de este Organismo hasta nuestros días con su mayor exponente en la Declaración del Milenio⁵¹. Su aportación es una llamada de atención a los países del Norte sobre la necesidad de una visión más amplia de los problemas que debe resolver la humanidad, trascendental para la construcción del concepto que estamos analizando y que tendrá su eclosión teórica en el denominado Informe *Brundtland*.

4. EL INFORME *BRUNDTLAND*. MÁS ALLÁ DE LA APARICIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

4.1. ANTECEDENTES. ¿POR QUÉ SE CREA LA COMISIÓN Y CÓMO DESARROLLÓ SU TRABAJO?

A instancias de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1983, se crea la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (en adelante CMMAD),

⁵⁰ Principios 9 a 12.

⁵¹ Resolución A/55/2 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de septiembre de 2000.

En su Declaración de Principios se observa la continuidad respecto de los anteriores instrumentos partiendo de la igualdad soberana, arreglo pacífico de controversias, no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, el respeto a los derechos humanos, y la necesidad de mantener la cooperación internacional para resolver los problemas comunes, si bien, bajo el término mundialización, se añade la preocupación por el uso adecuado del fenómeno conocido como «globalización». En lo que respecta al objeto de este trabajo el desarrollo sostenible se recoge expresamente en el texto con una clara perspectiva de responsabilidad fiduciaria. Para la consecución de estos objetivos parte de unos valores que declara «fundamentales» para las relaciones internacionales en el siglo XXI: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común.

encabezada por la doctora Gro Harlem BRUNDTLAND⁵², que culminó su trabajo en 1987 con el documento *Nuestro Futuro Común*, también denominado Informe *Brundtland*⁵³. Lo que la Asamblea General de Naciones Unidas encarga a esta Comisión es el estudio de la situación en la que se encuentra el aprovechamiento de los recursos naturales en relación con la población mundial y el deterioro ambiental y que, en base a sus conclusiones, se formulen propuestas concretas. En definitiva, lo que la propia presidente denomina «Un programa global para el cambio»⁵⁴.

Básicamente, estas son las tres grandes diferencias con el grupo de trabajo de WARD y DUBÓS y que dio como resultado el informe *Una sola Tierra*⁵⁵: en primer lugar que el equipo de trabajo se integra dentro de un organismo oficial, a diferencia del anterior. En segundo lugar, su análisis no se reduce estrictamente a los efectos de la actividad industrial sobre el medio ambiente, sino que abarca, como indisolublemente relacionados con los anteriores, a otros factores como la pobreza, la población, el crecimiento de las ciudades, la economía internacional o la paz. Por último, el objeto del Informe *Brundtland*, además del examen de la situación su aportación, consiste en ofrecer propuestas para el cambio. Este texto dio pie a que la Asamblea General de Naciones Unidas tuviese en sus manos material suficiente para el conocimiento pleno de la preocupante situación a la que se había llegado por la explotación ilimitada de los recursos, de las causas que nos han llevado a ello y, además, un elenco de medidas que se proponen desde la Comisión. Pero, ¿cuáles fueron los motivos para que la ONU considerase necesaria la creación de una comisión, cuyo encargo la tuvo trabajando durante

⁵² Esta política noruega perteneció al partido laborista y llegó a ser primer ministro de su país por tres veces. Licenciada en Medicina por la Universidad de Harvard, en 2003 fue Directora General de la Organización Mundial de la Salud.

⁵³ Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, publicado en castellano por Alianza Editorial S.A., Madrid, primera edición en 1988. Editada en inglés por Oxford University Press.

⁵⁴ La perspectiva con la cual la doctora BRUNDTLAND asume en aquel momento el encargo de la Asamblea General de Naciones Unidas queda fielmente recogida en el texto en el que pone de manifiesto la complejidad de la situación, así como del encargo, en una situación, a nivel mundial, de sentimiento de ineptitud y frustración respecto de la capacidad para hacer frente a las cuestiones globales. El sentimiento de responsabilidad frente a las generaciones venideras fue uno de los argumentos principales para aceptar el encargo. Veinte años más tarde de aquel encargo y quince después de que saliese a la luz el conocido como Informe *Brundtland*, tras la Cumbre de Johannesburgo de 2002, desde su puesto de responsabilidad en la Organización Mundial de la Salud (OMS) es optimista respecto del objetivo del desarrollo sostenible y así lo recogen BUGGS y WATTERS («A Perspective on Sustainable Development after Johannesburg on the Fifteenth Anniversary of Our Common Future: An Interview with Gro Harlem Brundtland», *Georgetown International Environmental Law Review*, 2003, pp. 359 y ss.).

⁵⁵ *Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, cit.

cuatro años? La propia presidenta, en el Prefacio del Informe, viene a reseñar las causas:

- El sentimiento generalizado de frustración e ineptitud en la comunidad internacional respecto de nuestra capacidad para hacer frente a las cuestiones globales vitales y resolverlas eficazmente.
- El deterioro de la cooperación internacional.
- El retraimiento de las preocupaciones sociales, a pesar de las llamadas de atención desde la Ciencia.
- Los episodios críticos de hambruna en África.
- Accidentes como el de *Chernobyl* o *Bhopal*.
- Problemas de los países en desarrollo como la deuda exterior, estancamiento de las ayudas, caída de los precios de los productos básicos y la disminución de los ingresos personales.
- Y la presión demográfica alarmante.

Por último, la elaboración de *Nuestro Futuro Común*, siguió el mismo sistema de los anteriores informes, *Programa para la Supervivencia* y de la *Crisis Común* y de la *Seguridad Común*. El equipo humano que reunió al efecto su presidenta estaba compuesto tanto por miembros procedentes de países en desarrollo como de los industrializados, también de personas de gran experiencia en el mundo político o empresarial, funcionarios y empresarios⁵⁶ pero, en todo caso, realizando su aportación como miembros independientes.

Desde el punto de vista doctrinal, deben recalcarse dos aspectos respecto de sus miembros y por ende, de su resultado: por un lado la independencia del equipo de trabajo, que no está sujeto a otra autoridad que la de Naciones Unidas y que, además, realiza consultas a terceros expertos, instituciones y organizaciones. Por otro, la alta cualificación de sus miembros, desde el punto de vista teórico y práctico, sobre la materia que desarrollan. Entre ellos, se encuentra un grupo de expertos juristas en Derecho Ambiental que elaboran la «Propuesta de Principios Legales para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible»⁵⁷. Otro de los aspectos que consideramos necesario destacar es que, además de distribuir el trabajo en grupos internos, la CMMAD celebró

⁵⁶ Formaron parte de la Comisión, además de la doctora BRUNDTLAND (Noruega), Susana AGNELLI (Italia), Saleh A. AL-ATHEL (Arabia Saudí), Bernad CHIDZERO (Zimbabwe), Lamine Mohammed FADIKA (Costa de Marfil), Volker HAUFF (RFA), Istvan LANG (Hungría), Ma SHIJUN (China), Margarita MARINO DE BOTERO (Colombia), Nagendra SINGH (India), Paulo NOGUEIRANETO (Brasil), Saburo OKITA (Japón), Shridath S. RAMPHAL (Guayana), William D. RUCKELSHAUS (EEUU), Mohammed SAHNOUN (Argelia), Emil SALIM (Indonesia), Bufar SABIH (Nigeria), Vladimir SOKOLOV (URSS), Janez STANOVNIK (Yugoslavia), Maurice STRONG y Jim MCNEILL (ambos de Canadá).

⁵⁷ Anexo 1 del Informe.

numerosas audiencias públicas en las que se admitieron las aportaciones de los participantes, con lo cual el resultado de su trabajo fue permeable a las opiniones externas⁵⁸. Cerró sus sesiones de trabajo con la celebrada en Tokio el 27 de febrero de 1987, tras la cual emitió la Declaración que lleva el nombre de esta ciudad. En este documento, tras revisar los objetivos que le planteó la Asamblea General de Naciones Unidas, son optimistas⁵⁹ en cuanto a la posibilidad de construir un futuro próspero, justo y seguro. Sin embargo, son conscientes de que, a partir de la entrega del texto, ponen en manos de la voluntad de los Estados toda esta construcción teórica que resumen en ocho principios⁶⁰.

4.2. «LA COMISIÓN HA ACABADO SU TRABAJO»⁶¹. EL OBJETIVO CUMPLIDO: EXPLORACIÓN, DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO

Este texto es comúnmente conocido por el hecho de definir por primera vez el término «desarrollo sostenible», introduciéndolo en el contexto del máximo nivel de la política internacional⁶². En este sentido, debemos reseñar

⁵⁸ El propio Informe recoge las aportaciones públicas más relevantes recogidas en el curso de estas audiencias. Citamos a título de ejemplo *Haciendo causa común* que recogió la opinión de diversas ONG de EEUU celebrada en Ottawa el 26-27 de mayo de 1986, p. 69 del informe o la celebrada en el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en Oslo el 24 y 25 de junio de 1985. En algunas de ellas se recoge la identidad del autor de esas manifestaciones tenidas en cuenta, como es el caso de la anterior que reseña a Frederic HAGUE (p. 201). También es el caso de Mika SAKAKIBARA, estudiante de la Universidad Agrícola y Tecnológica de Tokio, en la audiencia pública celebrada en la ciudad nipona el 27 de febrero de 1987, p. 194. Este método de trabajo nos transmite que para los miembros de la Comisión era válida la aportación de científicos, especialistas, empresarios o gobernantes y así lo declara la Presidenta en su Prefacio (p. 18).

⁵⁹ Optimismo que ya fue objeto de críticas por la propia comunidad científica, como fue el caso del Club de Roma en su obra *Los límites del crecimiento: 30 años más tarde*, dirigida por Dennis MEADOWS.

⁶⁰ Los principios enunciados en la Declaración de Tokio son:

1. Avivar el crecimiento.
2. Cambiar la calidad del crecimiento.
3. Conservar y reforzar la base de los recursos.
4. Asegurar un nivel sostenible de población.
5. Reorientar la tecnología y afrontar los riesgos.
6. Integrar el medio ambiente y la economía en la toma de decisiones.
7. Reformar las relaciones económicas internacionales.
8. Reforzar la cooperación internacional.

⁶¹ Frase de Gro Harlem BRUNDTLAND en el Prefacio del Informe, p. 19.

⁶² Esta aportación no quiere decir que la definición haya sido invariablemente respetada. Según OSOFSKY, ya entre 1979 y 1988, se habían registrado más de veinticinco definiciones distintas de lo que debe entenderse como desarrollo sostenible, recogándose una nueva definición en la Cumbre de Johannesburgo. Este autor señala la multiplicidad de enfoques como

la archiconocida definición, que lo conceptúa como «aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las de las futuras generaciones»⁶³. No obstante, entendemos que, en la misma obra, se nos ofrece una definición más completa, que no es tan utilizada, pero que nos transmite con mayor claridad el carácter evolutivo y, sin duda alguna, de mayor utilidad al objeto de este estudio. Dice así:

En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas⁶⁴.

Ambas definiciones coinciden en cuanto a su principal objetivo: mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la Tierra, de los que están y de los que vendrán. Sin embargo, nos parece más adecuada la citada en segundo lugar, porque frente a la tentación de considerar el desarrollo sostenible como un estado que se pueda alcanzar, recoge más claramente el dinamismo substancial a la condición de objetivo, así como los aspectos que lo componen, enfoque que se corresponde, a nuestro juicio, con su verdadera naturaleza. En esta línea, según LOZANO CUTANDA⁶⁵, partiendo del Informe *Brundtland*, la consecución del desarrollo sostenible debe ser un proceso que debe contar con tres cualidades: debe ser solidario, de manera que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo y exige una contención del crecimiento a quienes viven por encima de un nivel aceptable. Ilustrado en cuanto debe sacar el mejor partido posible a la evolución tecnológica, armonizando el desarrollo demográfico con el potencial productivo del ecosistema y equitativo para que garantice a todos el acceso a los recursos naturales restringidos, tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

Por nuestra parte, y matizando lo reseñado por esta autora respecto de la solidaridad, en el Informe *Brundtland*, entendemos que se propone en todo caso un aumento del desarrollo y solo la limitación en cuanto al consumo de recursos no renovables, pero nunca del crecimiento de forma genérica. Como, de forma más precisa, señala AGUADO MORALEJA⁶⁶, «se imponen restricciones al modelo económico vigente» en un modelo de crecimiento más cualitativo que

causa de la ambigüedad actual del concepto, uno de los principales problemas de esta construcción teórica («Defining Sustainable Development After Earth Summit 2002», *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, 2003, pp. 111 y ss.).

⁶³ Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, cit., p. 67.

⁶⁴ *Op. cit.*, p. 71.

⁶⁵ *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 54.

⁶⁶ *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Bilbao, 2005, p. 480.

cuantitativo. La solidaridad vendría formulada así como principio relativo a reparto equitativo del desarrollo entre todos los seres humanos, de las generaciones presentes y futuras. De hecho, en el principio 3 de la propuesta del grupo de expertos juristas incluida en el Anexo 1 del informe, se recoge el «principio de óptimo rendimiento sostenible en la utilización de los recursos naturales vivos y de los ecosistemas»⁶⁷. En todo caso, se trata de un concepto, además de dinámico, complejo, como señala MARTÍN PALMERO⁶⁸, condición que, por su propia naturaleza, deja la puerta abierta a un extenso debate. Confirma este enfoque el propio Informe *Brundtland*, al aceptar que el desarrollo sostenible pleno, desde un punto de vista holístico, no es un *status* que se vaya a conseguir, pero al cual es necesario intentar acercarse lo más posible. Se revela como una aspiración que no se alcanzará, una utopía que, sin embargo, debe ser buscada con la suma de todos los medios a nuestro alcance. El propio Informe reconoce que llegar al cumplimiento del objetivo es poco realista. No es probable que conozcamos una situación de equilibrio perfecta y lo recoge así:

Las mencionadas exigencias pueden considerarse más bien metas que deberían suscribir las acciones de desarrollo, tanto nacionales como internacionales. Lo que cuenta es la sinceridad en la persecución de dichos objetivos y la eficacia con la que se corrigen las desviaciones. En este sentido, el desarrollo sostenible es un proceso de estudio y adaptación, más que un estado definitivo de equilibrio completo⁶⁹.

En cuanto a cuales son los aspectos que componen el objetivo del desarrollo sostenible, la segunda definición nos da unas pinceladas, pero es en la Declaración de Tokio de 27 de febrero de 1987⁷⁰, a modo de resumen final de su trabajo, donde la CMMAD resume los campos de actuación sobre los que deben tomarse medidas, a saber: el político, dado que implica la adopción de decisiones y afecta a los procesos en la adopción de las mismas. Exige a los Estados un alto nivel de compromiso y responsabilidad y así, apoya la multilateralidad como método de trabajo para conseguir resultados entre los Estados. Desde el punto de vista social, busca la igualdad entre los seres humanos, promoviendo el desarrollo de los países pobres y la mejora de la calidad de vida de las personas que están en esta situación, evitando las tensiones. Deben integrarse las políticas demográficas en el resto para adecuar la densidad de la población a la capacidad del medio en el que viven (principio que luego

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 405.

⁶⁸ *Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Coruña, 2004, p. 250.

⁶⁹ *Op. cit.*, p. 92.

⁷⁰ *Op. cit.*, p. 422.

denominaremos de equilibrio social), pero sobre todo, hay que esforzarse en trasladar esta problemática al conjunto de la sociedad y en este sentido es esencial el papel de la formación a todos los niveles⁷¹. En lo que respecta al medio ambiente, el eje de este objetivo es que la actividad humana suponga la mínima afección para el medio ambiente, facilitando la recuperación de los recursos naturales y promoviendo el uso eficiente de la energía, así como el recurso a nuevas fuentes. El mecanismo más eficaz para ello es que la preocupación por el medio ambiente se integre en el resto de políticas, como la economía, que debe acelerar el crecimiento a nivel mundial respetando las restricciones del respeto al medio ambiente. Ambos objetivos, respetando los derechos humanos básicos, deben estar integrados entre sí y ser complementarios. Hay que cambiar el modelo de crecimiento en calidad y cantidad, persiguiendo los objetivos de continuidad, equidad, justicia social y seguridad, con una clara propuesta para reformar las relaciones económicas internacionales, teniendo presentes los avances tecnológicos que aporte la ciencia, desde el punto de vista jurídico y administrativo, ya que la organización de los Estados ha de adaptarse a la nueva situación de interdependencia ambiental, económica y social con mayor flexibilidad, teniendo en cuenta también el elenco de derechos y deberes que genera tanto para los Estados como para los ciudadanos. Partiendo del reconocimiento del Informe *Brundtland* como formulación teórica de referencia en este trabajo respecto del objetivo del desarrollo sostenible, al analizar el Derecho Internacional posterior, el anterior esquema es útil y necesario para saber los apartados en los que tenemos que buscar para evaluar el grado de compromiso efectivo de las normas que digan tenerlo como fin o premisa.

Pero, como ya dijimos al principio de este epígrafe, en su trabajo, la CMMAD no se limitó a denunciar la situación existente y sus causas, sino que elaboró una serie de propuestas para la búsqueda del objetivo, que podemos resumir siguiendo el mismo esquema anterior distinguiéndolas por su naturaleza en aquellas de carácter político: la necesidad de recuperar el multilateralismo o cooperación internacional en la adopción de decisiones y solución de controversias. Insiste en la responsabilidad de los Estados en la línea de la Declaración de Estocolmo. Propone la superación del concepto de soberanía nacional y reconocimiento de la existencia de bienes globales comunes. La democracia como modelo político en el que se puedan establecer los cauces para la necesaria participación e información ciudadanas. La necesidad de que se asegure la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los Estados deben asumir la responsabilidad de la educación y formación de sus

⁷¹ Como señala la propia Presidente en su Prefacio, p. 18, «Los cambios de actitudes, de valores sociales y de aspiraciones a los que insta el presente informe dependerán de las amplias campañas de educación, debates y participación pública que se lleven a cabo».

ciudadanos⁷². Desde el punto de vista social, el control del crecimiento de la población y de las aglomeraciones urbanas. Hay que incrementar el potencial humano mejorando la educación y la salud. La equidad es un principio básico en todo este proceso, de manera que se permita a todos el acceso a los recursos naturales y se garantice su disfrute a las generaciones futuras. Se habla de una Ética mundial: hay que conseguir que la sociedad se involucre⁷³. La dimensión ambiental debe ser tenida en cuenta a la hora de tomar decisiones a cualquier nivel. Se integra en todas las políticas y actividades el respeto y protección al medio ambiente⁷⁴. Propone un nuevo modelo de desarrollo económico que se armonice con la conservación del medio, basado en la promoción del desarrollo económico, tanto en los países industriales como en los que están en desarrollo. La Comisión opina que se debe acelerar el crecimiento económico pero adaptado a los nuevos objetivos. Promover la solidaridad con los países menos desarrollados financiando su crecimiento con el suficiente apoyo científico y tecnológico y fomentando el acceso de sus productos a los mercados, modificando los patrones de consumo en los más desarrollados, todo ello a través del multilateralismo económico que permita llegar a un sistema económico mundial basado en la cooperación, por encima de las soberanías nacionales, las estrategias económicas individuales y la división disciplinar de la ciencia⁷⁵ ya que el desarrollo tecnológico debe estar al servicio de estos objetivos e integrar el objetivo de la protección ambiental en la búsqueda de la sostenibilidad, prestando asistencia a los países en desarrollo, convirtiéndose así en un mecanismo para hacer efectiva la equidad. Debe cambiar el modelo energético, mejorando su uso y fomentando las energías procedentes de fuentes renovables⁷⁶. Desde el punto de vista jurídico, la regulación de los derechos y deberes derivados de este objetivo debe ser adaptada para asegurar el cumplimiento de los principios que lo componen. Es necesario el fortalecimiento de un cuerpo jurídico internacional de tal manera que los Estados, a través de acuerdos, deberán promover normas que establezcan un régimen jurídico en relación con los denominados «espacios comunes». Las administraciones deben coordinar en sus estructuras internas la política económica, social y ambiental entre sí y con el resto de decisiones en otras materias. En todo

⁷² Principio Octavo de la Declaración de Tokio. *Reforzar la cooperación internacional.*

⁷³ Principios Segundo y Cuarto.

Principio Segundo. *Cambiar la calidad del crecimiento.*

Principio Cuarto. *Asegurar un nivel sostenible de población.*

⁷⁴ Principio Tercero. *Conservar y reforzar la base de los recursos.*

Principio Sexto. *Integrar el medio ambiente y la economía en la toma de decisiones.*

⁷⁵ Principio Primero. *Avivar el crecimiento.*

Principio Segundo *ut supra* nota 114.

Principio Séptimo. *Reformar las relaciones comerciales.*

⁷⁶ Principio Quinto. *Reorientar la tecnología y afrontar los riesgos.*

caso, las normas de todo orden, deberán integrar en sus objetivos el desarrollo sostenible considerado en su conjunto. El Derecho es una herramienta esencial para el establecimiento de los límites (modulación) de la actividad humana para reconducirla hacia este objetivo.

Podemos resumir este análisis de la situación a la que se enfrenta la CMMD en el siguiente cuadro:

Ámbitos de actuación	Problemática	Propuestas
Político	Nivel de compromiso y responsabilidad de los Estados	Multilateralidad Democracia como modelo Participación ciudadana Bienes comunes globales
Social	Desigualdad Subdesarrollo Crecimiento de la población	Educación y formación Políticas demográficas Equidad Ética mundial Respeto a los derechos humanos
Medio ambiente	Afección de las actividades humanas Pérdida de recursos naturales	Integración en las demás políticas Recuperación de recursos naturales Uso eficiente de la energía Nuevas fuentes de energía
Economía	Modelo económico existente Situación de interdependencia entre los ámbitos económico, social y ambiental	Acelerar el crecimiento económico Cambio de modelo económico Reformar las relaciones internacionales Multilateralismo Deber de asistencia
Ciencia y Tecnología	Necesidad de incorporar los avances Retraso de los países subdesarrollados	Deber de asistencia a países en desarrollo Cambio de modelo energético
Jurídico	Desigualdad entre Estados Falta de adaptación en la organización interna Ineficacia jurídica	El Derecho es una herramienta esencial Integración legal Adaptar la regulación de derechos y deberes de los Estados y ciudadanos Regulación eficaz de los espacios comunes

4.3. LA DECLARACIÓN DE TOKIO

Materializando este último enfoque, desde el punto de vista jurídico, la obra analizada, termina con un Anexo 1 en el que se recoge una interesante propuesta⁷⁷ elaborada por la comisión jurídica de expertos en Derecho Ambiental de 22 «Principios Legales para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible», de los cuales queremos citar literalmente, por su interés, los que componen el capítulo de «Principios, Derechos y Deberes Generales»:

1. Derecho humano fundamental: todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.
2. Igualdad entre las generaciones: los Estados deberán conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para beneficio de la presente y de las futuras generaciones.
3. Conservación y utilización sostenible: los Estados mantendrán los ecosistemas y los procesos ecológicos indispensables para el funcionamiento de la biosfera, conservarán la diversidad biológica y observarán el principio de óptimo rendimiento sostenible en la utilización de los recursos naturales vivos y de los ecosistemas.
4. Normas para el medio ambiente y la vigilancia: los Estados establecerán normas adecuadas de protección del medio ambiente y vigilarán los cambios en la calidad del medio ambiente y la utilización de los recursos, y publicarán los datos pertinentes.
5. Evaluaciones previas del medio ambiente: los Estados realizarán o requerirán evaluaciones previas de las actividades que se propongan y que puedan afectar considerablemente al medio ambiente o a la utilización de los recursos naturales.
6. Notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial: los Estados informarán oportunamente a todas las personas que probablemente vayan a resultar afectadas por una actividad proyectada y les otorgarán igualdad de acceso y un proceso imparcial en los procedimientos administrativos y judiciales.
7. Desarrollo sostenible y asistencia: los Estados asegurarán que se trate la conservación como parte integrante de la planificación y la ejecución de las actividades de desarrollo y proporcionarán asistencia técnica a otros Estados, en especial a países en desarrollo, en apoyo de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.
8. Obligación general de cooperar: los Estados cooperarán de buena fe con los otros Estados en la aplicación de los derechos y deberes procedentes.

⁷⁷ LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., pp. 405 y ss.

Además de este primer capítulo, la propuesta contempla un Capítulo II relativo a los principios, derechos y deberes relativos a los recursos naturales e interferencias ambientales que traspasan las fronteras, bajo los principios⁷⁸ de utilización equitativa y razonable, prevención y supresión, responsabilidad estricta, acuerdos previos cuando los costos sean superiores a los daños, no discriminación, obligación general de cooperar en los problemas ambientales transfronterizos, intercambio de informaciones, evaluación y notificación previas, consultas previas, fomento de acuerdos de cooperación para la evaluación y protección del medio ambiente, situaciones de emergencia e igualdad de acceso y trato. Cierran esta propuesta dos capítulos⁷⁹, que recogen un precepto cada uno, relativos a la responsabilidad de los Estados⁸⁰ y al arreglo pacífico de las controversias⁸¹.

4.4. EL LEGADO DEL INFORME BRUNDTLAND

Llegados a este punto de nuestro análisis jurídico, necesariamente debemos hacer un alto en el camino para formularnos la siguiente cuestión: ¿Qué aporta el Informe *Brundtland* respecto de la Declaración de Estocolmo y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo? Para autores como AGUADO MORALEJA⁸², supone el hito principal para la construcción del modelo teórico y práctico

⁷⁸ Principios 9 a 20 ambos inclusive.

⁷⁹ Capítulos III y IV.

⁸⁰ Principio 21.

⁸¹ Principio 22.

⁸² *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2005, Bilbao, p. 480.

En esta línea, entre otros: ADAMS, «Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment», *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º 77, 2003, pp. 77 y ss.; HALVORSEN, «International Law and Sustainable Development – Tools for Addressing Climate Change», *Denver Journal of International Law and Policy*, 2011, pp. 397 y ss.; LONG, «Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities», *Wyoming Law Review*, n.º 1, 2010, pp. 1 y ss.; MCCAFFREY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself*, University of the Pacific, McGeorge School of Law, 2008, pp. 151 y ss.; OSOFSKY, «Defining Sustainable Development After Earth Summit 2002», *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, 2003, pp. 111 y ss.; SMITH, «Ecologically sustainable development: integrating economics, ecology, and law», *Willamette Law Review*, 1995, pp. 261 y ss.; o SZEKÉLY, «Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?», University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific, *McGeorge Global Business & Development Law Journal*, n.º 159, 2008.

En contra, McCLOSKEY, que considera la sostenibilidad «una bendición para los publicistas» («The emperor has no clothes: the conundrum of sustainable development», *Duke Environmental Law & Policy Forum*, n.º 153, 1999).

del desarrollo sostenible. Conocido por introducir el término desarrollo sostenible, que resume en una palabra la intención manifestada en la Declaración de Estocolmo al hablar del necesario «juicio» en el aprovechamiento de los recursos en su principio 4, o la «racional ordenación» de aquellos en su principio 13, lo que hace realmente es poner nombre (definir) y apellidos (estructurar) a un objetivo básico de la humanidad cuyos principios esenciales ya aparecieron en la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano⁸³. En el Informe *Brundtland* destacamos de su contenido la impronta que deja la independencia, unida a la alta cualificación técnica y profesional de sus autores. El método de elaboración del informe, a través de conferencias abiertas a la participación de las aportaciones de terceros es lo que hoy se califica como interactivo. Para CORDONIER Y KHALFAN⁸⁴, la CMMD identifica la participación efectiva del individuo como uno de los componentes necesarios del desarrollo sostenible. Por otra parte, en cuanto a su resultado hay que reconocer que los autores del informe hacen un planteamiento valiente ante las dos grandes exigencias a las que deben hacer frente: por un lado corregir las desigualdades entre los países del Norte y los del Sur y por otro hacer efectiva la integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas con una perspectiva ética. En su respuesta, además, van más allá de los principios, proponiendo medidas concretas. Recordemos que en el campo jurídico, su equipo de expertos en Derecho Ambiental⁸⁵, propone elevar el derecho a un medio ambiente adecuado, nada más y nada menos que a la categoría de derecho fundamental, convirtiendo a la salud y el bienestar humanos como referencia⁸⁶, combinando por primera vez el sistema de derechos humanos existente con un enfoque global de la Tierra⁸⁷. Ya vimos cómo en la Declaración de Estocolmo⁸⁸,

⁸³ Esta sería su aportación más conocida, pero no debemos dejar de recordar, aunque sea a título de curiosidad científica, que el término *sustainability* no lo creó la CMMAD, sino que fue adoptado del estudio sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos elaborado en 1981 y que se denomina *Estrategia Mundial para la protección de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (World Conservation Strategy)*, elaborado por la *International Union for the Conservation of Nature (UICN, hoy World Conservation Union)*, entidad colaboradora de WWF (*World Wild Found*).

⁸⁴ CORDONIER SEGGER y KHALFAN, *Sustainable Development Law, Principles, Practices and Prospects, cit.*, p. 243.

⁸⁵ Entre cuyos miembros podemos citar juristas de la talla de MCCAFFREY, ADEDE, BURHENNE, KISS, STEIN, LAMMERS o SZÉKELY.

⁸⁶ Un año antes, la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986 en la que se aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, su artículo 1 elevó este derecho a la categoría de derecho humano.

⁸⁷ ADAMS, Todd B., «Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment», *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º 77, 2003, pp. 77 y ss.

⁸⁸ Principio 1 de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano.

el medio ambiente era un adjetivo respecto del derecho fundamental a la libertad e igualdad del individuo. El trabajo de la CMMAD señala el camino futuro de la prevención de los daños a través de la vigilancia y la evaluación previa de actividades, estableciendo un claro régimen jurídico para las actividades cuyos efectos traspasan fronteras. Destaca la necesidad de promover el derecho a la información y participación de los ciudadanos como medio de involucrar a la Sociedad en este proceso. Incide en la responsabilidad de los Estados entre sí y frente a sus ciudadanos, fomentando la multilateralidad respetando el principio de buena fe, con especial atención a los conflictos transfronterizos. Haciéndose eco de los principios establecidos en la Declaración sobre el Desarrollo, apela a la necesidad del cambio de modelo económico y da un paso más al plantear la limitación de consumo de los países desarrollados. Es más, pone por encima de los límites de la soberanía, determinados bienes comunes de la humanidad. MEDINA HERNÁNDEZ⁸⁹ va más allá y considera que, a raíz de este informe, Naciones Unidas convierte la imagen catastrófica que transmite el movimiento ecologista de los sesenta, en una imagen armoniosa y esperanzadora de una sociedad sostenible que, según BORRÁS⁹⁰ actuará como catalizador de los instrumentos aprobados en la Convención sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Desde su enfoque, otros autores como WEIZSÄCKER y LOVINS⁹¹ reconocen que a partir de este trabajo de la CMMAD, el desarrollo sostenible se constituye en la piedra angular de los intentos actuales de compaginar los objetivos de medio ambiente y desarrollo.

Con una perspectiva que nos permite la distancia que da el transcurso del tiempo, podemos concluir que la Declaración de Estocolmo vino a decir qué principios o ideas hay que tener en cuenta para que el desarrollo económico y social sea compatible con la protección del medio ambiente y el Informe *Brundtland* da un paso más, creando las bases de un nuevo sistema jurídico dotado de un objetivo principal, inspirado en un conjunto de principios, proponiendo incluso elevar el derecho al medio ambiente a la categoría de derecho

⁸⁹ Concluye este autor que el concepto de desarrollo sostenible fija el asunto medioambiental dentro de los marcos del actual sistema y también contribuye a mantener las actuales relaciones sociales (Tesis doctoral dirigida por el Dr. JACOBSSON y por el Dr. LINDQVIST, *De primavera silenciosa a desarrollo sostenible. Un análisis crítico del discurso sobre el desarrollo del asunto medioambiental*, Uppsala Universitet, Sociologiska Institutionen, Uppsala, 2013, p. 356).

⁹⁰ BORRÁS PENTINAT, *Los mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en defensa de la protección del medio ambiente*, tesis doctoral dirigida por PIGRAU SOLÉ, Universidad Rovira y Virgili, Barcelona, 2007, p. 128.

⁹¹ Traducción de KOVACSICS, *Factor 4, Duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales. Informe al Club de Roma*, Círculo de Lectores S.A.-Galaxia Gutenberg S.A., Valencia, 1997, p. 290.

fundamental y «poniendo el dedo en la llaga» al exponer cuáles son los defectos del momento histórico en el que se emite, proponiendo, además el camino a seguir y las medidas a tomar. En este sentido, apunta directamente a la responsabilidad de los Estados respecto a sus ciudadanos, frente a los países en desarrollo y a las generaciones venideras. A partir de ahí, la adopción de medidas será una cuestión de voluntad política. Desde el punto de vista jurídico, en este trabajo se recoge una propuesta de principios legales ambiciosos que se ofrecen a la comunidad internacional para introducir el objetivo del desarrollo sostenible en sus políticas⁹².

En nuestra opinión debemos añadir, además, que a partir de *Nuestro Futuro Común*, se crea una base teórica claramente delimitada para que la comunidad internacional sepa en qué consiste el objetivo del desarrollo sostenible, a qué ámbitos afecta y qué medidas son recomendables para su consecución, incluyendo una serie de principios jurídicos que, en su conjunto, deben ser tenidos en cuenta en el proceso de búsqueda del objetivo de equilibrio. Llevarlos a la práctica dependerá de la voluntad y oportunidad política de los Estados y de los organismos internacionales en que se integran, prueba de fuego de su capacidad, en lo que se ha venido en llamar gobernanza⁹³. En todo caso el

⁹² Esta falta de voluntad política para traer a los ordenamientos jurídicos los principios legales formulados en el *Brundtland Report*, se ha convertido en la principal crítica, no al trabajo de la CMMD, sino a Naciones Unidas y, por ende a los Estados miembros, sobre todo a los denominados países desarrollados al haber supeditado estas propuestas, básicamente, a los intereses del mercado, lo que hace tener a día de hoy una visión pesimista sobre la búsqueda del equilibrio. Para SZÉKELY el primer síntoma de esta fría acogida del Informe fue el enfriamiento del sentido de urgencia sobre la necesidad de las medidas a adoptar que ya se advirtió en el camino a la mesa de la Cumbre de Río en 1992, y que se ha transformado en una desregulación de las actividades que perjudican al medio ambiente para favorecer los intereses económicos para llevarnos al «crecimiento sostenible» en vez de al desarrollo sostenible («Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?», University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific, *McGeorge Global Business & Development Law Journal*, n.º 159, 2008). En la misma línea ADAMS, «Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment», *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º 77, 2003, pp. 77 y ss.; HALVORSEN, «International Law and Sustainable Development – Tools for Addressing Climate Change», *Denver Journal of International Law and Policy*, 2011, pp. 397 y ss.; LONG, «Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities», *Wyoming Law Review*, n.º 1, 2010, pp. 1 y ss.; McCAFFREY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself*, University of the Pacific, McGeorge School of Law, 2008, pp. 151 y ss.; OSOFSKY, «Defining Sustainable Development After Earth Summit 2002», *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, 2003, pp. 111 y ss.; o SMITH, «Ecologically sustainable development: integrating economics, ecology, and law», *Willamette Law Review*, 1995, pp. 261 y ss.

⁹³ Uno de los principales problemas de escala mundial tal y como reconocía el propio informe en consonancia con la obra de KING y SCHNEIDER, *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de Martín, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991.

modelo propuesto conlleva la necesidad de cambios que, en algunas ocasiones, chocan contra la inercia de modelos políticos y, sobre todo económicos, establecidos y de gran poder sobre las instituciones. Solo un cambio de mentalidad, a nuestro juicio aún no consolidado, puede permitir la necesaria evolución, de ahí la importancia de la educación y formación ciudadana. A continuación, analizaremos cómo es asumida esta propuesta en la Convención de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro⁹⁴.

5. VALORACIÓN CONCLUSIVA DEL PERIODO INICIAL

5.1. LA HUMANIDAD ANTE UNA SITUACIÓN GRAVE Y COMPLEJA

A principios de la década de los años setenta del siglo XX, desde el mundo de la ciencia se comienzan a dar avisos de la gravedad de la situación a la que se enfrenta la humanidad. Hemos tomado como referencia una institución que se ha destacado en esta línea de actuación, el Club de Roma, que ya en 1972, con el informe *Los límites del crecimiento*⁹⁵ elaborado por el Instituto Tecnológico de *Massachusetts*, reivindica la necesidad de un equilibrio global que define como:

...la definición básica del estado de equilibrio global consiste en que la población y capital sean esencialmente estables y las fuerzas que tiendan a aumentarlos o disminuirlos mantengan un equilibrio cuidadosamente controlado⁹⁶.

Este modelo de equilibrio se va perfilando, a continuación, en el informe *La humanidad ante la encrucijada*⁹⁷, incidiendo en un principio básico del sistema según el cual debe considerarse que todos los problemas están relacionados entre sí (integración). Siendo muy cercano este concepto al que aparecerá en el Informe *Brundtland*⁹⁸, el Club de Roma, en su informe previo a la Cumbre de Río, *La primera revolución global*⁹⁹, ya se refiere expresamente

⁹⁴ Que según Adams T. SMITH le lleva a la aprobación de dos instrumentos fundamentales, como son la Agenda 21 y la Convención Marco sobre Cambio Climático («Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment», *Georgetown International Environmental Law Review*, 2003, pp. 77 y ss.).

⁹⁵ Obra traducida al castellano por LOAEZA DE GROUE, *cit.*

⁹⁶ *Op. cit.*, p. 214.

⁹⁷ PESTEL y MESAROVIC, traducido al castellano por PIERA JIMÉNEZ, Instituto de Estudios de Planificación, Madrid, 1975.

⁹⁸ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, 1987.

⁹⁹ KING y SCHNEIDER, *La primera revolución global. Informe del Consejo al Club de Roma*, traducción de Martín, Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1991.

al concepto de desarrollo sostenible, advirtiendo que se trata de un objetivo al que será difícil llegar¹⁰⁰. Sin embargo, creemos que, al no cuestionar la definición misma recogida en el trabajo de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, al que califica de «claro y optimista»¹⁰¹, el equipo de MEADOWS lo valida desde el punto de vista científico. «La necesidad es pues pensar mundialmente y actuar localmente»¹⁰². Los informes *La humanidad ante la encrucijada* y *La primera revolución global* vienen a confirmar, además de la gravedad del diagnóstico, la necesidad de que, partiendo de un marco institucional a nivel internacional, se adopten unas directrices de actuación que van a constituir, a nuestro juicio, el fundamento científico de la necesidad de establecer los principios que recogerá la Declaración de Río, como son: la necesidad del enfoque integrado por la interrelación de los problemas a resolver, la evaluación y planificación a largo plazo, la prevención, la perspectiva intergeneracional, la asistencia a los países en desarrollo, la ética global, la justicia social, la necesidad de cambiar los modelos económicos, los hábitos de producción y consumo, la necesidad de formar a la sociedad en estos valores, señalando además las dificultades en la gobernabilidad de los Estados por las propias limitaciones del sistema democrático para enfrentarse a los problemas globales como la pobreza o la contaminación del Planeta (lo que a partir de Johannesburgo 2002 se le llamará gobernanza). Además de su gravedad, este análisis de la situación de la humanidad, refleja su complejidad, características que, como señala CORDONIER¹⁰³ van a condicionar todo el proceso de evolución del Derecho Internacional sobre esta materia.

5.2. LA DECLARACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE HUMANO

La primera reacción a este nivel a los problemas planteados por la ciencia es la Conferencia de Estocolmo que se celebra en junio de 1972, por lo que no podemos considerar tardía la respuesta del marco político internacional adecuado que es Naciones Unidas que, en su Carta Fundacional¹⁰⁴, ya había asumido la competencia sobre la consecución de objetivos comunes a escala internacional. Fruto de esta Cumbre es la aprobación de la Declaración sobre Medio Ambiente Humano, el Plan de Acción para el Medio Humano y la recomendación

¹⁰⁰ «En otras palabras, la idea es utópica, pero vale la pena por esforzarse en hacerla realidad» (*op. cit.*, p. 66).

¹⁰¹ *Op. cit.*, p. 65.

¹⁰² *Op. cit.*, p. 231.

¹⁰³ *Exploring how today's development affects future generations around the Globe*, American University/Sustainable Development Law & Policy Sustainable Development Law, 2010.

¹⁰⁴ Carta de las Naciones Unidas, art. 1.4.

para la creación de nuevas instituciones, que provocará la aparición en el mismo año del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La conexión entre el diagnóstico científico y la declaración de los líderes políticos se materializa en el informe previo solicitado por Naciones Unidas a WARD y DUBÓS¹⁰⁵, un sistema de trabajo muy positivo, a nuestro juicio, que se repetirá en la preparación de la Cumbre de Río.

La Declaración de Estocolmo pretende garantizar el derecho al desarrollo y a la vez concienciar sobre la necesidad de proteger el medio ambiente. Al afirmar que «en los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo»¹⁰⁶, el texto expresa, a su vez, la interrelación entre ambos objetivos y hace una llamada a la solidaridad, señalando al hombre como el encargado de «administrar juiciosamente»¹⁰⁷ ese patrimonio natural, con una visión antropocéntrica que viene a añadir una perspectiva ética a sus propuestas. A partir de este momento, los Estados asumen la responsabilidad de poner en marcha medidas sobre la base de la cooperación, el fomento del desarrollo de los países pobres y un régimen de responsabilidades comunes pero diferenciadas según el nivel de desarrollo. El método para poner en práctica esa política será la planificación, con un enfoque integrado y coordinado. La ciencia, la tecnología y la educación se definen como políticas transversales que deberán estar al servicio de estos fines.

Debemos considerar, desde un punto de vista jurídico, la aportación de esta Cumbre que nos deja la primera muestra de interés, a nivel internacional, de la conciencia sobre la gravedad de los problemas denunciados por la ciencia, de la necesidad de ese equilibrio global entre protección del medio ambiente y desarrollo, así como un consenso respecto de los principios o normas generales de actuación en un texto, de carácter no vinculante, pero que va a marcar un cambio de mentalidad en el orden de prioridades. Estos cambios se van a manifestar en los ámbitos político, social, ambiental, económico, científico y, en lo que interesa a este trabajo, también en el jurídico ya que, a partir de la Cumbre de Estocolmo, como señala Antonio María LÓPEZ¹⁰⁸, la necesaria interrelación entre la protección ambiental y el desarrollo económico y social va a ocupar un lugar preferente en los textos aprobados por Naciones Unidas.

¹⁰⁵ *Una Sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, cit.

¹⁰⁶ Proclama, Párrafo 4.

¹⁰⁷ Declaración sobre Medio Humano, Principio 4.

¹⁰⁸ «La contaminación del medio ambiente y la Conferencia de Estocolmo», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1973, p. 457. Recordamos que en esta obra, su autor asume la Conferencia de Estocolmo como el comienzo de un proceso; en la misma línea FERONE en «La conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente», *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. IV, p. 705; GOLDSMITH en *Manifiesto para la supervivencia*, Madrid, 1972; o PALMSTIERN en *Les impératifs futurs de l'environnement*, Nueva York, 1973.

Pero nadie como Maurice STRONG¹⁰⁹ para resumirnos la aportación de la Conferencia de Estocolmo en los siguientes avances:

1. La Conferencia fue un punto clave.
2. Destaca la participación de las ONGs.
3. Crea un nuevo modelo de evento.
4. Sus resultados quedan resumidos en la reunión del PNUMA en Nairobi en mayo de 1982.
5. Provocó la toma en consideración global sobre el medio ambiente.
6. A raíz de esta se generan iniciativas como el PNUMA, si bien con escasos apoyos y recursos aún.
7. Se integra la preocupación por el medio ambiente en otras políticas de la ONU, si bien con una cooperación deficiente entre ellas (v. g. Banco Mundial).

5.3. LA REIVINDICACIÓN DEL DERECHO AL PROGRESO

Esta chispa ambientalista, dentro de una situación grave y compleja, entre otras consecuencias, va a provocar el despertar de los países en desarrollo que ven con preocupación que las medidas que propongan los países desarrollados supongan un límite a su derecho al desarrollo económico y social. Así, impulsado por el denominado G-77, tras la Cumbre de Estocolmo, Naciones Unidas aprueba una serie de resoluciones que tienen como objeto el derecho al desarrollo económico y social¹¹⁰ y como eje la equidad¹¹¹, base de la necesaria cooperación y solidaridad. Respecto de la protección ambiental, el enfoque común de estas resoluciones es que no debe suponer un freno al desarrollo. Con la Declaración del Derecho al Desarrollo de 4 de diciembre de 1986¹¹² los Estados ceden el protagonismo al individuo, declarando la persona humana como sujeto central del desarrollo, configurando el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable en su artículo 1¹¹³. Los instrumentos internacionales sobre el derecho al desarrollo que hemos analizado aportan «la otra» visión de la realidad mundial en la década de los setenta-ochenta. A la

¹⁰⁹ AA.VV., *Diez años después de Estocolmo: desarrollo, medio ambiente y supervivencia*, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983, p. 252.

¹¹⁰ Mediante sendas resoluciones de la Asamblea General de 1 de mayo de 1974 se aprueba la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados se aprueba el 12 de diciembre de ese año.

¹¹¹ Párrafo b) de la Declaración.

¹¹² Res. 41/128.

¹¹³ Artículo 1.1.

necesidad de protección del medio ambiente que propugna la Declaración de Estocolmo viene a añadirse, dos años después, la obligación de que se haga teniendo en cuenta que, para los países del Sur y en general, para cualquier individuo que lo necesite, la prioridad es que se respete su derecho al desarrollo y se establezcan los mecanismos por los que los países del Norte se comprometan en ayudar en esta tarea. Los intereses en juego entre ambos bloques crean un binomio básico medio ambiente-desarrollo que necesita de un punto de equilibrio, demanda que va a venir a cubrir el trabajo de la Comisión Mundial dirigida por la doctora BRUNDTLAND.

5.4. APARICIÓN DEL CONCEPTO Y PRINCIPIOS SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada en 1983 a instancias de la Asamblea General de Naciones Unidas, va a asumir la tarea de analizar la situación y, además, proponer soluciones al respecto y lo hace, de forma brillante. A nuestro juicio, gran parte del éxito se debe a la cualificación e independencia de sus miembros y al carácter abierto de su sistema de trabajo, que permite que sus conclusiones se empapen de esa realidad que analizan. Es por ello que el fruto de su trabajo, el conocido como Informe *Brundtland*¹¹⁴, emitido en 1987, a pesar de tiempo transcurrido no ha quedado desfasado y sus conclusiones siguen siendo plenamente vigentes. Entre ellas, destacamos por su interés para nuestro trabajo la «Propuesta de Principios Legales para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible»¹¹⁵, elaborada por el grupo de juristas, expertos en Derecho Ambiental y que se conoce como Declaración de Tokio. Pero sin duda, la aportación más conocida es la definición misma del objetivo a alcanzar, el desarrollo sostenible. En una primera expresión, la más conocida, lo describe como «aquél que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las de las futuras generaciones»¹¹⁶. Sin embargo, el Informe contiene una segunda definición, a nuestro juicio, más adecuada a su verdadera naturaleza, desde el punto de vista jurídico, que dice así:

En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación

¹¹⁴ *Nuestro Futuro Común*, publicado en castellano por Alianza Editorial S.A., Madrid, primera edición en 1988, editada en inglés por Oxford University Press.

¹¹⁵ Anexo 1 del Informe.

¹¹⁶ *Op. cit.*, p. 67.

de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas¹¹⁷.

De esta forma, partiendo de su naturaleza utópica¹¹⁸, se pone de manifiesto su carácter dinámico¹¹⁹ y complejo¹²⁰, con un modelo económico basado en la eficiencia¹²¹ y la solidaridad, en una perspectiva ética intergeneracional respecto del uso de los recursos naturales. Como veremos a lo largo de este estudio, ninguna institución va a cuestionar posteriormente la definición (o definiciones) de desarrollo sostenible contenidas en el Informe *Brundtland*. No solo debemos recordar el trabajo de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo por esta aportación. La conocida como Declaración de Tokio¹²² contiene los «Principios Legales para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible», elaborados por el equipo de juristas de esta institución figura ya, en primer lugar, una valiente propuesta que es la de elevar el derecho a un medio ambiente adecuado a la categoría de derecho humano fundamental. Respecto de la Declaración de Estocolmo, añade innovaciones como son el papel central de la equidad en la búsqueda del equilibrio o el reconocimiento de la existencia de bienes globales comunes, introduciendo nuevas herramientas como la necesidad de evaluación previa, prestando especial interés a los supuestos de efectos transfronterizos sobre el medio ambiente. Propone un modelo de crecimiento económico diferente, que integre las consideraciones ambientales y las necesidades de justicia social.

El Derecho, según la Comisión, tiene un papel central en todo este proceso ya que los Estados tienen el deber de crear el marco jurídico internacional que permita la efectividad de estos principios. Su texto no solo analiza la situación, sino que define el objetivo, establece un sistema de principios jurídicos para su consecución y propone soluciones, de tal forma que va a ser un referente innegable a la Declaración de Principios de la Cumbre de Río 92 y textos jurídicos posteriores, marcando el rumbo en una dirección concreta. Seguirlo o no va a ser cuestión de voluntad política, no de desconocimiento

¹¹⁷ *Op. cit.*, p. 71.

¹¹⁸ El propio informe señala que es un objetivo que no se va a alcanzar: «En este sentido, el desarrollo sostenible es un proceso de estudio y adaptación, más que un estado definitivo de equilibrio completo» (*op. cit.*, p. 92).

¹¹⁹ LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., p. 54.

¹²⁰ MARTÍN PALMERO, *Desarrollo sostenible: concepto, evolución, modelos y sistemas de medición. Aplicación empírica a la Unión Europea y Galicia*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Coruña, 2004, p. 250.

¹²¹ AGUADO MORALEJA, *La Agenda Local 21 como instrumento de Desarrollo Sostenible*, cit., p. 480.

¹²² Anexo 1 del Informe.

de las medidas a adoptar. Por nuestra parte, baste decir que asumimos el Informe *Brundtland* como formulación teórica de referencia en cuanto a la construcción del sistema jurídico en torno al concepto de desarrollo sostenible¹²³, sin olvidar la independencia y cualificación de sus autores así como su sistema de trabajo, abierto a la participación.

¹²³ En la misma línea, AGUADO MORALEJA, *cit.*, p. 480; ADAMS, «Is there a Legal Future for Sustainable Development in Global Warming? Justice, Economics, and Protecting the Environment», *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º 77, 2003, pp. 77 y ss.; HALVORSEN, «International Law and Sustainable Development – Tools for Addressing Climate Change», *Denver Journal of International Law and Policy*, 2011, pp. 397 y ss.; LONG, «Sustainability starts locally: untying the hands of local governments to create sustainable communities», *Wyoming Law Review*, n.º 1, 2010, pp. 1 y ss.; MCCAFFREY, *Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself*, University of the Pacific, McGeorge School of Law, 2008, pp. 151 y ss.; OSOFSKY, «Defining Sustainable Development after Earth Summit 2002», *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, 2003, pp. 111 y ss.; SMITH, «Ecologically sustainable development: integrating economics, ecology, and law», *Willamette Law Review*, 1995, pp. 261 y ss.; o SZEKÉLY, «Taking Stock of Sustainable Development at 20: A Principle at Odds with Itself?: The Promise of the Brundtland Report: Honored or Betrayed?», University of the Pacific, McGeorge School of Law Pacific, *McGeorge Global Business & Development Law Journal*, n.º 159, 2008, pp. 359 y ss.