

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

I. Antecedentes	105
1. Primavera silenciosa, 1962	106
2. Los límites del crecimiento, 1972	109
II. Conferencias internacionales	112
1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972	112
2. Carta Mundial de la Naturaleza, 1982	124
3. Reporte "Nuestro futuro común", 1987	125
4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992	128
A. Declaración de Río	134
B. Agenda XXI	148
III. Principios generales del derecho internacional ambiental	152
IV. Convenciones y convenios internacionales	160
1. Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América ..	161
2. Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (OIL POL /54/69/71) ..	162
3. Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos (INTERVENTION/69)	166
4. Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (CLC/69)	167
5. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	171
6. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o Convención de Montego Bay (UNCLOS)	173
7. Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC/90)	176
8. Convenio sobre Diversidad Biológica	179
A. Contenido del convenio	182
B. Resolución de conflictos	183
C. Aspectos fundamentales del convenio	183
D. Implementación	187
E. Responsabilidad	188

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

I. ANTECEDENTES

La preocupación por preservar el ambiente se ha manifestado desde mucho tiempo atrás, no obstante, hasta hace poco esa inquietud quedaba confinada a situaciones muy limitadas.

A guisa de ejemplo basta señalar que en la época medieval se dictaban leyes nacionales en respuesta a problemas precisos, es decir, las normas regulaban situaciones relacionadas contra cierto elemento contaminante, o bien, su objetivo era proteger aguas o bosques determinados. De igual forma, nos sirve de ejemplo la ordenanza que en 1306 Eduardo I de Inglaterra dictó, la cual prohibía el uso del carbón de piedra en hornos abiertos en la ciudad de Londres.¹³²

A principios de este siglo también se manifestaron algunos acuerdos internacionales con el mismo enfoque, dirigidos a mejorar la condición de especies silvestres en peligro, tales como la Convención de París en 1902 sobre la Protección de Aves Útiles para la Agricultura, y el Tratado de Washington de 1911 sobre la Preservación y Protección de la Focas. Cabe hacer notar que en estos acuerdos el objetivo iba encaminado a obtener un beneficio más que nada utilitario, en aquel tiempo el impacto que tenían las actividades humanas en el ambiente estaba muy lejos de detentar una repercusión global. Como sabemos, en la actualidad la situación es totalmente contraria, y sin embargo, la creciente población mundial continúa con el despilfarro de sus recursos naturales, contamina su atmósfera, destruye la biodiversidad que nos rodea, y entre otras cosas agota su capacidad para

¹³² *Cfr.* Durán Bachler, Samuel, “Algunas reflexiones acerca del derecho internacional ambiental en la actualidad”, *Revista de Derecho*, Chile, Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año LX, núm. 191, enero-julio de 1992, pp. 87 y 88.

absorber desechos. Es por ello que basándose en el grado de intensidad de nuestros impactos en el ambiente, el efecto será más directo y pronunciado en términos globales, cuya consecuencia es lo que se conoce como daños transfronterizos.¹³³

Por fortuna, a fines de la década de 1960, los conceptos respecto a la naturaleza cambiaron fundamentalmente; en ese momento bajo la creciente presión de la opinión pública internacional, los gobiernos comenzaron a demostrar preocupación por el estado general del ambiente. No obstante, la inquietud internacional sobre la protección del ambiente surge en el contexto de la lucha de los países en desarrollo, para que se reconocieran sus derechos soberanos sobre sus recursos naturales. Bajo esta perspectiva, dentro de los Estados, los gobiernos dictaron legislaciones para combatir la contaminación de las aguas internacionales, el océano, el aire, y para salvaguardar ciertas zonas o ciudades.

De ahí que la evolución del derecho internacional ambiental fuese paralela al desarrollo interno de los Estados preocupados por preservar el ambiente.

1. *Primavera silenciosa, 1962*

Si bien el tema de la protección y conservación del medio ambiente es incluido en lo que algunos han llamado *la nueva agenda internacional*, éste ya era tratado en algunos organismos internacionales, específicamente en la Organización Meteorológica Mundial y la Organización Mundial de la Salud desde la segunda mitad de la década de los sesenta, cuando impulsado por la preocupación científica y enfatizado por los movimientos contraculturales, se caracterizó por introducir en la población mundial la idea de *una sola tierra*.

Por lo que, desde el punto de vista científico, el primer antecedente que tenemos referente a la protección del ambiente lo encontramos con Rachel L. Carson en su obra titulada *Primavera silenciosa*, en la que manifiesta una llamada de alerta, un grito de atención para poner un freno a la destrucción continua del ambiente. Carson manifiesta que el empleo masivo de insecticidas, raticidas y otros productos similares tienden a envenenar la atmósfera, a convertir en tóxico el aire que respiramos, lo que en un futuro no muy lejano, supondrá la desaparición de la vida humana en el planeta; de hecho

¹³³ *Ibidem*, p. 88.

este proceso ya ha comenzado. Es importante destacar que testimonios de eminentes científicos de todo el mundo han comprobado las teorías contenidas en *Primavera silenciosa*; de igual forma se afirma que las aseveraciones de Rachel Carson se han concretizado en la actualidad, precisamente por nuestro afán de dominar la naturaleza.

Carson plantea en su estudio más que nada todos los efectos que a largo y a corto plazo ha provocado, en varias regiones del mundo, la lucha contra los insectos a través de las pulverizaciones por aire y tierra, los herbicidas, los matamales, plaguicidas, hidrocarburos perclóricos, etcétera. Se plantea cómo la ciencia en su avance puede que resuelva un problema, pero a la vez genera consecuencias desastrosas, tales como los graves efectos mutagenéticos tanto en los animales y plantas como en los humanos.

En el contexto anterior surge la preocupación internacional por el medio ambiente, por lo que en 1969 tuvo lugar el Congreso Científico Internacional de Founex, el cual difundió un importante informe en el que renombrados expertos de diversos países proveyeron evidencia científica suficiente para probar que la degradación ambiental que ocurría a nivel planetario requería una acción concertada por parte de todos los gobiernos.

Rachel Carson hace referencia y de manera constante a lo que hoy conocemos como desarrollo sustentable, ya que de manera textual señala: “Las generaciones futuras difícilmente perdonarán nuestra falta de preocupación por la integridad del mundo natural que sostiene toda vida”.¹³⁴

Como podemos apreciar, los problemas ambientales no son recientes, vienen desde muchos años atrás, representan graves consecuencias por nuestra ya muy prolongada indiferencia a la gran biodiversidad que nos rodea.

Debemos tomar en cuenta que Rachel Carson hizo un estudio de un fenómeno en particular (la lucha contra insectos mediante métodos químicos dañinos), que provoca una cadena de consecuencias impresionante. Ahora, si conjugamos todos los desastres ambientales que se han generado, la situación se vuelve más alarmante, por lo que es necesario tomar medidas más estratégicas y no continuar en el camino erróneo (ocultamiento de desastres ambientales, falta de información y educación ambiental, indiferencia por parte de los gobiernos, etcétera).

Carson plantea que la solución a los impactos ambientales generados de manera irracional e irresponsable por el hombre, es *la prevención* (solución

¹³⁴ Carson, Rachel L., *Primavera silenciosa*, Barcelona, España, Grijalbo, 1980, p. 25.

que hemos mencionado en el capítulo anterior). No obstante, y como acertadamente señala la citada autora, parece que se considera más redituable económicamente la restauración, o bien, la indemnización, y más atractivo el pronunciamiento de discursos políticos en defensa del ambiente y la búsqueda de métodos químicos o biológicos para la solución de los problemas, o la generación de una tecnología más avanzada con aparatos más sofisticados para recoger, por ejemplo, el hidrocarburo que se derrama en el mar. La prevención siempre será lo más eficaz para resolver los problemas ocasionados al ambiente, ya que el costo a la larga es impagable, no se puede determinar en pesos, dólares o euros, porque las consecuencias son irreparables.

Primavera silenciosa fue escrito por una hidrobióloga, lo cual nos permite confirmar la necesidad de difundir aún más lo indispensable que resulta la interdisciplinariedad en la rama del derecho ambiental nacional o internacional, ya que si vamos a celebrar tratados o crear leyes sólo sobre la base de nuestros limitados conocimientos jurídicos, difícilmente se celebran y se crean leyes eficaces, podrán ser válidos y vigentes, pero sin eficacia son letra muerta.

Por lo tanto, es evidente que, tanto internacionalmente como internamente, el derecho ambiental requiere un enfoque interdisciplinario. Los estudios interdisciplinarios son muy necesarios en la mayoría de las ciencias, donde el progreso sólo puede darse después de la adquisición y revisión de datos esenciales provenientes de otras especialidades, lo cual sucede en la materia ambiental debido precisamente a la complejidad del tema. La legislación y la creación de instituciones, que son el cometido fundamental del derecho, requieren el conocimiento de datos que pueden ser proporcionados únicamente por científicos especializados en distintas disciplinas, se incluyen las ciencias de la vida y de la Tierra y las ciencias sociales. Por tanto, se necesita una cadena de biólogos, químicos, médicos, ecologistas, economistas, sociólogos y abogados para elaborar e implementar normas ambientales. Sin duda, la decisión final se tomará en el terreno político, pero sin conocer los elementos del problema desde un punto de vista ecológico, sin colocarlo en su contexto económico y social, sin acudir a los abogados para formular normas y medios para utilizar la autoridad pública, no es posible tomar una decisión adecuada.¹³⁵

¹³⁵ Cfr. Durán Bachler, Samuel, *op. cit.*, nota 132, p. 92.

2. *Los límites del crecimiento, 1972*

El informe publicado en 1972, bajo la dirección del profesor Dennis Meadows, titulado *Los límites del crecimiento* describe las perspectivas de crecimiento en la población humana y la economía global para el siglo siguiente. En él se suscitaron cuestiones tales como: ¿qué pasaría si el crecimiento de la población mundial siguiera sin control?, ¿cuáles serían las consecuencias medio-ambientales si el desarrollo económico continuara a su paso actual?, ¿qué se puede hacer para asegurar una economía humana que provea lo suficiente para todos y que además tenga cabida dentro de los límites físicos de nuestro planeta? El examen de estas cuestiones fue encomendado a los expertos Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows y Jorgen Randers por el Club de Roma, un grupo internacional de distinguidos empresarios, estadistas y científicos, quienes solicitaron que se tomara a cargo de los especialistas mencionados, un proyecto de estudio de dos años en el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) para estudiar las causas y consecuencias a largo plazo del crecimiento de la población, el capital industrial, la producción de alimentos, el consumo de recursos y la contaminación. En sí se trataba de verificar si el desarrollo económico ilimitado podía tener futuro o si existían límites al crecimiento. Para poder seguir el rastro de estas cuestiones interactuantes y para proyectar sus posibles senderos hacia el futuro, Dennis Meadows y sus colaboradores crearon un modelo de computadora denominado *World3*.

Los resultados obtenidos desde luego fueron desastrosos, éstos fueron descritos para el público en general en *Los límites del crecimiento*. El informe publicado desató furor, la combinación del ordenador, el MIT y el Club de Roma pronunciándose sobre el futuro de la humanidad tenía un atractivo dramático irresistible. El libro fue debatido por los parlamentos y sociedades científicas, por lo que el informe despertó opiniones altamente favorables, así como ataques desde la izquierda, la derecha y el sector medio de las grandes corrientes económicas. El trabajo fue interpretado por muchos como la predicción del juicio final, pero no era una predicción en ninguno de los sentidos, no trataba acerca de un futuro prefigurado, más bien, versaba sobre una elección: *colapso global o futuro sostenible*; contenía una advertencia, pero también un mensaje promisorio. En resumen, las conclusiones del informe *Los límites del crecimiento* de 1972 son:¹³⁶

¹³⁶ Cfr. Meadows, Donella H. et al., *Más allá de los límites del crecimiento*, 2a. ed., Madrid, España, El País-Aguilar, 1993, pp. 20 y 21.

1. Si las tendencias actuales de crecimiento en la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos, y explotación de recursos continúan sin modificarse, los límites del crecimiento en el planeta se alcanzarán apresuradamente, cuyo resultado más probable será una declinación súbita e incontrolable tanto de la población como de la capacidad industrial.
2. Es posible alterar las actuales tendencias de crecimiento y establecer unas condiciones de estabilidad económica y ecológica capaces de ser sostenidas en el futuro, con el fin de obtener un equilibrio global.
3. Si la población del mundo decide cambiar sus actuales patrones de conducta, por el descrito en el segundo punto, mayores serán sus posibilidades de supervivencia.

Las conclusiones anteriores no suponen el advenimiento de la catástrofe, sino que constituyen un reto, es decir, cómo lograr que una sociedad sea materialmente suficiente, socialmente equitativa, ambientalmente perdurable y más satisfactoria en términos humanos, que la sociedad de nuestros días obsesionada por el crecimiento.

No obstante lo anterior, tan pronto se superaron los efectos coyunturales de la crisis del petróleo de 1973, los países más industrializados volvieron a comportarse como ciudades confiadas que, si bien proclamaron el fin del desarrollismo, continuaron con la economía del derroche y de la cultura consumista cuyo principal objetivo es el máximo crecimiento anual del producto nacional bruto, tal como si no existieran límites al crecimiento económico ni al proceso de acumulación de riqueza por unos pocos países industrializados, lo que dio lugar a una brecha más amplia entre los países industrializados y los del tercer mundo.

Es por ello que en 1992 se publicó el informe titulado *Más allá de los límites del crecimiento*,¹³⁷ elaborado nuevamente bajo la dirección de Dennis Meadows y sus antiguos colaboradores. Ricardo Díez Hochleitner antes de asumir la presidencia del Club de Roma en enero de 1991, manifestó a Dennis Meadows la importancia de una actualización del primer informe.

Es indudable que entre 1972 y 1992 muchos han sido los sucesos que han ocurrido y que han facilitado el surgimiento de tecnologías, conceptos,

¹³⁷ Si bien este informe debería estudiarse más adelante para seguir con nuestro orden cronológico, consideramos conveniente abordarlo en este punto para entrelazar las ideas y tener una mayor comprensión de ambos informes.

instituciones jurídicas, solución de controversias, principios ambientales en el ámbito internacional, convenciones, convenios, tratados, protocolos para la conservación y protección ambiental, que pueden generar un futuro continuado. No obstante, muchos otros han contribuido a perpetuar la pobreza, la destrucción de recursos, la acumulación de toxinas y la destrucción de la naturaleza, con lo que agotan la capacidad de sostén de la Tierra.

Es por ello que en 1992 los resultados fueron peores que los anteriores, puesto que a pesar de las mejoras tecnológicas mundiales, “una mayor conciencia y políticas medioambientales más firmes”, muchos flujos de recursos y de contaminación habían traspasado los límites.¹³⁸

Basándose en los datos globales, en el modelo *World3* y en lo que Dennis Meadows y sus colaboradores aprendieron en esos veinte años, las tres conclusiones que mencionamos son válidas aún, sin embargo fue necesario su complemento, por lo que nuestros especialistas concluyeron en su segundo informe lo siguiente:¹³⁹

1. La utilización humana de muchos recursos esenciales y la generación de diversos tipos de contaminantes han sobrepasado ya las tasas que son físicamente sostenibles. Sin reducciones significativas en los flujos de materia prima y energía, habrá en las décadas venideras una incontrolada disminución por persona de la producción de alimentos, el uso energético y la producción industrial.
2. Para evitar esta disminución son necesarios dos cambios: el primero es una revisión global de las políticas y prácticas que perpetúan el crecimiento del consumo material y de la población; el segundo es un incremento rápido y drástico de la eficiencia con la cual se utilizan los materiales y las energías.
3. Una sociedad sostenible es aún técnica y económicamente posible. La transición hacia una sociedad sostenible requiere un cuidadoso equilibrio entre objetivos a largo y corto plazo, y un énfasis mayor en la suficiencia, equidad y calidad de vida, que en la cantidad de la producción. Exige más que la productividad y más que la tecnología.

Las ideas de límite, sostenibilidad, suficiencia, equidad y eficiencia no son barreras, obstáculos ni amenazas, son guías hacia un mundo nuevo. El

¹³⁸ *Cfr.* Meadows, Donella H. *et al.*, *op. cit.*, nota 136, pp. 21 y 22.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 23.

desarrollo sustentable, y no mejores armas o luchas por el poder o la acumulación material, es el último reto para la energía y creatividad de la raza humana.

Como podemos apreciar, *colapso global o futuro sostenible* es la secuela de *Los límites del crecimiento*. Por lo que con base en ello, esperamos que la elección de la humanidad sea a favor de la sostenibilidad, ya que esto constituye uno de los objetivos de este trabajo de investigación.

II. CONFERENCIAS INTERNACIONALES

1. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972*

Para iniciar este inciso es importante señalar que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas establece como uno de sus principios que dicha organización tendrá que

realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.¹⁴⁰

Asimismo, dicta el mandato a la Asamblea General para fomentar la cooperación internacional. Si bien éste no hace referencia específica a la cooperación en materia ambiental, podemos deducir que ésta se encuentra implícita en la cuestión sanitaria.

No obstante lo anterior, consideramos que el fundamento jurídico de las grandes conferencias internacionales y los organismos que de ellas se derivan, se encuentra en el capítulo noveno de la carta que faculta a la ONU a realizar las negociaciones necesarias para crear nuevos organismos especializados para realizar sus propósitos.

¹⁴⁰ Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York, U.S.A., Naciones Unidas, Servicios de Información Pública, capítulo 1, artículo 10., apartado 3.

Sobre la base de lo mencionado, tenemos que los primeros pasos hacia la institucionalización de medidas tendientes a resolver problemas ambientales se dan el 3 de diciembre de 1968, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas emite una resolución sobre *Problemas del Medio Humano*. Basándose en ella, el 15 de diciembre de 1969 emite otra resolución donde convoca a una Conferencia sobre el Entorno Humano para 1972,¹⁴¹ la primer conferencia internacional de carácter político donde fueron abordados los problemas ambientales y humanos, en la cual se establecieron los principios ambientales que debían guiar el comportamiento de los actores internacionales.

Sin embargo, el antecedente de esta conferencia surgió de la propuesta sueca de 1968 para una Conferencia sobre Problemas del Medio Ambiente Humano, cuyos objetivos eran crear las bases para un entendimiento reflexivo entre las naciones sobre los problemas del medio ambiente humano, y enfocar la atención de los gobiernos y la opinión pública de varios países, sobre la importancia del problema.

Finalmente, la reunión se llevó a cabo en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y asistieron los representantes de 113 países, miembros de varios organismos de Naciones Unidas, así como representantes de las esferas académicas e instituciones, organizaciones intergubernamentales y organismos no gubernamentales; asistieron cerca de 1,200 diplomáticos. Se formaron tres comisiones que estudiaron los problemas centrales “aspectos educativos y sociales de los problemas ambientales y los asentamientos humanos; el desarrollo y el medio y la administración de recursos naturales; y la contaminación y las cuestiones de organización internacional”.¹⁴²

Cabe señalar que antes de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se llevara a cabo, los problemas ocasionados al medio ambiente en la mayoría de los países (a excepción del de contaminación marina por derrame de hidrocarburos) se trataban de forma local, es decir, los Estados desarrollaban mecanismos para atender un problema en particular, sin cuestionarse que se pudieran perturbar las actividades e incluso afectar la salud de la población de otras entidades en su territorio o fuera de él, y menos el que ocasionara efectos nocivos a largo plazo. Posterior a la citada conferencia, la panorámica de los problemas ambientales

¹⁴¹ Conocida como la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972.

¹⁴² Seara Vázquez, Modesto, *Tratado general de la organización internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 364.

siguió de forma más palpable una dinámica que perdura hasta nuestros días: *la dinámica de la cooperación internacional en materia ambiental*.¹⁴³

De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano emanó una importante declaración¹⁴⁴ que establece 26 principios ambientales no vinculantes que deben guiar el comportamiento de los actores internacionales, por lo que reconoció la obligación de todos los países de participar en la protección del medio ambiente global. De igual forma se formuló un plan de acción con 109 recomendaciones sobre las medidas que los gobiernos y organizaciones internacionales deben adoptar para la protección de la vida, el control de la contaminación provocada por las actividades irracionales del hombre, y el mejoramiento de las ciudades y otros lugares habitados por él. También se designó al 5 de junio *Día mundial del medio ambiente* e instó para que en ese día los gobiernos y las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas emprendan actividades que reafirmen su preocupación por la protección y el mejoramiento del medio ambiente con miras a hacer más profunda la conciencia de los pueblos hacia el entorno humano.

Si bien estos principios, conocidos como derecho blando (*soft law*), no obligan legalmente a los países firmantes, sí podemos decir que algunos de ellos han sido aceptados como derecho consuetudinario a lo largo del tiempo, convirtiéndose en el fundamento sobre el cual se ha construido una estructura jurídica permanente. Tal es el caso del *principio 22, pago por riesgo y pago por daño*, que significa que el daño ambiental que cause o pueda causar un país que directa o indirectamente afecte a terceros, debe ser remediado.

En la Declaración sobre Medio Ambiente Humano, los países aceptaron por primera vez una limitación al principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales. Efectivamente, en el *principio 21* de dicha declaración se confirmó el derecho de los Estados de explotar sus recursos naturales conforme a sus propias políticas de desarrollo (es decir, se reconoce la soberanía de los Estados sobre los mencionados recursos), pero se

¹⁴³ Llañés Herrera, Dora Luz, “El medio ambiente en las relaciones internacionales”, *Curso: el medio ambiente en las relaciones internacionales*, Distrito Federal, México, UNAM, Programa Universitario del Medio Ambiente, del 16 al 27 de agosto de 1999.

¹⁴⁴ Durante el XXVII periodo de sesiones de la Asamblea General (1972), se recibió el informe de la conferencia, mejor conocido como *Declaración de Estocolmo* e inmediatamente se tomaron las medidas para aplicar las resoluciones aprobadas.

complementó con la obligación de asegurarse que las actividades realizadas en su territorio no causaran daños en las zonas localizadas más allá de su jurisdicción.

El principio es importante para los países en desarrollo, quienes de esta manera aseguran que ningún país podrá intervenir directa o indirectamente en la forma en que utilizan o conservan sus recursos naturales.

Resulta importante señalar que es a partir del caso *Trail Smelter* cuando surge el principio de que el territorio de un Estado no puede ser utilizado para causar daño al medio ambiente de otros Estados. Dicho principio, que nació de un precedente arbitral, fue confirmado en numerosos instrumentos de carácter internacional obligatorios y no obligatorios,¹⁴⁵ para concluir con su formulación definitiva en el citado *principio 21* de la Declaración de Estocolmo, texto jurídico no obligatorio, hoy día generalmente reconocido como regla de derecho internacional consuetudinaria.

Al referirse a dicha norma consuetudinaria Alonso Gómez Robledo comenta:

La obligación general de “debida diligencia” es sin lugar a duda una noción muy flexible, susceptible de ser adaptable a las circunstancias en forma muy diversa, sin embargo está también fuera de toda duda que dicha obligación impone ineluctablemente a todo Estado, el deber de poseer de manera permanente el aparato jurídico y material necesario a fin de asegurar “razonablemente” el respeto de las obligaciones internacionales, debiéndose dotar en el terreno de la protección del medio ambiente, de la legislación y reglamentación administrativa, civil y penal que sean necesarias.¹⁴⁶

Por lo tanto, los Estados no sólo tienen la obligación de supervisar su propio territorio, sino que además deben ejercer control de las actividades que puedan tener efecto más allá de sus fronteras. En este sentido el aludido *principio 21* no sólo se refiere a la *jurisdicción* sino también al *control* de los Estados.

¹⁴⁵ Tales como la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Acta Final de la Conferencia de Helsinki sobre la Seguridad y Cooperación en Europa de 1975, la Convención sobre el Derecho del Mar (artículo 194, inciso 2o.), y la Convención de Ginebra de 1979 sobre la contaminación atmosférica fronteriza a larga distancia. Este último instrumento, al reproducir también dicho principio, lo califica de *expresión de la convicción común*.

¹⁴⁶ Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *op. cit.*, nota 95, p. 237.

En el plano de la cooperación internacional, debe destacarse el *principio 24*, donde se pone de manifiesto la importancia de la misma en los siguientes términos:

Las cuestiones internacionales referidas a la protección y mejora del medio ambiente deberán ser aprobadas con un espíritu de cooperación con todos los países, grandes o pequeños, en un pie de igualdad. Una cooperación por la vía de acuerdos multilaterales o bilaterales u otros medios apropiados es indispensable para limitar eficazmente, prevenir y eliminar los atentados al medio ambiente producto de las actividades ejercidas en todos los ámbitos, y en el respeto de la soberanía de los intereses de todos los Estados.

Es pertinente citar, asimismo, la resolución 2925 de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada *Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente*, que señala: “La Asamblea General... subraya que, en la exploración, explotación y el desarrollo de sus recursos naturales, los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en zonas citadas fuera de su jurisdicción nacional”. Ello significa que debe existir un aprovechamiento equitativo y razonable de los recursos naturales, lo que surge no sólo de la mencionada resolución, sino que se articula principalmente en distintos instrumentos y en la práctica consuetudinaria emanada de la Declaración de Estocolmo.

En tal sentido resulta importante citar la resolución 44/30 de la Asamblea General, denominada *Desarrollo Progresivo de los Principios y Normas del Derecho Internacional Relativo al Nuevo Orden Económico Internacional*. En su párrafo 167 I, dice lo siguiente:

Existe una obligación positiva que incumbe a los países desarrollados y a las organizaciones internacionales de asistir a los países en desarrollo en diversa forma:

- a) Facilitar, mediante un intercambio y una difusión más amplia, una mayor corriente de información hacia los países en desarrollo, con el objeto de ponerlos en condiciones de optar entre diversas tecnologías con pleno conocimiento de las posibilidades, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías más avanzadas.
- b) Brindar asistencia técnica a los países en desarrollo para la creación y el afianzamiento de sus infraestructuras científicas y tecnológicas.
- c) Dedicar una mayor parte de las actividades de investigación y desarrollo de los países desarrollados a problemas que interesan fundamentalmente a

los países en desarrollo, a fin de encontrar, de preferencia en colaboración entre estos últimos, soluciones tecnológicas apropiadas para dichos problemas.

El panorama descrito establece un sustento doctrinario y positivo al derecho internacional ambiental y a uno de sus componentes esenciales como lo es la equidad. Sin duda, esta rama del derecho internacional tiene entre sus tantos objetivos privilegiar a los países en desarrollo para hacer plenamente efectivo el principio de igualdad de derechos. En ese contexto, su propósito es el de proteger y salvaguardar a toda la humanidad de los problemas que provoca la explotación indiscriminada de los recursos naturales y la consecuente depredación del medio ambiente.

También, dentro del ámbito de las resoluciones, es preciso mencionar las resoluciones 3129 y 3281, esta última acerca de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que sostiene en particular que la cooperación entre Estados involucrados en la explotación de recursos comunes debe llevarse a cabo sobre la base de un sistema de información y consulta previa. Asimismo, la Convención sobre la Protección del Medio Ambiente de los Estados Escandinavos, propone en su artículo V el deber de las autoridades nacionales competentes de autorizar y dar permisos cuando proceda para ciertas actividades peligrosas. Por otro lado, la Convención del Derecho del Mar, en su artículo 206 señala un deber de los Estados que tienen razones suficientes para creer que ciertas actividades puedan causar contaminación sustancial o daños significativos al medio ambiente, de evaluar los efectos potenciales de dichas actividades en el medio ambiente marino, y comunicar los informes y los resultados de dichas evaluaciones, de acuerdo con los procedimientos de la misma convención.

Resulta importante destacar los principios 6 y 7, ya que tienen una relación directa con nuestro trabajo de investigación. El *principio 6* señala:

Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

Este principio surge del anteproyecto propuesto por Suecia, el cual sufre transformaciones, ya que el grupo de trabajo lo combina con la propuesta presentada conjuntamente por Brasil, Costa Rica, Egipto, Yugoslavia y

Zambia. Finalmente la conferencia, además de realizar algunos cambios, adicionó la propuesta china.

En cuanto a su obligatoriedad, el profesor Louis B. Sohn¹⁴⁷ comenta que hubiera sido más útil si la conferencia hubiera impuesto en primer lugar la obligación de los Estados de tomar todas las medidas necesarias para poner un alto a la descarga de las sustancias tóxicas o perjudiciales. Tal autor considera que existe un acuerdo general sobre el peligro especial que representan no solamente para los ecosistemas, sino también para el ser humano, por lo que la conferencia debió poner especial énfasis en incorporar una obligación concreta.

Este tema ya se había tratado con anterioridad, si bien no tan general, como es posible apreciar en el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1954, el Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos de 1969 y finalmente, en el Convenio Internacional sobre Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias de 1972.¹⁴⁸

De igual forma, la Declaración de Estocolmo contiene principios en los que se determina la obligación de los Estados por mantener el equilibrio del ecosistema y la necesidad de cooperación internacional entre éstos, y los organismos internacionales especializados para controlar, reducir y prevenir la contaminación del mar, tal es el caso del *principio 7*, que establece:

Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar.

Este principio está íntimamente ligado con el principio 6 en cuanto a su aplicación. Su inclusión se debe a la lentitud de los esfuerzos paralelos de la Convención Internacional sobre Contaminación del Mar por Vertimien-

¹⁴⁷ Cfr. Sohn, Louis B. “The Stockholm Declaration on the Human Environment”, *Harvard International Law Journal*, Estados Unidos, núm. 3, 1973, vol. 14, p. 462.

¹⁴⁸ Todos estos convenios fueron suscritos por México en su oportunidad (los cuales serán estudiados en incisos posteriores), asimismo, existen las siguientes convenciones: la Convención sobre Alta Mar, Ginebra 29/4/58, y la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en la Alta Mar, Ginebra 29/4/58.

to de Desechos y Otras Materias, la cual se esperaba firmar en esta Conferencia de Estocolmo, pero al no ser posible, el representante de la India propuso la inclusión de este principio aceptado por la mayoría.

Louis B. Sohn y Jon Mc. Lin opinan que este principio, a diferencia de otros, establece una obligación a los Estados, de *tomar* todas las medidas posibles.¹⁴⁹

El limitado alcance que puede darse al término *possible*, deja entrever las múltiples complicaciones originadas en su interpretación, y la indiscutible facilidad de los Estados para eximirse de responsabilidad a través de su imposibilidad para adoptar otras medidas.

Si bien es cierto que la contaminación del medio marino por petróleo no es señalada de manera específica en la Conferencia de Estocolmo, sí establece la obligación de prevenir, reducir y controlar cualquier tipo de contaminación en el mar, da la pauta para la creación de programas y organismos especializados tanto nacionales como internacionales, y la celebración de posteriores convenios regionales y mundiales al respecto.

Otro resultado concreto de esta conferencia fue la creación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU), del Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA),¹⁵⁰ con el mandato de catalizar las actividades del Sistema de Naciones Unidas en favor del medio ambiente, es decir, es un órgano encargado de atender los problemas ambientales mundiales. El objetivo del PNUMA es “salvaguardar y mejorar el medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras”.¹⁵¹ La sede de este organismo internacional se estableció en Nairobi, Kenya, y es hasta la fecha la única agencia de las Naciones Unidas que tiene sus oficinas principales establecidas en un país en desarrollo. Dentro del PNUMA, el órgano encargado de llevar a cabo no sólo las cuestiones relacionadas con la cooperación sino de proponer políticas de acción es el Consejo de Administración.

¹⁴⁹ Cfr. Sohn, Louis B., *op. cit.*, nota 147, p. 462.

¹⁵⁰ El secretario general de las Naciones Unidas mediante la resolución 2997 (XXVII) del 15 de diciembre de 1972, recomendó la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Veinte años después de Estocolmo; informe anual del director ejecutivo 1992*, Nairobi, Kenya, PNUMA, 1993, p. 4.

¹⁵¹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, Nairobi, Kenya, PNUMA, 1980, p. 5.

En 1972 durante la Conferencia de Estocolmo, fue constituido el Fondo, el cual es considerado como uno de los pilares del PNUMA. Su objetivo es la asignación de recursos en áreas prioritarias.

La primera aportación al Fondo fue de “6.6 millones de dólares de los Estados Unidos, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente recibió además 1.75 millones de dólares del presupuesto ordinario”.¹⁵²

En 1992, durante la Conferencia de Río, se decidió establecer el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF, por sus siglas en inglés),¹⁵³ con el propósito de proporcionar más fondos a título de subvención para cubrir el costo de los gastos adicionales convenidos para el logro de beneficios ambientales mundiales. El FMAM financia actividades en cuatro áreas prioritarias:

- 1) Calentamiento de la atmósfera
- 2) *Diversidad biológica*
- 3) Agotamiento de la capa de ozono estratosférico
- 4) Aguas internacionales.

El FMAM fue establecido en 1991 de forma *provisional* por un periodo de tres años. Para la etapa *provisional*, el FMAM contó con 1,230 millones de dólares estadounidenses. El Fondo, para el desempeño de sus funciones, cuenta con el Grupo Asesor Científico y Tecnológico conformado por 16 miembros que actúan a título independiente. Este grupo ha establecido los criterios de aceptabilidad de los proyectos, así como las prioridades del programa de trabajo del FMAM.

En 1993, concluido el plazo *provisional* del FMAM, se celebró una reunión en Cartagena, Colombia, donde se decidió que el FMAM continuara siendo el órgano financiero de las cuatro áreas prioritarias antes mencionadas. Después de dicha reunión, se hablaba del FMAM *reestructurado*.¹⁵⁴

Si bien el Fondo continuó con sus operaciones, los Estados manifestaron la necesidad de que contara con reglas claras y de ser posible con un programa de actividades por regiones para que de esa forma fuera posible

¹⁵² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *op. cit.*, nota 150, p. 5.

¹⁵³ *Global Environment Facility*.

¹⁵⁴ Los Estados donantes del fondo reconstituyeron las reservas del mismo, se habla que de 1993 a 1996 se inyectaron recursos por 2,800 y 4,200 millones de dólares respectivamente. Llañes Herrera, Dora Luz, *op. cit.*, nota 143.

evaluar los resultados del mismo; asimismo, se hizo hincapié en la necesidad de contar con más recursos.

Desde el punto de vista conceptual, por ser los países industrializados los que primero se preocuparon por las cuestiones ambientales y dado su predominio en la Conferencia de Estocolmo, se generó un discurso según el cual los países en desarrollo eran los que más deterioran el medio ambiente pues, en su afán de obtener ingresos económicos, utilizan desmedidamente los recursos naturales, sobre todo para satisfacer las necesidades de una población con un crecimiento absolutamente sin control. La respuesta de los países en desarrollo fue un cuestionamiento general de los patrones de consumo de los países industrializados y de la existencia de un comercio internacional que no tenía en cuenta aspectos de equidad, y no se preocupaba por los derechos individuales o comunitarios.

Sobre la base de lo anterior, se comenta que las Naciones Unidas lograron apenas un éxito limitado, más bien de tipo declaratorio, puesto que la oposición o por lo menos un elevado escepticismo político, provino de los países en desarrollo, del Grupo de los 77 que vieron en la política ambiental un costo insuperable y un obstáculo al propio desarrollo, que en su conceptualización estrecha y simplificada, contribuía ya al deterioro ambiental. Un delegado brasileño llegó a afirmar que se deseaba la contaminación porque significaba industrialización. Con esa posición y diversas salvaguardas nacidas de la ambigüedad de los discursos de varios jefes de gobierno de países de Asia y África, las políticas ambientales, sobre todo en los países en desarrollo, no podían encaminarse con brío y eficacia.

Al respecto, en la conferencia se estableció en el *principio 4*:

El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro, por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres.

Se plasmó en el siguiente *principio 5*, de modo complementario: “Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo”.

Más adelante, la Conferencia de Estocolmo prevé otras reglas aplicables a los recursos naturales en general como son los *principios 13, 14 y 17*, donde se enfatiza el uso y planificación *racional* de estos recursos, pero no aclara que es lo que se entiende por *racional* y deja en manos de cada Estado, la interpretación y ejecución del mismo.¹⁵⁵ Este lineamiento da lugar a que la responsabilidad de cada Estado sea diferente, ya que si tenemos en cuenta que el 20 o 30% de la humanidad que vive en los países desarrollados dispone, para su propio uso, de cerca del 80% o más de los recursos naturales del mundo, resulta que los países en vías de desarrollo son los que en pro del progreso propio se ven *obligados* a tomar esta política económica devastadora, y es precisamente por esto que la conferencia hace mención de las diversas obligaciones que deberán contraer los Estados desarrollados de cooperación financiera y tecnológica.¹⁵⁶

Basándose en lo anterior, la trayectoria que se siguió a partir de Estocolmo 1972, consistió en el establecimiento, en algunos países, de un sistema de normas y castigos, destinado sobre todo a desechos industriales, a obligar a las empresas contaminantes a absorber el costo ambiental de su actividad específica. Este sistema se generalizó en la OCDE y en la Comunidad Europea con diverso éxito o dificultad. Los países en desarrollo tuvieron que asumir políticas ambientales en características desiguales, partiendo entre otras cosas, de un gran desconocimiento de su situación ambiental y en particular de una estructura industrial sin atender el nivel de capacitación empresarial, obrera y de la administración pública, donde jamás se había tenido en cuenta el medio ambiente, y en donde la sociedad en general carecía en alto grado de conciencia ambiental. La idea del sistema de normas y castigos (N y C) supone en realidad las condiciones en que la industria opera en los países industrializados y bien informados, donde además se generan tecnologías útiles para cumplir objetivos ambientales. Se podía suponer que las grandes empresas transnacionales y otras atenderían los efectos del sistema N y C al invertir en tecnologías más limpias y a la vez competitivas, y que las sociedades mismas, y no sólo las autoridades, vigilarían su conducta ambiental. En los países clasificados como semi-industrializados o de menor etapa de desarrollo, donde prevalecía menos conciencia ambiental, social y las administraciones públicas padecían de grandes deficiencias, la política N y C no podía ser eficaz. Es extraño que no se

¹⁵⁵ Véase el *principio 17* de la Declaración de Estocolmo.

¹⁵⁶ Véase el *principio 12* de la Declaración de Estocolmo.

reconociera desde el principio que la acción y las características de los sectores empresariales en este tipo de países requería introducir incentivos precisos para vencer las resistencias a la implantación de tecnologías proambientales. Si existiera semejante asimetría, habría sido lógico pensar que los gobiernos y los grupos empresariales, ante el problema ambiental, habrían diseñado políticas que combinaran la normatividad con los incentivos y otros instrumentos económicos. Sin embargo, no fue así hasta que en la OCDE, hacia 1988, a juzgar por documentos de trabajo de la época, se empezó a examinar con sentido crítico la política ambiental de N y C.¹⁵⁷

Desde un punto de vista más operativo, la Conferencia de Estocolmo fue la inspiración y el punto de partida para la negociación de numerosas convenciones multilaterales, regionales y bilaterales para proteger los recursos naturales aunque, es menester señalarlo, con enfoques parciales y sectoriales. Se adoptaron instrumentos jurídicos para proteger recursos naturales específicos, como los humedales, ciertas especies de flora y fauna, áreas naturales de especial interés,¹⁵⁸ los recursos minerales, los hidrocarburos,

¹⁵⁷ Urquidi, Víctor L., “La problemática ambiental global y el desarrollo sustentable”, *Seminario de economía ambiental*, Distrito Federal, México, Instituto Nacional de Ecología, Semarnap, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 24 y 25 de abril de 1997.

¹⁵⁸ Véanse, por ejemplo, la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar de 1982, artículo 61 a 73; el Convenio sobre las Marismas (humedales) de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, adoptado en Ramsar el 2 de febrero de 1971, en vigor desde el 21 de diciembre de 1975; Protocolo de enmienda, adoptado en París el 3 de diciembre de 1982, en vigor desde el 1 de octubre de 1986; la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, adoptada en París el 16 de noviembre de 1972, en vigor desde el 17 de diciembre de 1975; la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres, adoptada en Washington D. C., el 3 de marzo de 1973, en vigor desde el 1 de julio de 1975; las enmiendas a la misma, adoptadas en Bonn el 27 de junio de 1979; la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, adoptada en Bonn el 23 de junio de 1979, en vigor desde el 7 de noviembre de 1983; el Acuerdo internacional sobre las maderas tropicales, adoptado en Ginebra el 18 de noviembre de 1983, en vigor desde el 1 de abril de 1985; y la Carta mundial para la naturaleza, adoptada por la AGONU a través de su resolución 37/7 del 28 de octubre de 1982.

Son también dignos de citarse numerosos acuerdos regionales. Por ejemplo, el Acuerdo sobre la conservación de los osos polares, adoptado en Oslo el 15 de noviembre de 1973, en vigor desde el 26 de mayo de 1976; el Convenio sobre la conservación de la naturaleza en el Pacífico Sur, adoptado en Apia el 12 de junio de 1976, en vigor desde el 28 de junio de 1990; el Tratado de cooperación para el desarrollo de la cuenca amazónica, adoptado en Brasilia el 3 de julio de 1979, en vigor desde el 2 de febrero de 1980; el Convenio sobre la conservación de la flora y fauna silvestres y los hábitat naturales de Europa, adoptado en Berna el 19 de septiembre de 1979, en vigor desde el 1 de junio de 1982; el Convenio para

etcétera, o para regular ciertas actividades específicas, como el comercio de especies en peligro de extinción y la contaminación marina derivada de buques, entre otros.¹⁵⁹

Así pues, aunque en esta etapa la comunidad internacional adquirió una nueva percepción de los problemas ambientales, la relación entre el medio ambiente en su totalidad y los recursos naturales particulares continúa en forma sectorial y parcial.

2. *Carta Mundial de la Naturaleza, 1982*

A diez años de la reunión de Estocolmo, por resolución del 28 de octubre de 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó los principios de la Declaración de Estocolmo por intermedio de la Carta Mundial de la Naturaleza. Se trata de un documento de tinte ético y poco práctico que tiene el mérito de reflejar las preocupaciones ambientales de ese momento.¹⁶⁰

la conservación y ordenación de la vicuña, adoptado en Lima el 20 de diciembre de 1979, en vigor desde el 19 de marzo de 1982; el Acuerdo de la ASEAN sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, adoptado en Kuala Lumpur el 9 de julio de 1985, todavía sin entrar en vigor.

¹⁵⁹ Véase el Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques, adoptado en Londres el 2 de noviembre de 1973, en vigor desde el 2 de octubre de 1983. Modificado por el protocolo adoptado en Londres el 17 de febrero de 1978.

Véanse también el protocolo relativo al Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por contaminación por hidrocarburos, adoptado en Londres el 19 de noviembre de 1979, en vigor desde el 8 de abril de 1981; el protocolo para enmendar el Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daño por contaminación por hidrocarburos, adoptado en Londres el 25 de mayo de 1984, todavía sin entrar en vigor; el Convenio relativo a responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares, adoptado en Bruselas el 17 de diciembre de 1971, en vigor desde el 15 de julio de 1975; el Convenio sobre limitación de responsabilidad por reclamaciones marítimas, adoptado en Londres el 19 de noviembre de 1976, en vigor desde el 1 de diciembre de 1986; el Convenio sobre responsabilidad civil por los daños de contaminación por hidrocarburos resultantes de la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos, adoptado en Londres el 1 de mayo de 1977, todavía sin entrar en vigor; y el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, adoptado en Londres el 19 de noviembre de 1990.

¹⁶⁰ Zeballos de Sisto, María Cristina, “El derecho ambiental internacional: esquema de su evolución”, <http://www.rachel.org/library/browse.cfm?b=cat>, fecha de consulta: 27 de noviembre de 2002.

Se reconoce la necesidad de que se deben adoptar medidas adecuadas en los niveles nacional e internacional para proteger la naturaleza y promover la cooperación internacional en esta esfera. Se hace referencia a los beneficios que se pueden obtener de la naturaleza, lo cual depende del mantenimiento de los procesos naturales y de la diversidad de las formas de vida, y que estos beneficios peligran cuando se procede a una explotación excesiva o se destruyen los hábitat naturales.

De igual forma, se invitó solemnemente a los Estados miembros a que, en el ejercicio de su soberanía permanente sobre sus recursos naturales, reconocieran al realizar sus actividades, la importancia suprema de la protección de los sistemas naturales, del mantenimiento del equilibrio y la calidad de la naturaleza y de la conservación de los recursos naturales, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

En sí, la carta proclama principios de conservación, no vinculantes, respecto a los cuales debe guiarse y juzgarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza.

3. *Reporte “Nuestro futuro común”, 1987*

En razón de los problemas que tuvo que enfrentar la obtención de resultados derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972 y a los primeros diez años de labor del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en 1983 mediante la resolución 38/161 el secretariado general de las Naciones Unidas encomendó a la entonces primer ministro noruega Gro Harlem Brundtland y al Dr. Mansour Khalid, primer ministro de Sudán, la misión de establecer una comisión independiente que entre otras cosas

propusiera estrategias ambientales de largo plazo para alcanzar el desarrollo sustentable hacia el año 2000 y más allá; recomendar que la preocupación por el medio ambiente pudiera traducirse en mayor cooperación entre los países desarrollados y los países en desarrollo así como establecer objetivos comunes y complementarios que tuvieran en cuenta la interrelación entre los hombres, el medio ambiente, los recursos y el desarrollo; examinar cómo y con qué medios la comunidad internacional puede abordar problemas ambientales.¹⁶¹

¹⁶¹ The World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Nueva York, U.S.A., Oxford University Press, 1987, p. ix.

Algunos países industrializados habían emprendido desde fines de los años sesenta programas de mejoramiento ambiental, que en los años setenta fueron la base para las orientaciones generales y precisas que habrían de dar la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Comunidad Europea acerca de las políticas reguladoras entonces consideradas como indispensables. En tanto que los países caracterizados por funcionar bajo economías de planificación central dieron pocas muestras entre 1982 y 1984 de preocuparse por el ambiente. A su vez, entre los países en vía de desarrollo, la política ambiental careció durante ese periodo de verdadero empuje. Los deterioros ambientales específicos de muchos de estos países en desarrollo situados en los diferentes continentes, su pérdida de recursos naturales renovables y de su biodiversidad, y la presencia de condiciones sociales, técnicas y a veces económicas poco propicias para otorgar al medio ambiente la prioridad política necesaria, hacían ver la necesidad de integrarlos a aceptar lineamientos de políticas ambientales en el ámbito internacional. No se trataba de hacer *más de lo mismo* sino de abordar la problemática ambiental en todas sus dimensiones.¹⁶²

Finalmente, en 1987 se publicó el reporte de la Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo, denominado *Nuestro futuro común*. En dicho reporte se definió la relación del medio ambiente con el desarrollo. Este reporte, donde por primera vez aparece el término de *desarrollo sustentable*,¹⁶³ causó gran impacto, puesto que propuso mecanismos para solucionar los *problemas* ambientales. Es preciso recordar que el concepto de desarrollo sustentable tiene su origen en los años sesenta y setenta, cuando se empezó a advertir el peligro de los excesos de contaminación ya percibidos. Estas advertencias se produjeron en los medios científicos, en la opinión pública y académica en general y en algunos gobiernos que ya iniciaban políticas ambientales en relación con la atmósfera y el agua, e incluso en algún momento se recomendó el *ecodesarrollo*. No obstante, el Consejo del Progra-

¹⁶² Urquidi, Víctor L., *op. cit.*, nota 157.

¹⁶³ El concepto de desarrollo sustentable implica el desarrollo que atiende las necesidades presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para atender las suyas. La definición se basa en dos conceptos clave: el concepto de *necesidades*, que hace referencia a la prioridad que debe darse a las necesidades de los países pobres y la idea de límites impuestos por la tecnología y las organizaciones sociales a la habilidad del medio ambiente para atender las necesidades presentes y futuras. *Cfr.* The World Commission on Environment and Development, *op. cit.*, nota 161, pp. 43-65.

ma de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) hizo suyo el concepto en sus primeros años, es más, según su segundo director general, allí se acuñó el término *desarrollo sustentable* en los años setenta.¹⁶⁴ Pero no fue hasta la constitución de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (la llamada *Comisión Brundtland*), creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983, que rindió su informe en 1987, cuando el concepto se amplió y se propuso como eje central para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo convocada en Río de Janeiro en junio de 1992. Todas las instancias anteriores habían visualizado el problema del medio ambiente en forma parcial. Por lo que este informe, que no sólo reconocía aspectos técnicos de la política ambiental, sino además los sociales y económicos (al tomar en cuenta sus múltiples interacciones), fue la base de convocatoria de la Conferencia de Río de Janeiro, después de largos y difundidos preparativos en el ámbito internacional, regional y nacional, dando lugar a la formulación de documentos para inducir la adopción de importantes acuerdos, como lo es la Agenda 21.

La Comisión Brundtland, en su informe sobre Nuestro futuro común, al plantear el desarrollo sustentable tuvo el mérito de dar un gran paso adelante que dejaba atrás muchas de las teorías y visiones anteriores, todas ellas incompletas y carentes de atención al medio ambiente. Además de plantear el tema del desarrollo sustentable, llamó la atención sobre la necesidad de reducir el empleo de los energéticos de origen fósil —carbón, petróleo, gas— que ha caracterizado el desarrollo mundial en los últimos 200 años, y sobre todo en los recientes 50. La combustión a base de carbón y de derivados de petróleo, y en menor medida el empleo de gas natural, por sus emisiones de carbono y otros gases, explican, conforme a datos fehacientes, la creciente concentración neta de carbono en la atmósfera, no compensada por su absorción natural en los bosques y en superficies oceánicas. El llamado efecto invernadero, o sea el calentamiento gradual de la atmósfera, con su consecuencia en el nivel de los océanos, es ya tema de urgencia como lo reconocieron la Convención Marco sobre Cambio Climático firmada en Río de Janeiro y la Conferencia de las Partes llevada a cabo en Kioto en diciembre de 1997.

Con relación al cambio climático, el reporte Brundtland menciona que las especies naturales (entiéndase por éstas los animales, vegetales, micro-

¹⁶⁴ *Idem.*

organismos y sus respectivos genes), se encuentran en peligro de extinción si se considera que el cambio climático ocasionado por actividades antropogénicas podrá ocurrir de forma tal, que las especies sean incapaces de adaptarse y por ende perecer.¹⁶⁵

4. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992*

El 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en respuesta al informe de la Comisión Brundtland, decidió realizar una Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en junio de 1992. Más aún, se decidió que las naciones estarían representadas en la conferencia por sus jefes de Estado o de gobierno. Esto lo convierte en la primera *Cumbre de la Tierra*.

La resolución 44/228¹⁶⁶ que estableció el mandato de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), dejó muy claro que ésta sería una conferencia sobre medio ambiente y desarrollo, y que los temas deberían tratarse sobre una base integrada en cada aspecto considerado, desde el cambio climático hasta los asentamientos hu-

¹⁶⁵ “El promedio de duración de una especie es de unos cinco millones de años, las aproximaciones más exactas estiman que alrededor de 900,000 especies se han extinguido cada millón de años; durante los últimos doscientos millones de años ... el promedio de extinción estimado por causa humana es cientos de veces mayor ... Muchas especies están perdiendo población a escalas que reducen sus variaciones genéticas y su capacidad de adaptarse al cambio climático y a otras formas de adversidad medio ambiental”. *Ibidem*, pp. 148-150.

¹⁶⁶ La resolución 44/228 indicó que la conferencia deberá de “promover la evolución progresiva del derecho internacional del medio ambiente y del desarrollo, tomando en cuenta la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, así como las necesidades especiales y las preocupaciones de los países en desarrollo, y examinar en este contexto la factibilidad de elaborar derechos y obligaciones generales para los Estados, según sea apropiado, en el área del medio ambiente, tomando en cuenta los instrumentos legales internacionales relevantes”. De igual forma dispuso que la CNUMAD deberá “evaluar la capacidad del sistema de Naciones Unidas para asistir en la prevención y solución de controversias en la esfera ambiental, así como recomendar medidas en este caso, respetando los acuerdos internacionales y bilaterales que establecen provisiones para la solución de tales controversias”. Székely, Alberto y Ponce-Nava, Diana, “La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental; México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SRE, FCE, 1994, p. 306.

manos. De la CNUMAD se esperaba una serie de medidas concretas (que por cierto fueron logradas), las cuales incluían:

1. Una Carta de la Tierra o declaración de principios básicos que sea útil a las naciones y a la gente como guía de conducta frente al medio ambiente y el desarrollo, a fin de asegurar la vida e integridad futura de la Tierra como un hogar adecuado para los seres humanos y otras formas de vida.¹⁶⁷
2. Una agenda de acción, el *Programa 21*, que establezca el programa de trabajo acordado por la comunidad internacional para el periodo posterior a 1992 y el siglo XXI, con relación a los asuntos abordados en la conferencia.
3. Medios para poner en práctica la agenda, tales como: nuevos y adicionales recursos financieros, transferencia de tecnología, fortalecimiento de las capacidades y procesos institucionales.
4. Acuerdos sobre medidas legales específicas (convenciones para la protección de la atmósfera, la diversidad biológica y, de ser posible, los bosques).

Por lo tanto, la principal tarea de la conferencia fue la de trasladar la cuestión conjunta de medio ambiente y desarrollo al centro de la política económica y de la toma de decisiones. En este importante tema, la cooperación sólo puede basarse en intereses comunes; si bien existe un consenso generalizado sobre la necesidad de alcanzar un equilibrio sustentable entre medio ambiente y desarrollo, no debe sorprendernos que las perspectivas que tienen los países en desarrollo sobre estos temas, difieren sustancialmente de aquéllas de los países industrializados.¹⁶⁸

¹⁶⁷ La redacción de la Carta de la Tierra fue uno de los asuntos inconclusos de la Cumbre de la Tierra de Río en 1992. En 1994, Maurice Strong, secretario general de la Cumbre de la Tierra y presidente del Consejo de la Tierra, y Mikhail Gorbachov, presidente de Cruz Verde Internacional, lanzaron la nueva iniciativa de la Carta de la Tierra con el apoyo del gobierno holandés. En marzo de 1997 se formó la Comisión de la Carta de la Tierra para que supervisara el proyecto y la Secretaría de la Carta de la Tierra se estableció en el Consejo de la Tierra en Costa Rica, Río+5. Finalmente, la nueva fase de la iniciativa se inició con la aprobación oficial por parte de la ONU de la Carta de la Tierra en el Palacio de la Paz, en La Haya, el 29 de junio del 2000. “Iniciativa de la Carta de la Tierra”, <http://www.cartadelatierra.org>, fecha de consulta: 27 de noviembre de 2002.

¹⁶⁸ Cfr. Strong, Maurice F., “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia*

Se consideró la CNUMAD como una oportunidad para avanzar, ya que en primer término, el peligro de que ocurran verdaderas catástrofes ecológicas ha penetrado gradualmente en la conciencia colectiva de la humanidad. Dicho de otra manera, algunos incidentes aislados, como la emisión de gases tóxicos en Bhopal (India), el derrame de petróleo en el mar y en la zona costera de Alaska, y el accidente de una planta nuclear en Chernobyl (ex URSS),¹⁶⁹ así como el reconocimiento del peligro de que ciertos daños ecológicos irreversibles lleguen a afectar a toda la humanidad (cambios climáticos, enrarecimiento de la capa de ozono, pérdida de la biodiversidad), tiene hoy una inmensa capacidad de convocatoria entre los gobiernos y las sociedades civiles, especialmente en los países industrializados. Asimismo, se ha tomado conciencia de que estos fenómenos no respetan fronteras, y que por consiguiente, se requieren acuerdos y acciones de carácter multilateral para resolver un problema común: nada menos que la preservación del planeta.

En segundo lugar, la mencionada capacidad de convocatoria, sumada a la acentuada conciencia que existe para enfrentar un problema común, tiene el potencial de desbordarse a otras áreas del quehacer humano. En este sentido no es posible separar la dimensión ambiental de la perspectiva económica, ya que la mayoría de los riesgos de tipo ambiental son una expresión de fenómenos económicos y sociales: la explotación irracional o el consumo desenfrenado de los recursos de la naturaleza, la enajenación de los desechos de la explotación y consumo de dichos recursos, la presión demográfica sobre recursos finitos, la destrucción del patrimonio ambiental de futuras generaciones para satisfacer la demanda de generaciones presentes. Estos fenómenos tienen lugar tanto en sociedades ricas y altamente desarrolladas, como también y, por razones muy distintas, en sociedades en que existen situaciones de extrema pobreza, y en que millones de seres huma-

ambiental; México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, México, SRE, FCE, 1994, p. 26.

¹⁶⁹ Cabe señalar que después del fatal incidente ocurrido en Chernobyl, 58 Estados firmaron en Viena, el 26 de septiembre de 1986, una Convención sobre la Pronta Notificación de un Accidente Nuclear. Como su título indica, esta convención dispone que los Estados deben notificar sin demora cualquier accidente nuclear que tenga, o pueda tener, consecuencias radiactivas para otro Estado. Esta convención entró en vigor con inusitada rapidez un mes después. La velocidad de la codificación de esta regla puede explicarse únicamente por las circunstancias y por el reconocimiento de un deber internacional consuetudinario de notificar, anterior al accidente de Chernobyl.

nos contribuyen a la depredación de los recursos para poder sobrevivir. En consecuencia, y tal como lo reconocieron los gobiernos al aprobar la resolución 44/228,¹⁷⁰ el tema de la defensa ambiental no puede examinarse en abstracto; corresponde situarlo en un contexto económico social, político e institucional mucho más amplio.

En tercer lugar, al abordar de manera integral el desarrollo y el medio ambiente, crece la justificación de que se adopten amplios acuerdos entre los países industrializados y en desarrollo en materia de esfuerzos cooperativos en el ámbito mundial. Estos últimos países pueden desempeñar un papel importante, y contribuir así a mitigar algunos de los grandes problemas ambientales de carácter mundial (muchos de ellos, por cierto, derivados de los patrones productivos y de consumo de los países industrializados). Los países en desarrollo en general, y América Latina y el Caribe en particular, se presentaron a la conferencia mundial con considerables activos, habida cuenta de su biodiversidad y, en general, de su patrimonio ecológico que incluye la posibilidad de contribuir a regular el clima mundial. Los países desarrollados, por su parte, disponen de capital y de tecnología para facilitar el aprovechamiento de esos activos, en favor de un desarrollo ambientalmente sustentable. Ello sería la base perfecta para un importante esfuerzo cooperativo.

De ahí que la Conferencia de Río tuviera como antecedente un largo proceso preparatorio en el que los Estados negociaron los puntos que tendrían prioridad en la agenda ambiental internacional.¹⁷¹ Para ello se forma-

¹⁷⁰ "...la protección del medio ambiente en los países en desarrollo se debe considerar parte integrante del proceso de desarrollo y no se la puede concebir separada de él..."

¹⁷¹ La dimensión de los problemas vinculados a la protección de los mares y océanos está esbozada en la resolución 1/20, adoptada en el primer periodo de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Nairobi en agosto de 1990, y que se titula Protección de los océanos y todos los tipos de mares, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, aprovechamiento racional y desarrollo de sus recursos vivos.

Aun cuando los océanos, incluidos los mares ribereños, son extensos y cubren casi 70% de nuestro planeta, constituyen un medio ambiente complejo y frágil. Numerosas especies únicas viven en los océanos o dependen de ellos. Ellos son el principal sistema sustentador de la vida en el planeta. Proporcionan la mayor parte de nuestro oxígeno, humedad y condicionan nuestros patrones climáticos. Los mares brindan alimento y esparcimiento, y constituyen un medio para el comercio. Sin océanos sanos, la vida —tal como la conocemos hasta ahora— desaparecería. Existen pruebas contundentes que demuestran que los recursos marinos y costeros son objeto del mal manejo y abuso. Con demasiada frecuencia las decisiones que se adoptan en torno a estos recursos obedecen a intereses limitados y de corto alcance. Tales decisiones suelen tomarse sin que tengan un conocimiento científico cabal de las consecuencias potencialmente adversas a largo plazo, o bien, se hace caso omiso de ellas.

ron tres grupos de trabajo. Las reuniones preparatorias se realizaron de agosto de 1990 a abril de 1992. Uno de los aspectos que destacó en dichas reuniones, fue que los gobiernos ya contaban con medidas para la protección ambiental en sus sistemas legales.

La conferencia reunió 1,400 organismos no gubernamentales, 800 periodistas y 178 delegaciones al más alto nivel. Las negociaciones en la conferencia se caracterizaron por el cabildeo en grupos. Así tenemos que al interior del G-77 había una fuerte división porque no se tenía una posición en común. Este grupo enfocó sus negociaciones al establecimiento de mecanismos que facilitaran el acceso a nuevos recursos. Los países de la Unión Europea negociaron en torno a posiciones consensadas, sin embargo, destaca el papel de Francia que estuvo dispuesta, desde un principio, a adquirir compromisos más allá de los propuestos por la Unión Europea. Un elemento valioso que aportó este bloque fue el que más tarde sería conocido como principio de responsabilidad común pero diferenciada. Por otra parte, los Estados Unidos se destacaron por hacer propuestas que no le implicaran llevar a cabo, en el ámbito interno, modificaciones en sus políticas industriales y de producción. En lo relativo a la cooperación internacional se destacó promover la creación de mecanismos de verificación.¹⁷²

Resulta importante destacar que a pesar de ello se adoptaron cinco instrumentos básicos en los que se incorpora el compromiso de los Estados para enfrentar los problemas del medio ambiente y desarrollo en las décadas posteriores; además todos y cada uno de ellos hablan de promover el desarrollo sustentable. Los cinco documentos adoptados en la Cumbre de Río fueron los siguientes:

1. La Convención Marco sobre Cambio Climático (jurídicamente vinculante).
2. El Convenio sobre Diversidad Biológica (jurídicamente vinculante).
3. La Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (no vinculante).
4. La Declaración Autorizada no vinculante sobre el Aprovechamiento y Uso Sustentable de Todos los Tipos de Bosques (no vinculante).
5. La Agenda 21 (no vinculante).

¹⁷² Llañes Herrera, Dora Luz, *op. cit.*, nota 143.

Como se puede apreciar, la temática tratada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en su intento por hacer compatible la protección ambiental con el crecimiento y el desarrollo económico, atraviesa vertical y horizontalmente las relaciones humanas tanto en el interior de las sociedades como en las que se expresan a través de las relaciones entre países. Si bien la conferencia logró avances de gran importancia en ciertas áreas, también ha dejado grandes dilemas sin resolver. Se ha creado mayor conciencia de la problemática ambiental global, regional y nacional; pero falta mucho, aun en los países de mayor nivel educativo y de mayor cohesión social. Los programas de las Naciones Unidas y aun las fuentes adicionales de financiamiento acordadas en Río de Janeiro, más las aportaciones bilaterales, no aseguran aún el poder emprender acciones de gran aliento. Los mecanismos institucionales, en Naciones Unidas y en otras instancias, funcionan con pocos recursos y con lentitud. Pero sobre todo, se carece todavía de suficiente voluntad de las sociedades que integran el sistema de las Naciones Unidas para dar su pleno apoyo. Son muchos los países desarrollados que no pueden o no desean participar a la medida de sus posibilidades o en función de sus responsabilidades, no obstante varios han avanzado por su cuenta en la formulación y ejecución de políticas ambientales de gran consecuencia. Ninguno, sin embargo, ha emprendido el proceso de llegar a una etapa de desarrollo sustentable.¹⁷³ Debemos reconocer que sin el compromiso de los países industrializados será difícil, sino es que imposible, vencer los principales problemas ambientales y del desarrollo.

Tratar de entender qué fue la Conferencia de Río equivale a comprender tendencias y problemas fundamentales del mundo moderno. El concepto de desarrollo sustentable, centro de las discusiones de Río, contiene en sí mismo las principales contradicciones de nuestra época y, paralelamente, los elementos que pudieran lograr un equilibrio entre la civilización moderna y la naturaleza.¹⁷⁴

Una de las lecciones más severas que emergieron de la Cumbre de Río fue que solamente a través de un enfoque realista y pragmático se podrá abordar el gran desafío que plantea el binomio ya indisoluble de medio

¹⁷³ Urquidi, Víctor L., *op. cit.*, nota 157.

¹⁷⁴ Cfr. Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental; México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SRE, FCE, 1994, p. 7.

ambiente y desarrollo, y que por tanto no habrá consolidación posible sin el compromiso necesario de todos de aportar recursos nuevos y adicionales. De lo contrario empezaremos nuevamente el ciclo pernicioso de las revisiones interminables, sin realizaciones concretas. Es por ello que no se puede permitir, que en la cuenta regresiva que se inició en Río, se ponga de pretexto la ingenuidad o ignorancia para justificar la inacción; éste es en consecuencia el gran reto que enfrenta la humanidad para enfrentar el camino a recorrer desde la Cumbre de la Tierra.

A. Declaración de Río

La Declaración de Río fue uno de los resultados de la conferencia. Este documento tuvo por objeto establecer los principios para guiar la conducta de los Estados en la protección del medio ambiente.

La negociación de los principios generales se inició con la compilación de aproximadamente 180 propuestas de principios hechas por todos los países, reducidos a los 27 principios de la declaración final. La negociación avanzaba muy lentamente en el último Comité Preparatorio, por lo que el embajador Tomy Koh, presidente del comité, reunió en un grupo informal a ocho países desarrollados, con lo que logró un texto que fue adoptado finalmente en Río de Janeiro.

Los juristas Alberto Székely y Diana Ponce-Nava¹⁷⁵ realizaron un interesante análisis de los principios de la Declaración de Río, por lo que se considera importante hacer mención de los aspectos más sobresalientes de dicho estudio en las siguientes líneas.

Como en otras declaraciones, el preámbulo es una parte importante del documento que da una introducción a la luz de la cual deben ser considerados los principios. En el caso de la Declaración de Estocolmo, el compromiso fue lograr un preámbulo *literario* y una serie de principios más legalistas. El preámbulo del texto final de la Declaración de Río cuenta con cuatro breves párrafos en los que destaca la necesidad de “desarrollar los principios adoptados en Estocolmo”, de “establecer una asociación global nueva y equitativa entre los Estados, sectores claves de la sociedad y los pueblos”, “la integridad del medio ambiente y el desarrollo” y “la naturaleza interdependiente de la Tierra”.

¹⁷⁵ *Cfr.* Székely, Alberto y Ponce-Nava, Diana, *op. cit.*, nota 166, pp. 308-326.

Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Tras analizar diversas propuestas que buscaban reconocer el valor inherente del medio ambiente y los recursos naturales, se redactó al igual que en la Declaración de Estocolmo (principio 1), una formulación que ubica a los seres humanos como “centro de la preocupación del desarrollo sustentable”, al indicar que “tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía como la naturaleza”. Este principio da un lugar preeminente al desarrollo sustentable y es claramente antropocéntrico. Como se señaló, algunas delegaciones, Japón entre ellas, hubieran querido que se estableciera una obligación de proteger el medio ambiente y los recursos naturales por sí mismos, pero lamentablemente esta propuesta no tuvo aceptación general. Lo anterior es una formulación sumamente retórica que por una parte, ubica al ser humano en un ámbito carente de toda definición y significado sustantivo (“los seres humanos están en el centro de las preocupaciones por el desarrollo sustentable”), y por la otra, le otorga un derecho sin precedente ni consecuencia en derecho internacional (“tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”), que da además la impresión de que es la naturaleza la que tiene el deber para con los humanos, y no al revés. En contraste, el principio 1 de la Declaración de Estocolmo habla en forma mucho más próxima del derecho del ser humano a un medio ambiente de calidad en el contexto de otros derechos humanos, tales como la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas, pero también le imputa la responsabilidad de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, incluyendo asimismo, una mención al *apartheid* y los derechos de los pueblos bajo opresión, que en su momento, generó la oposición de Sudáfrica.

Desde este primer supuesto, *principio* se establece a la débil contribución de la Declaración de Río al derecho internacional, pues difícilmente puede pretenderse, por lo arriba aseverado, que tal texto contenga algo parecido a un principio de derecho internacional. Georg Schwarzenberger y E.D. Brown explican que los principios se extraen de las reglas jurídicas por ser común denominador de ellas. Es decir, una revisión de todo tipo de normas vigentes de derecho internacional puede permitir identificar en ellas una constante o común denominador, que sería precisamente a lo que se le denominaría un *principio*. El principio 1 de la Declaración de Río, como en

el caso de otros de sus principios, no es de derecho internacional y, por tanto, su contribución al mismo es más que cuestionable.

Principio 2. De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Este principio tiene su antecedente en el principio 21 de Estocolmo. Como ya se había señalado, el principio 21 fue uno de los de contenido más auténticamente jurídico de los vertidos en la Declaración de Estocolmo. Éste trató de equilibrar el derecho de un Estado a controlar los asuntos y recursos dentro de su territorio, con la responsabilidad de asegurar que lo que se haga dentro del territorio, no cause daño fuera de él. El derecho de un Estado a controlar la explotación de sus recursos naturales dentro de su territorio es uno de los componentes básicos de la soberanía estatal.

Todos los participantes en el grupo de redacción de la Declaración de Río estuvieron de acuerdo en que el equilibrio logrado en el principio 21 no deberá ser afectado, sin embargo, los países en desarrollo presionaron fuertemente para incluir una mención al concepto de *desarrollo*. Tras interminables negociaciones, se aprobó el principio 2, en los mismos términos que existía en la Declaración de Estocolmo, con la añadidura de las palabras *y desarrollo*, como se ha citado anteriormente.

La inclusión del término *desarrollo*, por una parte, constituye un escudo de los países pobres ante las presiones de los industrializados, para que los primeros detengan la desaforada destrucción de un medio ambiente altamente deteriorado por los segundos. Por otra parte, es un pretexto de los países pobres para continuar con sus proyectos desarrollistas, al seguir por cierto, modelos que probadamente son enemigos de la calidad del medio ambiente, y sin tener que enfrentar los obstáculos y los altos costos inherentes al cumplimiento de compromisos ambientales.

Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

A pesar de que el derecho al desarrollo ya había sido reconocido en la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, aprobada mediante la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU, del 4 de diciembre de 1986, los países en desarrollo se encontraron con la fuerte oposición de los países desarrollados que consideraban que consagrar el *derecho al desarrollo* en una declaración sobre medio ambiente, podría dar lugar a un resquicio por el que los países en desarrollo pudieran evadir el cumplimiento de sus compromisos de protección ambiental frente a la comunidad internacional. El *derecho al desarrollo* se trató conjuntamente con el *principio de equidad*. Así, el principio 3 establece que: “El derecho al desarrollo debe lograrse para cubrir equitativamente las necesidades de desarrollo y ambientales de las presentes y futuras generaciones”.

El concepto de *equidad* que se incluyó en el principio 3, fue el de equidad intergeneracional, es decir, el que aboga por la equidad entre las generaciones presentes y futuras, que consiste en la obligación de las generaciones presentes de seres humanos a proteger el medio ambiente para el beneficio de las generaciones que existirán en los años por venir.

Principio 4. 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.

Este principio consagra la integración de las políticas de protección del ambiente y las políticas de desarrollo. En la Declaración de Estocolmo este problema fue tratado en el preámbulo y en el principio 13, que impuso una obligación a los Estados de adoptar un enfoque en la planeación del desarrollo que integrara adecuadamente los factores ambientales relevantes.

Principio 5. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requerimiento indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

Este principio es un complemento del anterior. Se obliga a los Estados y a la gente a cooperar para erradicar la pobreza. El tema de la pobreza, a pesar que fue una preocupación tratada entre los negociadores de la Declaración de Estocolmo, no aparece en dicho documento. En la Declaración de Río, este texto fue resultado de una propuesta del Grupo de los 77, y tuvo su antecedente en la Resolución 44/228. En alguna forma, el espíritu de

este principio es una llamada a la equidad intrageneracional, es decir, a lograr niveles de vida similares entre toda la gente del mundo.

Principio 6. Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y el desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

Al igual que en otros principios, la Declaración de Estocolmo consigna la diferencia de circunstancias de los países en desarrollo, y así, menciona la situación especial de estos países en los principios 9, 10, 11, 12, 20 y 23. Aunque la Declaración de Río tiene sólo dos menciones del concepto de *país en desarrollo*, las ideas contenidas en prácticamente todo el documento están claramente dirigidas a establecer un marco para que los países en desarrollo reciban un tratamiento especial.

Principio 7. Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Resulta importante la atribución de una responsabilidad especial a los países desarrollados. Este es un planteamiento que no apareció en la Declaración de Estocolmo, por lo que se considera un gran avance el hecho de que en un instrumento que sienta las bases para el futuro desarrollo del derecho internacional, se establezca un precedente de esta naturaleza. También es interesante notar que este es el único principio de la Declaración de Río en el que hay una mención específica respecto a los *ecosistemas terrestres*, mientras que en la Declaración de Estocolmo la preocupación por los recursos naturales y los ecosistemas aparece en los principios 2, 3, 4, 5 y 7. Esta situación parece ser el resultado de la preocupación de los países participantes por conceptualizar el medio ambiente en una forma general y no

limitarlo a una preocupación por conservar los recursos naturales, además del siempre presente interés durante las negociaciones, de vincular el medio ambiente al desarrollo.

Principio 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenible y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Durante las negociaciones hubo muchas recriminaciones de los países desarrollados, quienes argumentaron en diversas ocasiones que el crecimiento descontrolado de la población es una de las principales preocupaciones sobre medio ambiente. Los países en desarrollo contrarrestaron este argumento al indicar, también con ánimo recriminatorio, que el verdadero problema ambiental tiene su origen en los patrones insostenibles de consumo. La fórmula de compromiso menciona los dos problemas sin responsabilizar a nadie de los mismos. En la Declaración de Estocolmo, en cambio, sólo se destaca el problema del crecimiento de la población o las concentraciones excesivas de población y la necesidad de aplicar políticas demográficas adecuadas; el problema de los patrones irrationales de consumo no fue tratado en ningún principio.

Principio 9. Los Estados deberán cooperar para reforzar las capacidades internas para el desarrollo sustentable mediante la mejora del entendimiento científico y el conocimiento tecnológico, fortaleciendo el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, especialmente de tecnologías nuevas e innovadoras.

Este principio contiene dos ideas importantes: reforzar las capacidades internas de los países, y la importancia de la tecnología, intercambio de conocimiento científico y tecnológico y transferencia de tecnología. Ya desde la negociación de la Declaración de Estocolmo, mientras muchos culpan a la ciencia y a la tecnología de ser las principales villanas responsables de la degradación ambiental, otros las ven como el principal medio para la preservación y el mejoramiento del ambiente. Al igual que en los principios 9, 18 y 20 de la Declaración de Estocolmo, el principio 9 de la Declaración de Río refleja el segundo punto de vista. Estos principios son en realidad muy limitados si se consideran las expectativas iniciales de los países en desarrollo en las negociaciones del Comité Preparatorio de la

CNUMAD, que hubieran deseado que se estableciera una obligación muy clara de los países desarrollados de transferir tecnología a los países en desarrollo “en términos preferenciales y no comerciales”.

Principio 10. Los temas ambientales son manejados de una mejor manera con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

El tema de la *participación pública* no ocupó ningún espacio en la Declaración de Estocolmo. En la Declaración de Río en cambio, fue de aceptación general reconocer el derecho de la ciudadanía de obtener información en torno al medio ambiente, y la necesidad de la participación pública en la toma de decisiones. Algunos países, México entre ellos, buscaron asegurarse de que, al reconocerse derechos de participación pública, éstos fueran atribuidos a los grupos nacionales respecto de las autoridades de su país, para evitar así, como ha sucedido en la realidad, recibir presiones de grupos no gubernamentales extranjeros sobre actividades nacionales que no son consideradas de su incumbencia.

Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular para los países en desarrollo.

Este principio refleja la misma preocupación que mostró el principio 23 de la Declaración de Estocolmo, que es la idea de que cada país debe poder proteger su propio sistema de valores y que es necesario idear diferentes estándares para los países avanzados y para los países en desarrollo. En la Declaración de Estocolmo se dio prioridad a los criterios acordados por

la comunidad internacional, mientras que en el principio 11 sólo se habla de que se refleje “el contexto al que se aplican”, lo cual obliga a los Estados a promulgar una legislación ambiental efectiva.

Principio 12. Los Estados deberán cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que conduzca al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debe evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberán, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

La preocupación por el contexto económico internacional y los vínculos entre el medio ambiente y el comercio, así como la situación desventajosa en que se encuentran los países en desarrollo en el ámbito económico, hizo que el Grupo de los 77 y China hicieran un planteamiento al respecto. Ya en la Declaración de Estocolmo aparece esta preocupación y en el principio 10 se resalta la importancia que tiene para los países en desarrollo la estabilidad de precios y ganancias *adecuadas* de las materias primas. Por otro lado, el principio 11 refleja el temor de los países en desarrollo de que la preocupación ambiental diera lugar a un neoproteccionismo, al establecer que “las políticas ambientales no deberían afectar adversamente el desarrollo potencial presente o futuro de los países en desarrollo”. En la Declaración de Río, el texto fue mucho más adelante al incluir los siguientes elementos:

1. Se vincula el sistema económico abierto, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable a las posibilidades de lidiar con los problemas ambientales.
2. Se indica que las políticas comerciales con propósitos ambientales no deben ser utilizadas como medios de discriminación injustificada o restricción encubierta.
3. Se establece que no se deberán aplicar medidas unilaterales para resolver problemas fuera de la jurisdicción de un país importador.

4. Se establece que para resolver problemas ambientales transfronterizos o globales, se deberán aplicar medidas basadas en consensos internacionales.

El lenguaje de este texto tiene su origen en una reunión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que tuvo lugar en Cartagena en 1991. México jugó un papel de suma importancia en la negociación de este texto, tanto en Cartagena como en Río de Janeiro, sobre todo por la reciente experiencia del embargo unilateral a la importación de atún impuesta por los Estados Unidos. Otros países que han sufrido embargos recientes en otras áreas, como Malasia e India (en el comercio de madera proveniente de bosques tropicales), apoyaron la posición de México.

Principio 13. Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Asimismo los Estados deberán cooperar, de manera expedita y más decidida, en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización para los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

La obligación de cooperar para desarrollar leyes en materia de responsabilidad y compensación a las víctimas fue, como en otros casos, una preocupación de los negociadores de la Declaración de Estocolmo, como quedó consignado en el principio 22 de ese documento. Esta provisión, sin embargo, no dio como resultado la negociación ni adopción de ningún instrumento internacional en la materia en los últimos 20 años, lo que es más, pocos países cuentan con leyes en la materia. Por lo anterior, el principio 22 de la Declaración de Estocolmo se repitió al añadir la obligación de los Estados de desarrollar leyes nacionales. Como puede observarse, los Estados no estuvieron preparados para aceptar responsabilidad internacional en caso de daños ambientales y aceptaron sólo una posición más conservadora que contiene una promesa de desarrollar el derecho. En todo caso, es claro que se habla de responsabilidad no sólo por contaminación, sino que extiende a otros tipos de daños causados fuera de su jurisdicción.

Principio 14. Los Estados deberán cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera acti-

vidades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

Aunque en la Declaración de Estocolmo (principio 6) aparece una mención al problema de los desechos tóxicos, que muestra que ya desde entonces había una preocupación al respecto, en la Declaración de Río el tema fue considerado uno más de los *sectoriales*, que no correspondía tratar dentro de la Declaración. Sin embargo, en los últimos años se ha recrudecido una situación en la que las empresas de países desarrollados transfieren sus desechos y actividades peligrosas a países menos desarrollados, en donde por falta de legislación o de aplicación de la misma, les resulta menos costoso disponer de los recursos. Actualmente, tal situación es resuelta mediante la *Convención de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Sustancias Peligrosas*,¹⁷⁶ que afortunadamente ha logrado influir sobre la materia.

Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

El principio de precaución es una idea de la última década y aparece en términos de “llevar a cabo medidas precautorias” en el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, en la Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial del Clima y en algunos otros instrumentos internacionales referentes a la atmósfera. En la declaración de Río tampoco se habla del *principio de precaución*, sino del *enfoque precautorio*, y es probablemente donde mejor se explica este principio, entendiéndose que la falta de certeza científica absoluta no será razón para posponer medidas de protección ambiental. Algunos académicos argumentan que la aplicación del principio de precaución implica una reversión de la carga de la prueba, en el sentido de que no es aquél que demanda el que tiene que probar el daño, sino quien realiza una actividad tiene que probar que dicha actividad no causará daño. De ser así, dicho principio implica un beneficio

¹⁷⁶ La Convención de Basilea entró en vigor con carácter general el día 5 de mayo de 1992 sin contener disposiciones que prevean una aplicación retroactiva del mismo. México depositó la convención el 22 de febrero de 1991.

del medio ambiente y de los recursos naturales, cuyo deterioro se nota cuando es ya casi imposible repararlo y la mera reparación pecuniaria no resuelve el problema de la degradación ambiental y el desequilibrio de los ecosistemas. El principio de precaución significaría un obstáculo a la actividad desarrollista desenfrenada.

Principio 16. Las autoridades deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, tomando en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, con debida atención al interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Este principio contiene dos ideas importantes: la internalización de costos ambientales y *el que contamina paga*. La primera es el resultado de múltiples análisis de tipo económico que han traído a la luz el hecho de que los modelos de predicción económica y los indicadores económicos con los que usualmente se evalúa la actividad económica, no incluyen la variable ambiental. Puede verse que el texto está planteado como una mera recomendación a los Estados para que se esfuerzen en promover la incorporación de la variable ambiental.

La segunda parte del texto es un principio por sí misma. *El que contamina paga* es un criterio que se ha promovido principalmente en la Comunidad Europea, incorporándolo en las leyes y directivas ambientales. México apoyó este principio pero no fue así en el caso de la mayoría de los países en desarrollo, que lo interpretaron como una posibilidad de tener que asumir obligaciones mayores a las que tienen capacidad de cumplir.

Principio 17. Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Como se sabe, la evaluación del efecto ambiental como requisito previo a la realización de actividades con probabilidades de tener repercusión en el ambiente es un concepto que ha ganado terreno en la última década. En efecto, actualmente los países incluyen previsiones relativas a estas evaluaciones en sus leyes ambientales. Sin embargo, también los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, oponen este requisito al financiar proyectos a los países, que se ha convertido en lo que los repre-

sentantes de los países en desarrollo denominaron en las negociaciones de la CNUMAD *condicionalidad verde*. Por tal motivo, si bien todos los países aceptaron la propuesta de que los Estados llevaran a cabo las evaluaciones del efecto ambiental, tuvieron buen cuidado de que se calificara dicho instrumento como uno de carácter nacional.

Principio 18. Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados todo lo relacionado con los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de estos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

Principio 19. Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas en esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

El tema de la notificación y consulta previa entre Estados estuvo presente en las negociaciones de la Declaración de Estocolmo, habiéndose propuesto como parte del principio 21. Se puede afirmar que a pesar de negociarse la Declaración de Río, todavía hubo países, tanto desarrollados como en desarrollo, que presentaron resistencias a la idea de la consulta y notificación en el caso de actividades con efectos potencialmente adversos sobre el medio ambiente de terceros Estados o zonas fuera de su jurisdicción. Sin embargo, el principio, que ha ganado terreno en las últimas dos décadas y que se ha consignado en diversos tratados bilaterales y regionales (Acuerdo de La Paz, Convención ESPOO), fue reconocido en los dos principios citados en relación con los desastres naturales y con actividades humanas con posible efecto transfronterizo, ya sea de recursos naturales o del medio ambiente, es decir, de temas relacionados con la atmósfera, el agua, los océanos, la tierra, la diversidad biológica, el manejo de desechos, áreas pobres rurales o urbanas, o salud humana.

Principio 20. Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Por tanto, es imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

Principio 21. Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

Principio 22. Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberán reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses, y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Tal vez lo más interesante de estos principios es que reflejan los avances de los últimos años en el área de derechos humanos en el contexto mundial, que ha llevado a la comunidad internacional a tratar asuntos que antes hubieran sido considerados *asuntos estrictamente internos*, como el caso de la situación de ciertos grupos sociales. La Declaración de Estocolmo sólo tiene una breve mención, en el principio 19, a *los poco privilegiados*, en el contexto del tema educación y medio ambiente. Los tres principios anteriores se refieren a un mismo problema, que es la falta de participación de algunos grupos sociales especialmente vulnerables.

Es importante señalar que algunos países manifestaron que conceder un párrafo especial a las mujeres o a los jóvenes, implicaba ponerlos en un estatus de minusválidos que no era deseable. Finalmente, en virtud de que todos los países reconocieron que, en efecto, en todas las sociedades existen grupos más vulnerables que otros, se llegó a las fórmulas citadas.

Principio 23. Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

Una idea semejante, contenida en los principios 1 y 15, aparece en la Declaración de Estocolmo. En aquella época, el reconocimiento de los derechos de los pueblos bajo ocupación generó la oposición de Sudáfrica que consideró el concepto como interferencia en sus asuntos internos.

Principio 24. La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.

La crisis ambiental ha hecho que el mundo tenga conciencia del rápido deterioro ambiental que haría la vida difícil y finalmente, imposible; pero se ha visto que las guerras pueden ocasionar deterioro en forma instantánea. Con la influencia de los sucesos ocurridos durante la Guerra del Golfo

Pérsico, muchos países refrendaron este principio ya contenido en la Declaración de Estocolmo (principio 26), aunque en dicho documento el principio se limitó únicamente a las armas nucleares. Es interesante notar que en la Declaración de Río se habla de cooperación para desarrollar el derecho internacional en materia de protección ambiental en tiempos de conflicto armado.

Principio 25. La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

Principio 26. Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por los medios que corresponda, según lo planteado en la Carta de las Naciones Unidas.

La magnitud de la crisis ambiental real y potencial hace prever el surgimiento de controversias entre los Estados a corto plazo. Los acuerdos ambientales que tratan temas globales, tales como la Convención de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono, el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, la Convención de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Sustancias Peligrosas, etcétera, contienen disposiciones en materia de solución de controversias derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en los mismos. Los dos principios que se comentan, refrendan la convicción de todos los Estados de que las controversias deben solucionarse pacíficamente, pero no ofrecen ninguna fórmula diferente de las conocidas.

Principio 27. Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

El principio 27 de la Declaración de Río es, como la mayoría de los principios, una expresión de buenos deseos y un aliciente para desarrollar el derecho internacional.

En suma, el camino del desarrollo sustentable está todavía por andarse. Ningún país lo ha emprendido aún. El deterioro ambiental, económico y social, que se registra casi sin excepción en todos los países, hace ver la necesidad de dar un mayor impulso a los compromisos de Río de Janeiro. Las políticas ambientales no son sino una parte, ciertamente importante, al lado de otras en las esferas política, económica y social, de un proceso

integrado de desarrollo sustentable. No se trata de un problema técnico-ecológico solamente, sino que es al mismo tiempo social y político. Exige movilizar recursos, dar prioridad al nuevo complejo objetivo, conjugar los esfuerzos sociales, los gubernamentales con los de los sectores empresariales y de la sociedad civil. Habrá de crearse mayor conciencia de los umbrales peligrosos que se aproximan, de medir los riesgos y tomar las acciones adecuadas, de evitar la irreversibilidad de algunos procesos de contaminación ambiental, de construir una cultura institucional de conocimiento y comunicación que contribuya al desarrollo sustentable.

Toda medida aislada, por útil que fuere, será por sí sola insuficiente. Se trata de una problemática compleja que requiere adoptar estrategias coordinadas a largo plazo y supone el involucramiento de la sociedad como un todo. Ningún país, ninguna región, podrán aislarse de esta transición hacia el futuro más lejano. La cooperación internacional multilateral deberá ser un elemento indispensable, llevada a cabo de común acuerdo y tendiente a favorecer la acción de las sociedades menos protegidas o capacitadas para la nueva era.

B. *Agenda XXI*

Es un documento general de recomendaciones compuesto por 40 capítulos y 115 áreas programáticas contenidas en 700 páginas; constituye un programa de acción ambicioso pero realista, incluye aspectos ambientales como la erosión del suelo, deforestación, cambio climático y desechos tóxicos, así como cuestiones relacionadas directamente con el desarrollo como la pobreza, pautas de consumo, vivienda y salud, entre otros.

Contempla por lo tanto, recomendaciones en todas las áreas de interés, inclusive las de instrumentos, entre ellos los económicos, destinados a aportar las políticas ambientales y a poner en marcha los necesarios procesos socioeconómicos tendientes a generar el desarrollo sustentable.

Sin duda hay debilidades dentro del propio programa, resultado inevitable de la negociación. Verbigracia, en el capítulo de biotecnología se exageran los beneficios potenciales mientras se minimiza la necesidad de introducir medidas de seguridad, y en el capítulo de deforestación se enfatizan las ventajas de sembrar nuevos árboles pero se dice poco sobre la preservación de los bosques. Pese a lo anterior, hay también aspectos positivos como el combate a la desertificación o la promoción de la agricultura sus-

tentable y el mejoramiento de la salud y la vivienda considerados en su dimensión ambiental.¹⁷⁷

Sin embargo, para ello se requiere que los países incorporen en su gobierno planes nacionales de acción para la ejecución del Programa 21, ya que el mismo solicita a los gobiernos que actúen sobre una serie de medidas concretas que deberán cambiar literalmente la base de nuestra vida económica, nuestras relaciones con los demás y nuestros prospectos para el futuro; medidas que proporcionarán la base para un nuevo conjunto de prioridades para la comunidad mundial, que son:¹⁷⁸

1. Impulso de las economías de los países en desarrollo.
2. Contención de la fuga de recursos de los países en desarrollo y aseguramiento de su acceso a los recursos y tecnologías nuevas y adicionales que requerirán para incorporar la dimensión ambiental a su propio desarrollo y para participar de lleno en la cooperación internacional sobre el medio ambiente.
3. Eliminación de la pobreza, fuente principal de los problemas ambientales de los países en desarrollo y amenaza fundamental para el logro de una seguridad global del medio ambiente.
4. Terminación de la destrucción de recursos renovables, suelo, bosques y recursos biológicos, así como genéticos.
5. Aseguramiento de la disponibilidad de suministro de energía, en particular a los países en desarrollo en condiciones que salvaguardarán el medio ambiente y detendrán los riesgos de un cambio climático.
6. Aseguramiento de la disponibilidad y protección de los suministros de agua.
7. Certificación de la seguridad de alimentos.
8. Aseguramiento de un acceso y un uso equitativo de los derechos globales de todas las naciones, en condiciones que velen por su protección.
9. Modificación del sistema de incentivos y sanciones que motivan el comportamiento económico a fin de asegurar que proporcionen sis-

¹⁷⁷ Cfr. Montaño, Jorge, “Hacia la consolidación de la Cumbre de Río; las Naciones Unidas y el desarrollo sustentable”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental; México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SRE, FCE, 1994, pp. 241 y 242.

¹⁷⁸ Cfr. Strong, Maurice F., “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *ibidem*, pp. 42 y 43.

temas sólidos para la sustentabilidad y los cambios en las cuentas nacionales, de forma que reflejen los valores reales del medio ambiente y los recursos.

10. Transición a patrones de producción y consumo en los países industrializados que reduzcan drásticamente su contribución desproporcionada al deterioro del medio ambiente de la tierra y a la generación de riesgos ambientales globales.

Es importante señalar que el Programa 21 establece, en todos sus programas, la difusión de la información como un principio básico. Éste se formuló en términos del acceso a, o del intercambio de la misma, y por el compromiso contraído por todos de elaborar reportes periódicos y colaborar en proyectos globales para el monitoreo del medio ambiente. Los esquemas de cooperación internacional para la recopilación, análisis y difusión de la información son indispensables y, por lo tanto, sumamente valiosos, siempre y cuando sus beneficios sean para toda la comunidad; de otra manera, algunas medidas de este tipo podrían convertirse en un instrumento de supervisión y control internacional al servicio de los Estados que cuentan con mayor desarrollo científico y tecnológico.

La relación entre la Agenda 21 y la protección de la biodiversidad está en el capítulo 15, que se refiere a la *conservación de la diversidad biológica*. Ahí se hace referencia al tema del Convenio de la Diversidad Biológica, determinando las bases de acción, los objetivos, las actividades de gestión, datos e información, cooperación y coordinación en los planos internacional y regional, los medios de ejecución, etcétera. Por otra parte, es preciso destacar el segundo párrafo de la introducción de dicho capítulo, el cual resalta con certeza que el actual empobrecimiento de la biodiversidad es en gran parte resultado de la actividad del hombre, sobresale a su vez la importancia de los llamados servicios ambientales y la existencia de la variedad y variabilidad de genes, especies y ecosistemas.

Con respecto a la industria, sector al cual pertenece Pemex, el capítulo 30 de la Agenda 21, denominado “La reorientación del papel de los negocios y la industria”, señala que los negocios y la industria, incluso las corporaciones transnacionales, tienen un papel preponderante dentro del desarrollo social y económico del país. Por tal motivo, deben ser participantes de tiempo completo dentro de la implementación y evaluación de actividades relacionadas con la Agenda 21.

El ingeniero Carlos Sandoval Olvera señala cuatro maneras con las que se podrá cumplir este objetivo:¹⁷⁹

1. Por medio de procesos de producción más eficientes, tecnologías y estrategias preventivas, tecnologías de producción y procedimientos más limpios durante el total del ciclo de vida del producto.
2. A través de innovaciones, desarrollos, aplicaciones y transferencias tecnológicas, las cuales están en gran parte dentro del ámbito de control de los negocios y la industria.
3. Mediante el reconocimiento y aceptación industrial del hecho de que el manejo ambiental debe estar entre las prioridades corporativas más altas y debe ser una clave determinante para el desarrollo sostenible.
4. Por medio del uso de instrumentos económicos, tales como mecanismos del mercado libre, en los cuales se reflejan dentro de los precios de bienes y servicios los costos ambientales de su producción.

De igual forma, en la Cumbre de Río, los representantes de gobierno de los países más importantes dentro la comunidad internacional destacaron dos áreas prioritarias dentro de las cuales los negocios e industrias podrán acelerar el proceso del desarrollo sustentable:

- A. La promoción de producción más limpia en todas las etapas de producción.
- B. La promoción de la responsabilidad empresarial.

En atención a estos dos puntos, se considera que la iniciativa empresarial puede de tal forma representar un papel importante en el mejoramiento de la eficiencia de la explotación de los recursos, con lo que contribuiría a reducir los riesgos y peligros al minimizar desechos y salvaguardar calidades ambientales.

Por último, es preciso establecer que el Programa 21 no es la panacea a todos los desastres ocasionados por el hombre con respecto al medio ambiente, sino que es un marco general de referencias para la cooperación

¹⁷⁹ Cfr. Sandoval Olvera, Carlos, “La industria mexicana del medio ambiente y su contribución a la disminución de la contaminación por actividades petroleras”, *Memoria. Conferencias magistrales. El petróleo y su impacto en la ecología, 16, 17 y 18 de octubre de 1996*, Tabasco, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comisión de Ecología y Medio Ambiente, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1996, p. 63.

entre los gobiernos y las diferentes instituciones y sectores de las sociedades nacionales, comprometidos en la instrumentación de una transición hacia el desarrollo sustentable. El proceso debe ser continuo y lo suficientemente flexible como para que pueda adaptarse a los descubrimientos científicos y a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y legales.

III. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Para iniciar este punto es preciso mencionar que las fuentes tradicionales del derecho internacional se encuentran enunciadas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, señalándose como fuentes principales: las convenciones internacionales, la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho y *los principios generales del derecho*¹⁸⁰ reconocidos por las naciones civilizadas; como auxiliares se mencionan las decisiones judiciales y la doctrina de los publicistas.

Con la evolución del derecho internacional público han surgido otros procedimientos de creación de normas, derivados del rol que en el seno de la comunidad internacional juegan las organizaciones internacionales. Ubicamos dentro de estos procedimientos a las resoluciones y las declaraciones de las organizaciones internacionales, las cuales carecen de obligatoriedad, pero pueden generar una norma obligatoria al constituir el punto de partida de una norma convencional o consuetudinaria.

Los principios del derecho ambiental internacional poseen ciertas particularidades, una de ellas de reciente aparición; surgieron fundamentalmente de la Conferencia sobre Ambiente Humano de Estocolmo de 1972, se reafirmaron en la Declaración de Nairobi de 1982 y se constituyeron como principios rectores básicos con pretensión de universalidad y Carta Magna Ambiental en la Declaración de Río de 1992.

Los principios del derecho ambiental internacional pretenden impulsar las legislaciones internas para modernizar e incorporar el concepto sobre

¹⁸⁰ Los principios generales del derecho son reconocidos por la mayoría de las naciones con el fin de tratar de uniformar criterios de interpretación y aplicación de las normas del derecho internacional, para que sean aplicados directamente al asunto cuando no exista una regla formulada aplicable. *Cfr.* Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1986, p. 94.

responsabilidad ambiental en el derecho ambiental y en la política ambiental nacional.

Por lo tanto, los principios del derecho internacional ambiental requieren ser aplicados en la práctica por los Estados. Éstos deben continuar el esfuerzo para instrumentar los principios ya aceptados en la Declaración de Río, deben incorporarlos en instrumentos jurídicos vinculantes y cumplir con ellos en las relaciones internacionales cotidianas.¹⁸¹

Los principios fundamentales del derecho internacional ambiental son:

Interdependencia ecológica. En un mundo donde la deforestación en un país reduce la riqueza biológica de todo el planeta, los productos químicos y las emanaciones de gases tóxicos liberados a la atmósfera en un continente producen cáncer de piel en otro, las emisiones de dióxido de carbono aceleran el cambio climático mundial, y el consumo desenfrenado de las sociedades opulentas agrava la pobreza de los países menos industrializados, la reorientación de las decisiones a nivel planetario hacia la preservación ecológica y el desarrollo sustentable deben llevarse a consenso y compartirse, al igual se deben requerir esfuerzos adicionales que sean soportados por todos, principalmente por los países industrializados (principios 2, 6 y 25 de la Declaración de Río).

Solidaridad. Los países deben ser solidarios en la pobreza y en la riqueza. La riqueza es menos riqueza si existe hambre y enfermedades en el mundo o se daña la belleza de los parques naturales y se contaminan las aguas de los ríos y de los mares (principios 5, 7 y 27 de la Declaración de Río).

El uso equitativo de los recursos naturales compartidos. Principio que se relaciona con el anterior, el cual implica que todos los Estados deben cooperar de buena fe con los demás para lograr el uso óptimo de los recursos naturales transfronterizos de carácter mundial y para lograr que efectivamente disminuyan o se prevengan las intervenciones nocivas en él.

Buena vecindad y cooperación internacional. No supone necesariamente la ayuda económica, sino la ambiental, que consiste en ayuda —*no caridad*— para prevenir la degradación ambiental y la colaboración, sin interferir en la soberanía y en los intereses de los Estados, para evitar contaminación de las aguas, el suelo y la atmósfera, como también la cooperación para promover un sistema económico internacional favorable y abierto que

¹⁸¹ Cfr. Székely, Alberto y Ponce-Nava, Diana, *op. cit.*, nota 166, p. 328.

permita llevar al desarrollo sustentable y al crecimiento económico preservador (principios 7, 9, 12 y 27 de la Declaración de Río).

Obligación de informar e informarse. Este principio posee dos aristas, la información hacia abajo y la información hacia arriba. La primera es la obligación por parte de los Estados de crear las condiciones para que todos los ciudadanos tengan acceso adecuado a la información sobre el ambiente, la misma que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que pudieran causar peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. En la segunda, los Estados tienen la obligación de notificar inmediatamente a los otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos al ambiente, o bien, que puedan tener efectos transfronterizos de importancia (principios 10, 18 y 19 de la Declaración de Río).

Universalidad. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974) estableció, en los artículos 29 y 30, la responsabilidad común para la comunidad internacional sobre los fondos marinos, oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, y los recursos de la zona al considerarlos como patrimonio común de la humanidad, como también la protección, la preservación y el mejoramiento del ambiente para las generaciones presentes y futuras, luego señalada en la Convención del Mar de Montego Bay (1982). La idea de que los bienes naturales no pertenecen a ningún Estado en el sentido de propiedad clásico —que presupone el ejercicio absoluto de esos derechos dentro del ámbito territorial—, se arraiga como principio universal al establecer que la humanidad como nuevo sujeto de derecho internacional público contemporáneo, posee entre sus atributos el derecho de utilizar los recursos naturales sin poner en peligro la capacidad de servirse de ellos de las generaciones futuras, y el deber de velar por su existencia y permanencia en el tiempo. El ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Tierra, porque se deben respetar y obedecer las inmutables leyes naturales para de esta manera aspirar a la íntegra dignidad humana.

Todo ser humano tiene el derecho fundamental a un medio ambiente saludable. Este principio está íntimamente relacionado con el anterior.

Principio del derecho a un desarrollo sustentable. El desarrollo económico y social no debe desprenderse en ningún momento de la calidad del medio ambiente.

Regulación jurídica integral. Este principio consiste, por un lado, en la armonización y unificación de las legislaciones en el ámbito nacional, es decir, los regímenes jurídicos de los diferentes Estados y regiones del planeta con relación a las normas jurídicas ambientales internacionales destinadas a la prevención, represión, defensa, conservación, mejoramiento y restauración. Los Estados deben preocuparse de regular todo lo relacionado con el medio ambiente, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Y por otro, en la capacidad tanto del legislador como del juez de tener una perspectiva amplia e integradora del ambiente, debido a lo fragmentario de las normas ambientales (principios 11 y 13 de la Declaración de Río).

Principio de ordenamiento ambiental. Se refiere al hecho de que la legislación ambiental debe ser coherente con los problemas que enfrenta la humanidad.

Responsabilidad común pero diferenciada. Este principio significa que las responsabilidades deben ser compartidas por todos los Estados —debido a las alteraciones causadas al ambiente como consecuencia del ejercicio de actividades dañinas realizadas tanto por personas físicas y/o jurídicas—, pero diferenciada de acuerdo a la participación de cada sujeto de derecho internacional público, en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del ambiente. Los países industrializados reconocen la responsabilidad que les corresponde en razón de las presiones que sus sociedades ejercen en el ambiente, así como de las tecnologías y los recursos financieros que disponen. Este tipo de responsabilidad referido a la protección del ambiente no se agota en lo meramente individual, por ello deviene en responsabilidad colectiva, mancomunada o solidaria. La cuantía e importancia de los riesgos y la objetivación de la responsabilidad es tarea a resolver por el legislador internacional (principio 7 de la Declaración de Río).

Principio precautorio. Significa que los sujetos del derecho internacional público no pueden ampararse en la falta de certeza científica absoluta para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente. El desconocimiento científico no debe ser utilizado como razón para trasladar a las generaciones futuras las decisiones que se deben tomar ahora en precaución de eventuales e inexorables daños al ambiente (principio 15 de la Declaración de Río).

Principio de tratamiento de las causas y los síntomas. Se deben combatir las causas de los problemas y no únicamente sus síntomas. Los Estados deben prevenir, así como reducir, cualquier contaminación que cause o

pueda causar daños apreciables o significativos. Todo Estado puede llevar a cabo o permitir que se lleven a cabo ciertas actividades peligrosas pero que causen beneficio, siempre que tome todas las medidas razonables para reducir el riesgo y asegurar que se otorgará indemnización en caso de que se produzca un daño sustancial. Al mismo tiempo, los Estados que realicen esta clase de actividades también deberán asegurar que se otorgará indemnización por los daños sustanciales de carácter transfronterizo, provenientes de actividades cuya peligrosidad no era conocida en el momento en que se realizaron. Como podemos apreciar, este principio se encuentra relacionado con el anterior.

Conjunción. Tradicionalmente el derecho internacional público se distingue en razón de la incorporación del derecho internacional al orden jurídico interno. Estas doctrinas denominadas monismo y dualismo, según las cuales para la primera no hay existencia de dos órdenes jurídicos separados y autónomos y para la segunda sí, son hoy superadas por el nuevo desarrollo del derecho ambiental internacional, como se ha establecido ampliamente en la Declaración de Río y la Agenda XXI (el Programa de Acción de la Conferencia de Río 92). Ello integra una verdadera constitución ambiental planetaria con derechos y obligaciones ineludibles para los Estados, y que aun cuando sus normas no se hayan generado como obligatorias y operativas, éstos las han adoptado como compromiso de naturaleza irreversible, sin necesidad de la ulterior incorporación a sus legislaciones. Todo esto es para cumplir con el poderoso mandato de la CNUMAD que es terminar con la degradación del ambiente. En los principios, así como en las recomendaciones que se plasmaron en los documentos emanados de la CNUMAD, convergen normas de derecho administrativo, penal, procesal, civil y comercial, pero también prescripciones de las ciencias naturales, biológicas, físicas y económicas, de ahí que el ordenamiento ambiental se caracteriza por ser intra e interdisciplinario.

La norma ambiental internacional es Ius Cogens. Es una norma imperativa de carácter internacional que no puede ser dejada de lado sino por otra norma de la misma naturaleza (Agenda XXI y Declaración de Río). Por lo tanto, tenemos que los Estados deben cesar aquellas actividades que entrañen violación de una obligación internacional relacionada con el medio ambiente e indemnizar el daño causado.

A este respecto, la doctrina del *Ius Cogens*, mencionada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, resulta aplicable al dere-

cho internacional ambiental en algunos de sus aspectos más relevantes. El artículo 53 de dicha convención señala:

Todo tratado que al momento de su conclusión esté en conflicto con una norma de *Ius Cogens* es nulo. Para los efectos de la convención se entiende por norma imperativa general, aquella norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados y su conjunto, como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior que tenga el mismo carácter.

El artículo 64 añade por su parte: “...Si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en conflicto con esa norma se convertirá en nulo y terminará”.

El Comité de Redacción de la Convención de Viena dejó claramente establecido que las normas de *Ius Cogens*, como correlativas del concepto orden público en los derechos internos, expresan los grandes principios e intereses colectivos de la comunidad internacional organizada, y no los intereses particulares de los Estados. Por consiguiente, son oponibles incluso a los Estados que se opusieron a ellos; de tal modo ese núcleo de valores que se manifiestan en el *Ius Cogens* constituye una verdadera manifestación del bien común internacional. La sanción a que da lugar la violación de una norma de *Ius Cogens* es la nulidad absoluta, ya sea respecto de la totalidad del tratado o de aquellas partes del tratado que resulten contradictorias con el principio.

Sobre la base de todo lo estudiado anteriormente, es indudable la relación que tienen las líneas redactadas en este inciso con las normas del derecho internacional ambiental, por lo que resulta aplicable la afirmación descrita en este punto.

Principio de la variable ambiental. Significa la introducción de la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones, tanto internacional como nacional, puesto que la problemática ambiental se hace política porque exige la intervención directa de los Estados a través de acciones prioritarias y preferenciales. En el campo del ambiente, el Estado como sujeto primario del derecho internacional público tiene una influencia decisiva, es el órgano que concluye con relación a la actuación u omisión en la materia, de ahí la necesidad de incluir al ambiente en la globalidad de los actos y conductas que incidan directa o indirectamente en él. La variable ambiental incorporada en el proceso de toma de decisiones, tanto a escala horizontal como

vertical, configura y está comprendida dentro de la interdependencia ambiental existente entre los Estados. Ambiente y política internacional están en esencia interconectados. Las decisiones económicas y de planificación global contribuyen al fortalecimiento de las responsabilidades. El ambiente es un problema global que no puede ser resuelto por un solo Estado, ni una sola región o continente, necesita imperiosamente de todos los Estados. Del grado de incorporación de la dimensión ambiental en el proceso de toma de decisiones depende en gran parte el futuro de la humanidad (principios 3, 4, 8, 9, 12 y 21 de la Declaración de Río).

Transpersonalización de la norma jurídica ambiental. La razón de este principio se encuentra en la naturaleza del derecho ambiental que hace referencia al derecho del hombre y del ambiente al significar que toda violación al derecho ambiental lesiona a la persona humana y al ambiente, lo que da lugar al derecho-deber de su reparación. La Declaración de Río expresa que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (principio 1), y paralelamente, el hombre tiene el deber de proteger y mejorar el entorno para las generaciones presentes y futuras (principio 3).

No contaminar. Este principio surge como reacción a la increíble y a la vez paradójica recepción tanto en la Declaración de Río como en la Agenda 21 del principio *el que contamina paga* (principio 16). Esta aberración atribuida a la feroz presión ejercida por el establecimiento en las reuniones previas a la Conferencia de Río 92, en realidad ha servido para cristalizar en los instrumentos internacionales la cómoda y complaciente figura del *pagador-contaminador*, lamentablemente extendida por todo el planeta.

En el derecho ambiental internacional el principio debe ser *no contaminar*, y la excepción que confirma la regla es la posibilidad de contaminar pero en condiciones perfectamente reguladas, bajo el control de gestión de la autoridad responsable y de los responsables de la toma de decisión de autorizar dicha emanación o desecho, y no como erróneamente se establece en el principio 16 de la Declaración de Río *el que contamina debe pagar*. Para colmo, la Agenda XXI no sólo no se animó a erradicar el principio *el que contamina paga* (principal causante de la contaminación industrial, es decir, del *mal desarrollo*), sino que en el capítulo 8 de la sección I del programa de acción referido a la *Formulación de Políticas para el Desarrollo Sostenible*, lo encuentra como una buena solución para resolver inmediatamente los problemas.

Al respecto, Jordano Fraga¹⁸² manifiesta que el principio de *quien contamina paga* debe ser en efecto *quien deteriora el medio ambiente responde y lo restaura*. Consideramos que además del principio de *no contaminar* debe establecerse este segundo, ya que va más allá del pago de una cantidad pecuniaria al hacer énfasis en la importancia de responder no únicamente de manera económica, sino también mediante la restauración, lo cual es fundamental, por lo que estamos totalmente de acuerdo con este destacado jurista.

Principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales propios. Además de que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos bajo su propia política ambiental, tienen también la obligación de asegurar que dichas actividades no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados situados fuera de su jurisdicción nacional. Aunado a lo anterior, se establece que los Estados deben conservar los ecosistemas y los procesos ecológicos esenciales para el funcionamiento de la biosfera, así como usar los recursos naturales globales y transfronterizos de manera equitativa y razonable.

Principio de no-interferencia. Implica la obligación de los Estados de no perjudicar en ninguna manera, mediante sus actividades, al medio ambiente de otros Estados.

El principio de igualdad de opciones y de igualdad de acceso a la tecnología.

El principio de la no discriminación. Implica que la investigación para resolver los problemas que afectan al desarrollo y al medio ambiente se lleve a cabo sin desatender particularmente los intereses de los países en desarrollo.

El principio de la equidad intergeneracional. Este principio se encuadra dentro de la teoría de la equidad intergeneracional que sostiene que cada generación es, al mismo tiempo, custodio y mandatario del planeta para las futuras generaciones y un beneficiario de sus frutos; lo cual impone obligaciones en su cuidado y establece ciertos derechos a usarlos. Las actuales generaciones tienen el derecho para usar razonablemente los bienes y recursos de la humanidad, no obstante, estos recursos y bienes deben utilizarse sin desatender a los futuros usufructuarios del planeta. De acuerdo con el derecho consuetudinario africano, somos solamente ocupantes de la Tierra con obligaciones con las pasadas y futuras generaciones. La teoría de la equidad intergeneracional se vincula con la relación inherente que cada generación tiene con otras generaciones, pasadas y futuras, en la utiliza-

¹⁸² *Cfr.* Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, España, Bosch, 1995, p. 138.

ción del patrimonio común de la humanidad. La teoría a la cual nos hemos referido expresa que todos los pueblos tienen también un conjunto de obligaciones intrageneracionales de carácter planetario y derechos destinados a incrementar la justicia entre las generaciones presentes.¹⁸³

Existen dos casos extremos para definir los límites y alcances de esta teoría. En el primero, las generaciones presentes no consumen nada y se dedican a ahorrar todos los recursos para las generaciones futuras y a preservar el mismo nivel de calidad del medio ambiente. Este es el llamado modelo preservacionista, el cual es absurdo y fuera de toda lógica, ya que promueve un *statu quo* que se opone a cualquier cambio que consiste en una economía en subsistencia, pero no se adapta a las realidades del mundo industrializado. La otra modalidad es el denominado modelo opulento, en el cual se pasan por alto las degradaciones del planeta en el largo plazo que pueden ser generadas, tales como las pérdidas irreversibles de la diversidad de especies y de los recursos renovables. Bajo este modelo, la generación presente desata cambios sustanciales en el sistema climático global que afectan la habitabilidad en partes del mundo.¹⁸⁴

Es evidente que la solución no se encuentra en los modelos descritos, lo que se necesita es que la sociedad humana proteja el bienestar de cada generación. Esto requiere que cada generación entregue el planeta, al menos, en no peores condiciones que como lo recibió, y suministre un acceso equitativo a sus recursos y beneficios. Las mejoras hechas por las generaciones previas deben ser conservadas para las futuras generaciones, esta noción es consistente con el hecho de que las generaciones, como socias de un sentido común, deben extender sus beneficios a todos, especialmente a las que siguen. Esto es precisamente el sentir del principio de la equidad intergeneracional.¹⁸⁵

IV. CONVENCIONES Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Como consecuencia de la constante degradación de los ecosistemas y por ende la continua pérdida de biodiversidad, la comunidad internacional sobre la base de los principios ambientales a nivel internacional, ha propi-

¹⁸³ Cfr. González Aninat, Raimundo, “Principios generales del derecho internacional ambiental”, *Revista de Derecho*, Chile, Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año LX, núm. 191, enero-julio de 1992, p. 109.

¹⁸⁴ *Idem*.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 109 y 110.

ciado la creación de organismos especializados para encargarles la tarea de crear normas capaces de prevenir, disminuir o restaurar, los problemas ocasionados al ambiente por las actividades lícitas o ilícitas del hombre.

Hacemos énfasis en la cooperación internacional que resulta necesaria para combatir eficazmente los problemas globales provocados al ambiente, y de manera particular, el de la contaminación de los diversos ecosistemas por hidrocarburos. Es indudable que se necesita la participación y cooperación de todos los países para que a través de los diversos instrumentos jurídicos se puedan prevenir y disminuir los daños ocasionados al ambiente.

Dichos instrumentos se han incrementado y evolucionado a lo largo del tiempo y han generado por consecuencia una serie de obligaciones a los Estados; por lo que es preciso tomar en consideración aquellos convenios y convenciones internacionales vinculados con el tema de contaminación por hidrocarburos y conservación de la biodiversidad, refiriéndonos en específico a los que México ratificó, o bien, se adhirió.

1. Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América

En la regulación regional de los países miembros de la OEA, el tema de la biodiversidad se encuentra establecido en la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, suscrita en Washington en 1940, aún en vigor y ratificada por 19 Estados americanos. México es país parte de esta convención, cuya publicación se efectuó en el *Diario Oficial* del 20 de mayo de 1942. Esta convención constituye un instrumento jurídico internacional fundador en el ámbito de la conservación de las especies y de la biodiversidad.

La convención está encaminada, como queda claro en su preámbulo, a proteger y conservar en su ambiente natural ejemplares de todas las especies y géneros de flora y fauna indígenas, incluso las aves migratorias, así como proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés con valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas dentro de los casos a que la convención se refiere.

Las principales obligaciones que asumen los gobiernos contratantes para ese efecto se refieren a la creación en sus respectivos países de parques nacionales, reservas nacionales y reservas vírgenes, así como la de adoptar

o recomendar a sus cuerpos legislativos competentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de los elementos que son objeto de la convención, y la de cooperar, los unos con los otros para promover los propósitos de la misma (artículos II, V y VI). Asimismo, los gobiernos contratantes asumen la obligación de tomar las medidas necesarias para la vigilancia y reglamentación de las importaciones, exportaciones y tránsito de especies protegidas de flora y fauna, o parte alguna de las mismas, por los medios que señala la convención (artículo IX). Cabe señalar que la convención se ocupa específicamente de la protección de las aves migratorias o de interés estético y de aquéllas que están amenazadas de extinción, para lo que se incluyen en un anexo las especies cuya protección es urgente y de especial importancia (artículos VII y VIII).

En los últimos años se ha manifestado un interés por renovar esta convención por parte de los países miembros, dicho interés condujo a la creación de un grupo de trabajo de la Comisión de Medio Ambiente de la OEA, encargado de estudiar el futuro de la convención y la conveniencia de actualizarla. Uruguay preside el mencionado grupo de trabajo desde su establecimiento en 1993. Al mismo tiempo, se encuentra en curso un proceso de consulta a los gobiernos sobre la conveniencia de actualizar la Convención Hemisférica de 1940 o de elaborar una nueva.¹⁸⁶

Esta convención tiene un especial interés en el tema estudiado, no solamente por su antecedente histórico, sino porque posee una superioridad ética respecto al Convenio sobre Diversidad Biológica. En este sentido, el Convenio sobre Biodiversidad parece mucho más centrado en el valor comercial y económico de la diversidad biológica y los recursos genéticos, mientras que la Convención Americana funda la importancia de la diversidad de las especies y la necesidad de su conservación en su valor intrínseco.¹⁸⁷

2. *Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (OILPOL /54/69/71)*

Durante el transcurso del tiempo las civilizaciones han presentado modificaciones en su medio ambiente, basta mencionar que en las últimas

¹⁸⁶ Cfr. Gros Espiell, Héctor, “Biodiversidad ética y derecho”, *Un homenaje a don César Sepúlveda; escritos jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 217 y 218.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 218.

décadas se han suscitado graves problemas ocasionados por el hombre, como la contaminación del mar, lo que ha generado por consecuencia la elaboración de convenios y acuerdos internacionales, con el propósito de evitarla y contenerla. Esta problemática se inició con el transporte marítimo de petróleo, entre 1860 y 1885, cuando los buques fueron adaptados para estos fines, como el primer buque especial para transportar hidrocarburo, el llamado S.S. *Glukauf*. Empero, fue hasta 1914 cuando se introdujo combustible en los buques tanques, lo que dio inicio al verdadero problema de la contaminación marina. Anteriormente, en 1911, se había elaborado el primer instrumento jurídico (*Oil Navegable Waters Act*, aprobado en 1921 cuya entrada en vigor fue en febrero de 1923), con el objeto de regular las descargas de petróleo.

En 1926 se realizó la Primera Conferencia Internacional sobre la Contaminación del Mar por Hidrocarburos en la ciudad de Washington, D. C. En 1934 se formó un Comité de Expertos en Contaminación por Hidrocarburos, que trató de fundamentar las bases para realizar un convenio sobre el tema, pero se vio obstaculizado por el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, en 1954 Gran Bretaña tomó la iniciativa y convocó a una segunda conferencia internacional para tratar el problema de la contaminación del mar por hidrocarburos, donde se acordó, en la ciudad de Londres el 12 de mayo del mismo año, el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos o Convenio de Londres, que es el primer tratado internacional para prevenir la contaminación producida por descargas de hidrocarburos desde los buques mercantes.¹⁸⁸

El convenio entró en vigor el 26 de julio de 1958, tanto para México como a nivel general, la Organización Marítima Internacional (OMI) es la depositaria. Fue suscrito por México el 10 de agosto de 1954, aprobado por el Senado según decreto publicado en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1954, el depósito del instrumento de aceptación se efectuó el 10 de mayo de 1956, publicado en el *Diario Oficial* del 20 de julio de 1956.

Lamentablemente, este convenio no resultó eficaz debido a que la cantidad de hidrocarburos transportados por el mar se incrementaba constante-

¹⁸⁸ Cfr. PNUMA, “Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (enmendado el 11 de abril de 1962 y el 21 de octubre de 1969)”, *Registro de acuerdos internacionales relativos al medio ambiente*, Nairobi, Kenya, PNUMA, 1993, p. 22.

mente, así como el número y tamaño de los buques tanque, por lo que la contaminación por hidrocarburos era cada vez más intensa. Como consecuencia, se dio la urgencia de revisar y enmendar el OILPOL en varias ocasiones (1962, 1969 y 1971), con el objetivo de adaptarlo a las necesidades determinadas por la actual problemática de la contaminación marina, como lo serían las surgidas por el accidente del buque tanque *Torrey Canyon*, el 7 de marzo de 1967. Este accidente significó en su momento el desastre más significativo de contaminación del mar por hidrocarburos, lo que hizo notorio que las medidas para prevenir dicho problema no eran suficientes, puesto que no se había contemplado la posibilidad de la contaminación del mar debido a accidentes de los buques tanque, ya que únicamente se había observado la ocasionada por las maniobras propias de los mismos.

Por consiguiente, es a partir de este momento cuando se reconoce la contaminación del mar por hidrocarburos como un problema internacional, que únicamente podría resolverse si las naciones acordaban y llevaban a cabo medidas conjuntas.

En el OILPOL, el término *hidrocarburo* abarcó tanto el petróleo bruto como el petróleo combustible, el aceite pesado diesel y los aceites lubricantes. Trata sobre los requerimientos para las operaciones de los buques y su equipo, define las circunstancias en que las descargas de hidrocarburos o sus mezclas están prohibidas, basándose en la relación de volumen de hidrocarburos derramado y la distancia media corrida por el buque. Por otra parte, los buques tanques y todos los demás que utilicen petróleo como combustible deberán llevar un libro de registro en el que se anotará toda ocasión en la que se proceda a cargar y descargar hidrocarburo o mezclas de éstos, las operaciones de limpieza y de vertimientos accidentales o de emergencia.

Las medidas de prevención se establecen a los buques participantes en el convenio, deben estar equipados con la maquinaria necesaria para evitar, en la medida de lo posible, el derrame del petróleo combustible o del aceite pesado diesel. Asimismo, los gobiernos deberán adoptar disposiciones encaminadas al establecimiento de las instalaciones adecuadas para recoger los desechos y mezclas de hidrocarburos de sus puertos y terminales de carga.

Las sanciones por transgresiones a las disposiciones del convenio serán establecidas por la legislación del Estado del pabellón del buque en cuestión; las sanciones pecuniarias impuestas por el Estado debido a descargas prohibidas en alta mar serán igualmente severas a aquéllas que se exigirían

por las mismas transgresiones en sus aguas territoriales. Los gobiernos que tengan conocimiento de alguna descarga efectuada en las *zonas prohibidas* deberán notificar a las autoridades competentes del Estado del pabellón del buque responsable, para que éstas inicien un proceso contra el naviero o capitán del buque.

Cualquier controversia que se suscite en la aplicación del convenio se someterá a la Corte Internacional de Justicia, si cualquiera de las partes lo solicita, o que se convenga someterla a arbitraje.

El OILPOL de 1954 y sus enmiendas fueron reemplazados en octubre de 1983 por el anexo I de la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques de 1973, modificada por el protocolo de 1978, al que se conoce como MARPOL 73/78. Dicho convenio atenuó la relevancia del OILPOL /54/69/71, sin embargo no debe pensarse que éste se encuentre extinto, ya que los Estados parte que no se adhirieron al MARPOL 73/78, se obligan a cumplir con sus normas en su totalidad.

De esta forma y para discutir el grave problema que significaba seguir con la contaminación de los mares y que dicho problema iba en aumento, el gobierno de Bélgica celebró la Conferencia Jurídica Internacional sobre Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar en noviembre de 1969.¹⁸⁹

De esta conferencia surgió la adopción de dos convenios muy importantes y tres resoluciones: el Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos (INTERVENTION/69), el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (CLC/69/76/84),¹⁹⁰ la resolución para constituir un Fondo Internacional de Indemnizaciones para Resarcir Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (FUND/71), la resolución sobre Cooperación Internacional en Materia de Contaminación por Agentes Distintos a los Hidrocarburos y la resolución sobre el Informe del Grupo de Trabajo relativo al Fondo.

¹⁸⁹ Cfr. Salgado y Salgado, José Eusebio, “Importancia de los convenios internacionales relativos a la previsión de la contaminación del mar por hidrocarburos”, *Un homenaje a don César Sepúlveda; escritos jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 313.

¹⁹⁰ CLC, por sus siglas en inglés: *Civil Liability Convention*.

3. Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos (INTERVENTION/69)

Adoptado en Bruselas, Bélgica, el 29 de noviembre de 1969, entró en vigor el 6 de mayo de 1975, la OMI es la depositaria. Consta de 17 artículos y un anexo dividido en dos capítulos, el primero trata de la conciliación y el segundo del arbitraje. Está abierto a la firma de todos los países miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus organismos especializados, o del Organismo Internacional de Energía Atómica, o partes del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (Artículo 9o., núm. 2).

En México, este convenio fue aprobado por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día 26 de noviembre de 1975; fue aceptado por el presidente de la República el día 23 de febrero de 1976; el depósito del instrumento de adhesión, se llevó a cabo el 8 de abril de 1976,¹⁹¹ fecha en que por lo tanto, México se adhiere al convenio, cuya entrada en vigor (de acuerdo con el artículo 11, núm. 2 del convenio) fue el 7 de julio de 1976.¹⁹²

Tiene como objetivo principal permitir que los Estados tomen las medidas necesarias en alta mar para prevenir, mitigar o eliminar todo el peligro grave e inminente de contaminación marina y del litoral por hidrocarburos, como consecuencia de un accidente marítimo, siempre y cuando tales medidas no lesionen, de ninguna manera, el principio de libertad de los mares.¹⁹³

Este convenio, por lo tanto, tiene la finalidad de aclarar y establecer los derechos que tienen las naciones para adoptar las medidas destinadas a prevenir o reducir el peligro de contaminación por hidrocarburos, a consecuencia de accidentes sufridos por buques fuera de las aguas territoriales y que signifiquen un grave daño e inminente contra su litoral o el de otros Estados.

Es preciso destacar que antes de tomar las medidas necesarias, el Estado ribereño debe consultar con el Estado cuyo pabellón enarbole el barco, así como con expertos y cualquier persona interesada que con seguridad se vería afectada por esas medidas. En casos de suma urgencia se puede ac-

¹⁹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1976.

¹⁹² Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Relación de tratados en vigor*, México, Consultoría Jurídica, SRE, 1989, p. 98.

¹⁹³ Cfr. PNUMA, “Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos (aprobado el 29 de noviembre de 1969 en Bruselas, Bélgica)”, *Registro de acuerdos internacionales relativos al medio ambiente*, Nairobi, Kenya, PNUMA, 1993, p. 87.

tuar de inmediato, pero en cualquiera de los casos el Estado ribereño deberá hacer cuanto sea necesario para evitar riesgos a vidas humanas y prestar de igual forma ayuda a las personas perjudicadas.¹⁹⁴ Asimismo, se podrá destruir, ya sea la embarcación, así como la carga con el fin de evitar la contaminación del mar.

Es importante señalar que en el artículo 2o. del convenio se conceptúa un *accidente marítimo* como un abordaje, una varada u otro siniestro de navegación o acontecimiento, a bordo de un barco o en su exterior; y por *barco* se entiende toda nave apta para la navegación y todo artefacto flotante, *excepto las instalaciones destinadas a la explotación y exploración de los recursos del fondo de los océanos o sus subsuelos*. Por lo tanto, las disposiciones del convenio no se aplican a los buques de guerra ni a las instalaciones construidas en la plataforma continental.

Por otra parte, los Estados tienen la obligación de someter cualquier controversia que surja entre ellos a un procedimiento de conciliación y arbitraje.

4. *Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (CLC/69)*

Este convenio, adoptado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969 y en vigor desde el 19 de junio de 1975, fue un paso muy grande en el desarrollo de medios legales para personas o países dañados por un derrame de petróleo; se estandarizan los criterios de responsabilidad financiera para la limpieza de la contaminación y daños entre la comunidad marítima internacional.

El CLC/69 ha registrado tres protocolos. El primero del 19 de noviembre de 1976, cuya entrada en vigor fue el 8 de abril de 1981, mientras que para México, el convenio entró en vigor el 9 de agosto de 1994, al igual que su primer protocolo. El segundo protocolo, aprobado el 25 de mayo de 1984, fue aprobado por la Cámara de Senadores de nuestro país el día 13 de diciembre de 1993; más adelante, el 13 de mayo de 1994, México depositó ante el secretario general de la Organización Marítima Internacional, su

¹⁹⁴ Ver artículo 3o. del Convenio INTERVENTION/69.

instrumento de adhesión respectivo.¹⁹⁵ El tercer protocolo adoptado el 27 de noviembre de 1992, fue aprobado por la Cámara de Senadores de nuestro Congreso de la Unión, el 13 de diciembre de 1993, cuyo instrumento de adhesión de México fue depositado ante el secretario general de la OMI, el 13 de mayo de 1994.¹⁹⁶ El segundo y tercer protocolos no han entrado en vigor.¹⁹⁷

Los objetivos de dicho convenio son: garantizar una indemnización suficiente a las personas que sufran daños causados por la contaminación que haya sido resultante, ya sea de derrames o descargas de hidrocarburos procedentes de los barcos, adoptar internacionalmente reglas y procedimientos uniformes para resolver cualquier cuestión de responsabilidad y prever una indemnización equitativa para tales casos.¹⁹⁸ Este instrumento jurídico se aplica a los daños de contaminación sufridos en el territorio, se incluye el mar territorial (12 m/n) y la zona económica exclusiva (200 m/n) de un Estado contratante, y también se estipula que se aplicarán las medidas necesarias para prevenir o reducir los daños por contaminación en el territorio de un Estado parte.

En el protocolo de 1992 se especifica que los daños ocasionados por contaminación comprenden:

- A. Las pérdidas o daños causados fuera del buque por la impurificación resultante de las fugas o descargas de hidrocarburos procedentes de ese buque.
- B. La contaminación resultante de derrames o descargas procedente de la embarcación, dondequiera que ocurran los mismos.
- C. Las pérdidas o daños causados por las medidas preventivas incluidos sus costos.

El naviero, a cuyo nombre está registrado el buque, es la persona responsable de cualquier daño resultante de la contaminación por hidrocarbu-

¹⁹⁵ Cfr. Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Convención internacional sobre la lucha contra la contaminación por hidrocarburos y protocolos de enmiendas sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos de 1984 y 1992”, *Revista de Derecho Privado*, México, McGraw Hill, año 6, núm. 18, septiembre-diciembre de 1995, p. 97.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 99.

¹⁹⁷ Cfr. Salgado y Salgado, José Eusebio, *op. cit.*, nota 188, p. 317.

¹⁹⁸ Cfr. PNUMA, “Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos”, *Registro de acuerdos internacionales relativos al medio ambiente*, Nairobi, Kenya, PNUMA, 1993, p. 84.

ros, a menos que el incidente haya sido causado por un acto de guerra, un fenómeno natural extraordinario, un acto premeditado de una tercera parte, o por negligencia de un gobierno o de cualquier otra autoridad encargada de proporcionar asistencia a la navegación. La responsabilidad es estricta en el sentido de que el naviero responde de toda contaminación resultante de cualquier escape o descarga de hidrocarburos de su buque, sin que sea necesario probar que ha habido culpa.

En caso de que se produzca un suceso en el que participen dos o más buques, y de él se deriven daños ocasionados por contaminación, con excepción obvia de aquellos buques que de acuerdo con la misma convención gocen de exoneración, se generará una responsabilidad conjunta.

Con el objeto de garantizar su solvencia, el naviero cuyo buque lleve más de 2,000 toneladas de petróleo como carga, deberá contratar un seguro u ofrecer otra garantía de tipo financiero cuya cuantía se fijará en el acuerdo y variará en función del tonelaje del buque.¹⁹⁹

Por otra parte, la resolución para constituir un Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación de Hidrocarburos (Fondo IOPC o FIDAC), obtenida de la Conferencia Jurídica Internacional sobre Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar de 1969, fue el resultado de reconocer que los límites de responsabilidad establecidos en el convenio de responsabilidad civil no serían suficientes para la indemnización en caso de derrames de importancia. No obstante, se pensó que el incremento de los límites significaría una gran carga para los propietarios de los buques, situación que evidentemente los gobiernos de los Estados no aceptarían. Por lo tanto, la OMI en Bruselas creó en 1971 un suplemento al convenio CLC/69 con el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos. El Fondo IOPC o FIDAC se conforma por las cuotas de ingreso, así como por las contribuciones de sus miembros.

Este fondo prevé una indemnización adecuada a las víctimas de los daños por contaminación por derrames o descargas de hidrocarburos de buques; dispone que parte de las consecuencias económicas de esos daños por contaminación no sean garantizadas exclusivamente por la industria naviera, sino también por las empresas interesadas en el cargamento de hidrocarburos.

¹⁹⁹ Ver artículo 7o. del Convenio CLC/69.

Es importante señalar que el fondo queda exento de toda obligación si el daño es consecuencia de un hecho de guerra u hostilidad semejantes (como una guerra civil o insurrección), de una descarga de hidrocarburos procedente de un barco de guerra o de algún otro barco propiedad del Estado y cuyos fines no fueran comerciales. Si el suceso se debiera total o parcialmente a la acción u omisión de la persona que los sufrió, la cual actuó con la intención de causarlos, o a la negligencia de esa persona, el fondo podrá ser exonerado total o parcialmente de su obligación de indemnizar a dicha persona.

El Convenio del Fondo da ayuda a los propietarios de los buques respecto de la carga financiera adicional que les impone el Convenio de Responsabilidad Civil de 1969, la que sólo se otorgará si se sujeta la ayuda con el propósito de que garantice la observancia y cumplimiento de diversos convenios relacionados con la labor de la OMI.²⁰⁰

De igual forma, se le conceden al propietario del buque algunas excepciones con las cuales queda liberado del pago de indemnizaciones, e inclusive si éste no puede pagarle a las víctimas, o si la indemnización resultara insuficiente, el fondo cubrirá el pago a Estados y personas que sufran los daños por contaminación de hidrocarburos.

El Convenio del Fondo IOPC fue aprobado el 18 de diciembre de 1971 y entró en vigor el 16 de octubre de 1978; se adoptaron tres protocolos de enmienda. El primero fue del 19 de noviembre de 1976, en vigor a partir del 22 de noviembre de 1994. El segundo del 25 de mayo de 1984, el cual fue aprobado por el Senado de nuestro país el 13 de diciembre de 1993, depositándose el instrumento de adhesión ante el secretario general de la OMI, el 13 de mayo de 1994.²⁰¹ El tercero fue adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de 1992 y aprobado por la Cámara de Senadores de nuestro Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 1993; el depósito del instrumento de adhesión de México ante el secretario general de la OMI fue el 13 de mayo de 1994.²⁰²

²⁰⁰ Entre estos convenios se pueden mencionar los siguientes: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar y sus diferentes enmiendas y modificaciones (SOLAS/74/78/88); Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques, con sus modificaciones y enmiendas (MARPOL/73/78); Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia de la Gente del Mar (STCW/78); y el Convenio Internacional sobre Líneas de Carga con sus enmiendas y modificaciones. *Cfr.* Salgado y Salgado, José Eusebio, *op. cit.*, nota 188, p. 321.

²⁰¹ *Cfr.* Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *op. cit.*, nota 194, p. 98.

²⁰² *Ibidem*, p. 100.

Asimismo y simultáneamente a la adopción de los convenios CLC/69 y Fondo IOPC, se establecieron otros dos sistemas voluntarios de compensación privada por los propietarios de compañías petroleras de buques-tanque: Tovalop y Cristal. Es importante señalar que estos sistemas desaparecerán en el momento en que el Convenio del Fondo IOPC cuente con un mayor número de miembros, al ser este último un convenio de carácter intergubernamental y los dos primeros privados.

Por desgracia, como se puede apreciar, las innovaciones que se introducen dentro del campo de la responsabilidad civil, permanecen dentro del ámbito de la responsabilidad privada sin que se trate el problema de la responsabilidad del Estado por daños generados por la contaminación. La responsabilidad absoluta, ideal para resolver estos problemas ambientales, no se toma en cuenta, ya que en este convenio claramente se establece que la obligación de indemnizar deberá recaer en una persona en particular, como sería por ejemplo el propietario del buque, de tal suerte que las víctimas puedan saber con certeza hacia quién deberán dirigir sus reclamaciones y hasta donde puede llegar el monto de la indemnización, sin embargo se corre el riesgo de no poder comprobar el nexo causal entre el sujeto a quien se le imputa el hecho y el daño causado.

Es preciso que en la práctica el problema no se centre en la legalidad o ilegalidad de las operaciones de vertimiento por un Estado dentro de sus aguas territoriales, sino más bien en el nexo causal entre el acto de vertimiento y los daños, el alcance del conocimiento, la previsión del daño, el estándar de prueba requerida, etcétera.²⁰³

5. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

Esta convención fue adoptada el 23 de noviembre de 1973 en París, Francia, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). México es país parte de esta convención, cuya publicación se efectuó en el *Diario Oficial* del 2 de mayo de 1984.

La convención está compuesta por un preámbulo y 38 artículos, cuyos objetivos son: proteger el patrimonio cultural y natural de cada Estado, de

²⁰³ *Ibidem*, p. 96.

valor universal, único e irremplazable para todos los pueblos del mundo, mediante la creación de un sistema eficaz de protección colectiva organizada de manera permanente; es decir, mediante la cooperación obligatoria de toda la comunidad internacional, ya que se trata de un patrimonio universal.

Con ese objeto, la convención establece que a cada Estado le incumbe primordialmente la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras, el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, para lo cual cada Estado procurará adoptar las medidas que la misma convención señala (artículos 4o. y 5o.). Pero además, la convención establece un sistema de asistencia internacional en esta materia (artículo 19 a 29), crea, por otra parte, un Comité Intergubernamental de Protección Mundial, Cultural y Natural dentro de la UNESCO, así como un Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural (artículos 8o. a 18). Es importante hacer notar que para los efectos de la operación de la convención se prevé la elaboración de una lista del patrimonio mundial en peligro (artículo 11). Es preciso destacar que no se establece nada respecto a la resolución de conflictos.

Por otro lado, resulta interesante subrayar lo que se entiende por patrimonio natural en la convención, ya que su concepto va más allá de lo que conocemos por flora. De acuerdo con el artículo 2o. de la convención se considera patrimonio natural:

1. Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal desde el punto de vista estético o científico.
2. Las formaciones geológicas y fisiológicas, y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
3. Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

En otras palabras, el concepto de patrimonio natural excede al de flora, ya que se refiere también a otros elementos naturales, pero a su vez tiene sentido restrictivo desde el momento en que se alude sólo a aquellos elementos naturales que tienen un valor universal excepcional.

6. *Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o Convención de Montego Bay (UNCLOS)*²⁰⁴

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue adoptada el 30 de abril de 1982 por 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones; fue aprobada y abierta a la firma de los participantes el 10 de diciembre de 1982. Sin embargo, no fue sino hasta diez años después cuando se reunieron las 60 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1994.²⁰⁵

México firmó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar el 10 de diciembre de 1982, cuya aprobación por parte del Senado fue el 29 de diciembre de 1982. Nuestro país fue el segundo, después de Jamaica, en ratificar este convenio el 21 de febrero de 1983, depositó su instrumento de ratificación en poder del secretario general de las Naciones Unidas, y promulgó para los efectos conducentes en nuestro territorio el 18 de mayo de 1983.²⁰⁶

La Convención sobre el Derecho del Mar es algo más que un conjunto de normas incorporadas en un tratado multilateral, puesto que es la auténtica codificación de una costumbre internacional que se formó aceleradamente en los últimos años, generado por las largas reuniones de los delegados de los Estados parte que acercaron posiciones para permitir el desarrollo de una práctica de los Estados en torno a posturas comunes, que no se habían concretado aún en normas convencionales.²⁰⁷

La convención se encuentra integrada por 320 artículos, agrupados en XVII partes, y nueve anexos. Esta convención dedica toda su parte XII a la protección y preservación del medio marino, donde se retoma la problemática presentada a consecuencia de las graves catástrofes ambientales, como lo occasionado por los buques *Torrey Canyon* en 1967, *Urquiola* en 1976, *Erkowitz* en 1977 y *Amoco Cadiz* en 1978, así como por fugas de pozos de petróleo, como los casos ya estudiados del *Ekofisk* en 1977 y el pozo *Ixtoc I* en 1979. La convención define el acto de contaminación marina y el ver-

²⁰⁴ Las siglas en inglés significan: *United Nations Convention on the Law of the Sea*.

²⁰⁵ Cfr. Mercado Flores, Joaquín, “Se debe legislar sobre el derecho del mar”, *Pemex-Lex, Revista jurídica de Petróleos Mexicanos*, México, Pemex, núms. 79-80, enero-febrero de 1995, p. 42.

²⁰⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 1983.

²⁰⁷ Cfr. Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 15a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 256.

timiento de desechos, reconoce la existencia de los convenios internacionales que establecen obligación de no contaminar, la responsabilidad que tienen los Estados de asegurar la pronta indemnización por los daños causados por la contaminación bajo el principio de que *el que contamina paga* y establece los tipos de contaminación marina, así como las obligaciones del Estado del pabellón que porta el buque, las del Estado costero o ribereño y las del Estado del puerto.²⁰⁸

La parte XII se divide en once secciones que van desde los artículos 192 a 237, de donde se desprenden los siguientes aspectos principales:

- A. Se establece la obligación de proteger y preservar el medio marino por todo Estado (artículo 192), sin dejar a un lado el derecho soberano que tienen los Estados para explotar sus recursos naturales, para lo cual podrá aplicar su propia legislación nacional en materia ecológica. Como podemos apreciar, la convención reafirma en forma indisoluble el principio de la preservación del medio marino, con el principio del derecho soberano que tienen los Estados de explotar sus recursos naturales. Esta obligación y las subsecuentes que se desprenden de las disposiciones siguientes, desembocan en el artículo 235 que consagra el hecho de que los Estados son responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas a la protección y preservación del medio marino, responsabilidad que será establecida conforme el derecho internacional.
- B. Se deberán tomar las medidas necesarias (individual o conjuntamente) para no causar daños ecológicos como serían:
 - a) la evacuación de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, desde fuentes terrestres, desde la atmósfera o a través de ella, o por vertimientos; b) la contaminación proveniente de los buques; c) La contaminación originada en instalaciones o dispositivos utilizados para la exploración o explotación de los fondos marinos y del subsuelo y; d) la contaminación procedente de otras instalaciones y dispositivos que funcionen en el medio marino” (artículo 194).

²⁰⁸ *Cfr.* Salgado y Salgado, José Eusebio, “La convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar y la protección y preservación del medio marino”, *Pemex-Lex, Revista jurídica de Petróleos Mexicanos*, México, Pemex, núms. 29-30, noviembre-diciembre de 1990, pp. 39 y 40.

Estas medidas se aplicarán tanto en sus aguas jurisdiccionales como en las de otros Estados, con el fin de evitar que dichos daños de contaminación se extiendan a otras zonas. Deben igualmente garantizarse que las actividades bajo su jurisdicción se realicen en forma tal que no causen perjuicios a terceros Estados y su medio ambiente (artículo 194, párrafos 1o. y 2o.). Asimismo, los Estados han de tomar todas las medidas adecuadas para impedir que la introducción de innovadoras tecnologías o de especies extrañas o nuevas causen daños (artículos 195 y 196).

- C. Se establece como una obligación para los Estados la cooperación mundial y regional (artículos 197 a 201), deben reportar cualquier daño inminente o real, tanto a los Estados susceptibles de ser afectados como a las organizaciones internacionales.
- D. Deberán también adoptar planes de emergencia para hacer frente a cualquier contingencia, promover estudios y programas de investigación científica e intercambiar información referente a la contaminación y, conforme a todo esto, elaborar y formular leyes, normas, prácticas y procedimientos para reducir, prevenir o controlar la contaminación del mar.
- E. Los Estados en desarrollo deberán recibir de los Estados altamente desarrollados y de las organizaciones internacionales, asistencia técnica y científica, y serán objeto de trato preferencial con respecto a la asignación de fondos y asistencia técnica, lo mismo que en la utilización de servicios técnicos en todo lo que se refiere a la lucha contra la contaminación marina (artículos 202 y 203).
- F. Se establece la necesidad de vigilar los riesgos de contaminación, así como sus efectos (siempre mediante el respeto de los derechos de los terceros Estados); publicar los resultados obtenidos, siempre que ellos manifiesten el hecho de causar contaminación o cambios importantes en el medio marino (artículos 204 a 206). La convención reglamenta con cierta minuciosidad lo relativo a la vigilancia y evaluación ambiental al señalar la obligación de los Estados de adoptar leyes y reglamentos adecuados para impedir la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, y en general la que se origine dentro del ámbito de su jurisdicción, especialmente en su mar territorial.
- G. Los Estados dictarán toda clase de leyes y reglamentos con el fin de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, pro-

cedente de cualquier fuente, tomando en cuenta todos los convenios, reglas, normas, prácticas y procedimientos que hayan sido reconocidos internacionalmente (artículos 207 a 212).

H. La falta de cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Montego Bay compromete la responsabilidad de los Estados que deben poner en pie los mecanismos jurídicos que permitan asegurar una pronta y adecuada indemnización por daños causados por la contaminación del medio marino, por personas físicas o jurídicas bajo su jurisdicción (artículo 235).

Es preciso destacar que la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar trata aspectos novedosos como la creación de la zona económica exclusiva, la explotación y exploración de los fondos marinos profundos y el concepto del patrimonio común de la humanidad. Establece un orden jurídico nuevo y amplio para los mares y océanos, con respecto a lo referente a las disposiciones ambientales, establece normas importantes sobre el medio ambiente y aplica disposiciones sobre contaminación del medio marino.

7. *Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC/90)*²⁰⁹

Este convenio fue aprobado el 30 de noviembre de 1990, cuya entrada en vigor, tanto a nivel general como para México, fue el 13 de mayo de 1995.²¹⁰ El convenio se encuentra integrado por un preámbulo, 19 artículos y un anexo que fue adoptado en 1991.

Su objetivo primordial es reforzar el marco jurídico para combatir la contaminación del medio ambiente en general y del mar en particular, establece una base para la preparación y la capacidad de respuesta en casos de contaminación por hidrocarburos en el medio marino.²¹¹

²⁰⁹ Por sus siglas en inglés: *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation*.

²¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 1995.

²¹¹ Cfr. PNUMA, “Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos”, *Registro de acuerdos internacionales relativos al medio ambiente*, Nairobi, Kenya, PNUMA, 1993, p. 288.

El Convenio OPRC hace referencia a las disposiciones del Convenio de Montego Bay, específicamente a su parte XII, donde se destaca la obligación de fomentar la cooperación internacional. En sus 19 artículos y su anexo se resalta, principalmente, el hecho de adoptar medidas adecuadas de preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos. Es importante señalar que en el convenio se entiende como *hidrocarburo*, al petróleo en cualquiera de sus manifestaciones, se incluye el petróleo crudo, el *fuel-oil*, los residuos petrolíferos y los productos refinados; y por *un suceso de contaminación de hidrocarburos* se hace referencia a uno o más acontecimientos que den o puedan dar origen a una descarga de hidrocarburos que representen una amenaza al medio marino, al litoral o a los intereses de cualquier Estado, y que exijan medidas de emergencia u otra respuesta inmediata.

Es destacable la diferencia que se hace entre *buque* y *unidad mar adentro* (a ambos se aplica el convenio). Por el primero se entenderá toda nave que opera en el medio marino del tipo que sea, incluidos los aliscafos, aerodeslizadores, sumergibles y artefactos flotantes de todo tipo. Por unidad mar adentro o plataformas se hace referencia a *toda instalación o estructura mar adentro, fija o flotante, dedicada a actividades de exploración, explotación o producción de gas e hidrocarburos, o a la carga o descarga de hidrocarburos* (artículos 3o., 4o. y 5o.). Como se puede apreciar, el convenio resulta claramente aplicable a las instalaciones de Pemex, donde el Estado mexicano se hace responsable de todo suceso de contaminación por hidrocarburos causados por las actividades de explotación que realiza esta persona jurídica, ya que se encuentra bajo su jurisdicción; sin embargo en este convenio no se hace referencia a disposiciones que establezcan situaciones de responsabilidad.

Ahora bien, como *puertos marítimos e instalaciones para la manipulación del petróleo* se consideran aquellas instalaciones que presentan el riesgo de producir contaminación por hidrocarburos, e *incluyen* los puertos marítimos, *terminales petroleras*, oleoductos, entre *otras instalaciones petroleras*. Por lo tanto, las instalaciones de Pemex se encuentran incluidas.

Este convenio establece los derechos y obligaciones de los Estados sobre cooperación, ya sea para agilizar las medidas jurídicas y administrativas (para la llegada a su territorio del equipo necesario para iniciar la lucha contra la contaminación por hidrocarburos);²¹² así como de investigación,

²¹² Véanse, artículos 7o. y 12 del Convenio OPRC/90.

desarrollo y actividades técnicas para combatir los incidentes y lucha contra la contaminación por hidrocarburos (artículos 8o. y 9o.).

Por lo tanto, sobre la base de lo anterior, se requiere establecer acuerdos bilaterales o multilaterales para la preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos y hacerlos llegar a la OMI, sin que nada de lo establecido en el Convenio OPRC modifique los derechos y obligaciones de otros convenios o acuerdos internacionales (artículos 10 y 11).

En este convenio no se establecen diferencias entre los límites mínimos y máximos de tonelaje para los buques, debido al hecho de que se aplicará a todos los buques petroleros o no y a las instalaciones petroleras, ya que *el ámbito de aplicación será que el incidente o daño haya producido un derrame de hidrocarburos*.

El anexo del convenio se refiere al reembolso de los gastos de asistencia, en la cual toda parte podrá pedir a la OMI que ayude a determinar fuentes de garantía financiera de estos gastos.

Como se puede apreciar, este convenio hace referencia de manera primordial a la cooperación internacional para combatir los sucesos de contaminación por hidrocarburos, sin embargo insistimos en afirmar que lo ideal es la prevención, aspecto que la comunidad internacional debe establecer como una obligación en los convenios internacionales.

Además, es evidente que aún no está asegurada la inmunidad global del medio marino, no debemos olvidar que la aplicación de este convenio y los anteriores, depende de la discrecionalidad del Estado del pabellón. Aun cuando cada una de las partes contratantes está habilitada a comprobar las infracciones a la convención pertinente y tomar la iniciativa de una acción común en contra de la contaminación, la regla de competencia exclusiva del Estado del pabellón subsiste, ya que éste es el único facultado para ejercitar la acción civil correspondiente.²¹³

Por otro lado, sabemos que los países en desarrollo dependen en gran medida de los recursos marinos, pero al mismo tiempo, no tienen la capacidad necesaria para luchar contra los sucesos de contaminación y reducir sus efectos. Por lo que resulta lamentable que a pesar de que en los diferentes convenios estudiados se hable de cooperación y asistencia técnica, ésta tenga un precio monetario, por lo que estos países no pueden tener acceso a ella, impidiéndose así la aplicación de las medidas previstas por los dife-

²¹³ Cfr. Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *op. cit.*, nota 194, p. 95.

rentes instrumentos jurídicos de regulación. Es por ello que consideramos la necesidad de que las reglamentaciones internacionales sean más estrictas para reducir aún más el riesgo de accidentes de contaminación causados por buques e instalaciones petroleras.

8. *Convenio sobre Diversidad Biológica*

Los recursos biológicos de la tierra son fundamentales para el desarrollo económico y social de la humanidad; como consecuencia existe un reconocimiento cada vez mayor de la diversidad biológica como un bien mundial de valor inestimable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. De igual forma, la amenaza que existe actualmente sobre las especies y los ecosistemas nunca ha sido tan grave. En respuesta a ello, el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA) convocó a un grupo especial de expertos sobre la diversidad biológica en noviembre de 1988, con el objeto de estudiar la necesidad de un convenio internacional sobre la biodiversidad. Posteriormente, en mayo de 1989, el PNUMA estableció el Grupo de Trabajo *ad hoc* de expertos jurídicos y técnicos para preparar un instrumento jurídico internacional para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Los expertos debieron tomar en consideración la necesidad de compartir los costos y los beneficios entre países desarrollados y los países en desarrollo, así como los medios y la modalidad para apoyar las innovaciones de las comunidades locales.²¹⁴

En febrero de 1991, el Grupo de trabajo *ad hoc* cambió su denominación a Comité Intergubernamental de Negociación de un Convenio sobre Diversidad Biológica. Sus trabajos culminaron el 22 de mayo de 1992 en la Conferencia de Nairobi, donde se aprobó el texto acordado del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Este convenio quedó abierto a la firma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, desde el 5 de junio de 1992 hasta el 4 de junio de 1993, periodo en el cual firmaron 168 países. El convenio entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, 90 días después de haberse obtenido el mínimo de 30 ratificaciones depositadas, requeridas por su artículo 36. México es parte desde el 11 de marzo de 1993. Es preciso señalar que para los 30 Estados que realizaron los res-

²¹⁴ *Cfr.* Glowka, Lyle *et al.*, *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Unión Mundial para la Naturaleza, 1996, pp. 2 y 3.

pectivos depósitos, el convenio entró en vigor, en relación con ellos, el 29 de diciembre de 1993. De conformidad con el apartado 3 del artículo 36, para cada parte contratante que posteriormente ratifica, acepta o aprueba el convenio o se adhiera a él, éste entrará en vigor 90 días después que su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión es entregado al depositario. El artículo 41 nombra como depositario al secretario general de las Naciones Unidas.²¹⁵

La primera reunión de la Conferencia de las Partes fue convocada del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 1994 en Bahamas. La Conferencia de las Partes está prevista en el artículo 23 del convenio, donde se mencionan sus importantes atribuciones.

El convenio constituye el primer acuerdo mundial integral que aborda todos los aspectos de la diversidad biológica, recursos genéticos, especies y ecosistemas. Reconoce por primera vez que la conservación de la biodiversidad *es interés común de la humanidad*, así como una parte integrante del proceso de desarrollo. La conservación de la diversidad biológica ha dejado de significar la simple protección de especies y ecosistemas, para convertirse en parte fundamental de las propuestas hacia el desarrollo sostenible. El convenio introduce un nuevo enfoque con el objeto de conciliar la necesidad de la conservación con la preocupación por el desarrollo y está basado, además, en consideraciones de equidad y responsabilidad compartida. El Convenio sobre la Diversidad Biológica es uno de los acontecimientos recientes más significativos en materia de derecho internacional, relaciones internacionales, medio ambiente y desarrollo, y presenta una declaración a favor de la vida misma en todas sus innumerables manifestaciones.

Los objetivos del convenio se encuentran establecidos en el artículo 1o. donde se destacan los principales temas, estos objetivos son:

- A. La conservación de la diversidad biológica (artículos 6o. a 9o., 11 y 14).
- B. La utilización sostenible de sus componentes (artículos 6o., 10 y 14).
- C. La participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos, se incluye entre otras cosas:
 - a) El acceso a recursos genéticos (artículo 15), se toman en consideración todos los derechos sobre dichos recursos.

²¹⁵ *Idem.*

- b) Transferencia de las tecnologías pertinentes (artículos 16 y 19), se toman en consideración todos los derechos sobre dichas tecnologías.
- c) Financiamiento apropiado (artículos 20 y 21).

De esta manera se establece un equilibrio entre la conservación, la utilización sostenible y la participación en los beneficios. Este es el punto medular del acuerdo político sobre el cual se basa el convenio.

Como se puede apreciar, el convenio se proyecta más allá de la conservación de la diversidad biológica por sí misma y de la utilización sostenible de los recursos biológicos al incorporar temas tales como el acceso a los recursos genéticos, la participación en los beneficios derivados de la utilización de material genético y el acceso a tecnologías, incluida la biotecnología.

El hecho de que la diversidad biológica se encuentre distribuida de manera desigual en el mundo, también es reconocido en el convenio. El norte, biológicamente más pobre, ha depredado a lo largo del tiempo sus reservas biológicas, esto supone una carga más pesada a los países del sur, en una época en la cual la utilización de los recursos biológicos es de importancia capital para el desarrollo de estos países. El convenio reconoce que esta carga sólo puede aliviarse mediante distribuciones adicionales (no sólo financieras) de los países industrializados del norte y mediante una mayor asociación entre países desarrollados y aquéllos en desarrollo.

El Convenio sobre Diversidad Biológica constituye un acuerdo marco, debido a que deja a las partes que determinen individualmente cómo se implementarán la mayoría de sus disposiciones. Esto se debe a que las normas que contiene se expresan en su mayoría en términos de metas y políticas generales, más que como obligaciones específicas y precisas, como ocurre, por ejemplo, en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES). Tampoco tiene de a establecer objetivos a ser alcanzados, como por ejemplo, la reciente Directiva del Consejo Europeo sobre Protección de Hábitat Naturales y Semi-Naturales de Flora y Fauna Silvestre, que enumera cientos de especies que deben volver a niveles satisfactorios. Por el contrario, el énfasis del Convenio sobre Diversidad Biológica está en la promoción de procesos nacionales para la adopción de futuras decisiones. A diferencia de otros tratados sobre la materia, éste no contiene listas, ni anexos sobre áreas naturales protegidas o sobre especies a ser protegidas. En relación con las disposiciones sobre conservación y utilización sostenible, dos artículos

enfatizan la acción en el ámbito nacional: el artículo 1o. establece los objetivos del convenio, incluyen la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, y el artículo 6o. que requiere que cada parte contratante adopte el desarrollo de estrategias, planes o programas nacionales para dichos fines. Ocurrirá con frecuencia que las partes deban ir más allá de las disposiciones sustantivas establecidas en los artículos del convenio para alcanzar los objetivos del artículo 1o.

A. Contenido del convenio

El artículo 1o. señala los objetivos, el 2o. define los términos utilizados para los efectos del convenio, el artículo 3o. trata el principio fundamental del derecho soberano de los Estados a explotar sus recursos naturales, en relación con los problemas ambientales y la biodiversidad, los artículos 4o. y 5o. regulan lo referente al ámbito jurisdiccional y a la cooperación en cuanto a la diversidad biológica.

Por su parte, los artículos 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 12, 13 y 14 determinan con gran flexibilidad los deberes de los Estados. El artículo 15 señala la facultad de los Estados en ejercicio de sus derechos soberanos de regular el acceso a los recursos genéticos, el artículo 16 trata el acceso a la tecnología y al derecho de la transferencia de tecnología para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, el artículo 17 se refiere al intercambio de información, y el 18 a la cooperación científica y técnica en la esfera de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. El artículo 19 señala la cuestión de la biotecnología y la distribución de sus beneficios, y el 20 hace referencia a los recursos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del convenio. El 21 establece un mecanismo financiero para el suministro de recursos a los países partes en desarrollo para la aplicación del convenio, que funcionará bajo la autoridad y orientación de la conferencia.

La Conferencia de las Partes está prevista en el artículo 23; cada parte deberá presentar a la conferencia informes sobre las medidas que haya adoptado para la implementación del convenio y sobre la eficacia de esas medidas. Se establece una secretaría —artículo 24— y un órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico —artículo 25—. Los artículos 27, 28, 29 y 30 tratan de la solución de controversias, adopción de protocolos, enmiendas al convenio o a los protocolos, y adopción y en-

mienda de los anexos. El artículo 31 se refiere al derecho de voto (uno por cada parte contratante). Los artículos 32 a 38, 41 y 42 regulan lo referente a las cuestiones formales relativas a la firma, ratificación, aceptación o aprobación, adhesión, entrada en vigor, reservas y denuncia, depósito y textos auténticos. Es importante destacar que no se aceptan reservas al convenio —artículo 37—. El convenio tiene dos anexos: I) identificación y seguimiento, y II) arbitraje y conciliación.

B. Resolución de conflictos

Si se presenta una controversia entre las partes en relación con la interpretación o aplicación del convenio, la diferencia se tratará de resolver mediante negociación directa. Si de ese modo no se puede llegar a una solución, las partes involucradas podrían solicitar conjuntamente los buenos oficios y la mediación. Si ninguno de los medios de solución presentados hasta ahora da resultado, las partes se regirán por la estipulación en el anexo II sobre arbitraje y conciliación, y en caso extremo, podrían presentar la controversia a la Corte Internacional de Justicia.

C. Aspectos fundamentales del convenio²¹⁶

El convenio puede ser considerado como un gran avance en el derecho ambiental internacional, ya que es la primera vez que la diversidad biológica como tal es abordada desde una perspectiva integral, así como también es la primera ocasión en que la diversidad genética se trata específicamente en un tratado global vinculante. Con la inclusión de temas como el acceso y utilización de recursos genéticos, transferencia de tecnologías y bioseguridad, el convenio demuestra la voluntad de las partes de abordar todos los aspectos de la diversidad biológica. De igual manera, mediante el establecimiento de un mecanismo para proveer fondos a los países en desarrollo para apoyarlos a implementar el convenio, es reconocida la necesidad de que se transfieran recursos nuevos y adicionales de norte a sur. Con base en lo anterior, los aspectos fundamentales del convenio son:

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 3-7.

Soberanía nacional y el interés común de la humanidad. La propuesta de que la biodiversidad debía ser considerada *patrimonio común* de la humanidad fue rechazada desde un inicio, debido a que la mayoría de los componentes de esta diversidad están situadas en zonas de jurisdicción nacional. Por el contrario, se puso especial énfasis en los derechos soberanos sobre los recursos biológicos, al mismo tiempo se reconoció que la conservación de la diversidad biológica es de *interés común* de la humanidad; lo cual implica una responsabilidad común, pero diferenciada entre los sujetos que conforman la comunidad internacional.

En el preámbulo se hace referencia a los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, así como también en el artículo 3o. se reproduce literalmente el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, donde se reconoce que los Estados tienen el derecho soberano a explotar sus propios recursos de acuerdo a sus propias políticas ambientales. A su vez, el artículo 15 reitera el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales como fundamento para que la autoridad determine el acceso a los recursos genéticos. No obstante, el principio de soberanía nacional se equilibra con los deberes derivados de la propia soberanía y con el hecho de que la conservación de la diversidad biológica es de interés común de toda la comunidad internacional. El convenio también incide en la responsabilidad de los Estados respecto de los recursos biológicos situados dentro de sus jurisdicciones. En el preámbulo se establece con claridad que los Estados son responsables por la conservación de su diversidad biológica y por la utilización sostenible de los recursos biológicos que constituyen esta diversidad, lo cual se confirma con la aceptación de responsabilidades y obligaciones específicas, como las señaladas en los artículos 6o., 8o. y 10.

Conservación y utilización sostenible. En el convenio se establecen varias obligaciones relativas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Con respecto a la planificación estratégica, el convenio establece obligaciones para el desarrollo de planes y estrategias nacionales para integrar la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, políticas y programas sectoriales o intersectoriales pertinentes, así como en los procesos nacionales para la adopción de decisiones (artículos 6o. y 10). Para basar sus actividades en fundamentos científicos, cada parte contratante se compromete a identificar los componentes importantes de la biodiversidad e identificar prioridades que pudieran requerir medidas de conservación especiales u ofrecer mayores posibilidades para su uso sostenible. Las actividades que pudieran

tener efectos adversos significativos sobre dicha conservación y utilización, también deberán ser objeto de identificación y seguimiento (artículo 7o.). El convenio pone énfasis en la conservación *in situ* (artículo 8o.), con obligaciones que constituyen una agenda o programa de acción integral y exigen medidas que incluyen, desde el establecimiento de un sistema de áreas protegidas, hasta la rehabilitación de ecosistemas degradados y la recuperación de especies amenazadas así como la protección de hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales. De igual forma se requiere a las partes la adopción de medidas para la conservación *ex situ* (artículo 9o.), esto con el objeto de complementar las medidas de conservación *in situ*.

Basándose en el artículo 10, las partes se comprometen a regular y administrar los recursos biológicos para la utilización sostenible, así como a fomentar el desarrollo de métodos para tal objetivo. Es preciso destacar que el rol de las comunidades indígenas y locales en la conservación de la diversidad biológica se encuentra reconocido en el preámbulo, en el artículo 8o. j y artículo 10 c; se reconoce la importancia de mantener sus conocimientos y prácticas relativas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, así como la necesidad de promover que los beneficios derivados del uso de sus conocimientos e innovaciones se compartan equitativamente.

El convenio constantemente distingue entre conservación y utilización sostenible. Durante las negociaciones surgió un gran debate sobre este aspecto, muchos sostuvieron que conservación debía utilizarse como un término amplio que incluye el concepto de utilización sostenible, sin embargo este último se incluyó como término independiente, definido en el artículo 2o.,²¹⁷ para enfatizar la tremenda importancia que los países, especialmente aquellos en desarrollo, conceden al uso de sus recursos biológicos. En cambio, el término conservación no se define en el convenio y se utiliza a veces en sentido amplio y en ocasiones en sentido estricto. No obstante, en el convenio se reconoce de manera constante que la utilización sostenible de recursos vivos y los ecosistemas de los cuales forman parte son un prerequisito para la conservación de la biodiversidad, de igual forma se

²¹⁷ Por *utilización sostenible* se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

advierte la necesidad de otorgar a ciertos componentes un cuidado y tratamiento especial.

Por otro lado, el énfasis en la acción nacional y el establecimiento de prioridades resulta deseable, ya que es a escala nacional donde la diversidad biológica puede ser efectivamente conservada y los recursos biológicos eficientemente administrados. Además, se supone que los Estados deben estar en mejor disposición de cumplir con las prioridades establecidas en el ámbito nacional, antes que aquéllas concebidas desde una perspectiva global. La conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos biológicos resultan tan complejas y multifacéticas, que las acciones específicas sólo podrán determinarse y llevarse a cabo en el ámbito nacional e incluso local. Sin embargo, como consecuencia de este énfasis a nivel nacional, lo que podría faltar es la consistencia de las aproximaciones y la armonía de los fines que se lograrían mediante la coordinación y establecimiento de prioridades comunes a escala internacional.

Asuntos relativos al acceso. Los países en desarrollo plantearon durante el proceso de negociación ciertas exigencias respecto a este punto. Pugnaron por que se incluyeran en el convenio obligaciones y medidas respecto a tres modalidades de acceso: acceso a recursos genéticos, pero sujeto a la autoridad nacional; acceso a la tecnología relevante, incluida a la biotecnología; y acceso de los países proveedores a los beneficios derivados de la utilización del material genético en el desarrollo de la biotecnología.

Los países industrializados, por su parte, extendieron el ámbito de protección de la propiedad intelectual, incluidas las patentes, a una gama de organismos vivos. Estos sistemas recompensan el ingenio humano pero ignoran el trabajo realizado por la naturaleza, es decir, el valor de la materia prima que ha sido manipulada. Igualmente ignoran las contribuciones informales de las poblaciones indígenas y de los agricultores en el mantenimiento y desarrollo de la diversidad genética a lo largo de años de cultivo y cuidado. Durante las negociaciones del convenio, el objetivo del Grupo de los 77 fue asegurar que el valor y la contribución de la materia prima fuesen adecuadamente reconocidos; uno de los posibles caminos del convenio podría haber sido el establecimiento de un fondo internacional para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, al cual contribuirían todos los usuarios del material genético independientemente de su origen. Por el contrario, los artículos 15, 16 y 19 señalan que el acceso a los resultados y beneficios se establezca a nivel bilateral, para que aquellos países que aportan material genético reciban una parte justa y equitativa de los

beneficios que se deriven, siempre y cuando éstos existan. El arreglo se decidiría en cada situación particular en condiciones mutuamente convenidas.

Sin embargo, cumplir con la letra así como con el espíritu de estas disposiciones no será fácil, y en la práctica habrán serias dificultades en su fase de implementación. Las obligaciones establecidas en los artículos 15(7), 16(3) y 19(2) permiten una considerable discrecionalidad a las partes. Adicionalmente, la identificación del material del cual deriva el beneficio no es una tarea simple, especialmente si se considera que puede transcurrir incluso una década antes que se obtengan beneficios y que el material genético utilizado puede haber sido recolectado de distintas fuentes.

Financiamiento. Nunca se cuestionó durante las negociaciones el hecho de que se requería un flujo de recursos de norte a sur para lograr los diferentes objetivos del convenio. En las etapas previas se discutieron una serie de métodos innovadores para lograrlo, se incluyó el establecimiento de un fondo internacional a partir del pago de derechos por el uso de los recursos biológicos, especialmente genéticos, en el norte. Al final, los negociadores se decidieron por la creación de un mecanismo financiero clásico alimentado por las contribuciones de las partes que son países desarrollados, para el uso exclusivo de las partes que son países en desarrollo. Los fondos, que de acuerdo al artículo 20 sobre recursos financieros, deben ser nuevos y adicionales, se aplicarán para permitir a las partes que son países en desarrollo, sufragar íntegramente los costos incrementales convenidos para la adopción de las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones del convenio. El mecanismo financiero establecido en el artículo 21 prevé la asignación de recursos financieros a los países en desarrollo en forma de donaciones o en términos concesionales, bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes de la cual depende. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) fue instituido en el artículo 39 del convenio como la estructura institucional que operaría el mecanismo financiero, de manera provisional, condicionado a su reestructuración. Hubo una enorme reticencia por parte de los países en desarrollo para aceptar esta solución, en la medida que consideraban que el FMAM no operaba de manera transparente ni democrática como requería el artículo 21(1).

D. Implementación

Los mayores esfuerzos para la implementación del convenio son a escala nacional, cada parte contratante tiene mucho por hacer, se tienen que

considerar las acciones que deben ejecutar y la amplia variedad de políticas a revisar. El éxito de la acción nacional, visto desde una perspectiva global, depende de la voluntad, tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo, de cumplir con sus obligaciones; por ello, en esta etapa del proceso ambos grupos tienen en sus manos las posibilidades de éxito del otro. El nivel de implementación y cumplimiento será la última prueba para determinar si el compromiso asumido durante la negociación del convenio fue realmente un éxito o una ilusión. En el ámbito internacional, los órganos previstos en el convenio para dirigir y apoyar su implementación, deben ponerse en funcionamiento (la Conferencia de las Partes, su órgano subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico y la Secretaría tienen roles claves que cumplir). Para el futuro quedan varias tareas pendientes, como el estudio de la necesidad de realizar mayores negociaciones sobre ciertos temas mediante la preparación de protocolos. El artículo 19(3) requiere que se estudie la necesidad de un protocolo para la transferencia, manipulación y utilización segura de cualquier organismo vivo que haya sido modificado como resultado de la biotecnología, y que pueda tener efectos adversos para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. Es importante señalar que es viable que se requieran otros protocolos, en razón de los avances que se tengan en la implementación del convenio.

E. Responsabilidad

El artículo 14, en su apartado 2, señala lo referente a la responsabilidad y reparación en caso de que se cause daños a la diversidad biológica. Textualmente manifiesta: “La Conferencia de las Partes examinará, sobre la base de estudios que se llevarán a cabo, la cuestión de la responsabilidad y reparación, incluso el restablecimiento y la indemnización por daños causados a la diversidad biológica, salvo cuando esa responsabilidad sea una cuestión puramente interna”.

De la lectura de este apartado se desprende que el Convenio de Diversidad Biológica, al tratar este punto, es muy flexible y poco aplicable jurídicamente, ya que no sólo requiere a las partes que simplemente *examinen* el tema, sino que lo hagan sólo después que se hayan completado los estudios. De ahí que el desarrollo y la negociación de un régimen sobre responsabilidad y reparación, incluso el restablecimiento y la indemnización, sólo

puede realizarse después de completarse las dos fases del proceso, si es que así puede llamarse.

El apartado también menciona de manera muy general *la cuestión de la responsabilidad y reparación*, lo cual deja espacio para especular si la disposición se refiere a la responsabilidad bajo el derecho internacional, bajo la legislación nacional o ambas. En la medida en que el apartado se centre en los efectos transfronterizos, y en la medida en que la responsabilidad transfronteriza y la reparación puedan ser un asunto tanto internacional como nacional, la intención es posiblemente requerir a los Estados que consideren tanto los regímenes legales internacionales sobre responsabilidad y reparación, como los nacionales. En resumen, puede considerarse que el apartado 2 exige a las partes contratantes examinar colectivamente, y luego de completar los estudios pertinentes, el desarrollo de regímenes legales sobre responsabilidad y reparación transfronteriza, así como sobre el restablecimiento y la indemnización en el ámbito internacional y nacional.

Como podemos apreciar, ninguna convención, así como tampoco ningún convenio de los estudiados y que han sido ratificados por nuestro país, hacen referencia de manera específica a la responsabilidad civil por daños ambientales ocasionados por actividades que implican riesgo. Por lo que consideramos que en razón de lo anterior y debido a la apertura económica que nuestro país tiene con Europa, sería muy conveniente que México se adhiriera a la Convención sobre Responsabilidad Civil por Daños Resultante de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente del Consejo de Europa. Como hemos señalado en el capítulo segundo, esta convención pretende someter a un régimen de responsabilidad objetiva a las actividades consideradas como peligrosas (ubicada entre ellas la actividad de explotación petrolera) para el medio ambiente y que desde luego afectan a la biodiversidad. Esta convención es de gran importancia, ya que plantea en su contenido disposiciones que permiten lograr, en la medida de lo posible, la reparación del daño ambiental, lo cual es y debe ser el elemento primordial en toda regulación que pretenda proteger al medio ambiente y con ello la gran diversidad biológica que envuelve nuestro planeta.