

# L'EVOLUCIÓ DEL DRET INTERNACIONAL DEL MEDI AMBIENT

José Juste Ruiz

Catedràtic de Dret internacional públic i relacions internacionals  
de la Universitat de València

## I. Introducció

La reflexió jurídica sobre la protecció del medi ambient no es pot limitar als aspectes merament interns o nacionals de la qüestió. En efecte, la dimensió planetària del problema i la cooperació necessària a escala mundial per tal de trobar solucions operatives ha donat lloc durant els darrers anys a una densa xarxa de normes i institucions que configuren l'anomenat Dret internacional del medi ambient.

Els aspectes essencials d'aquesta nova i complexa branca del vell tronc iusinternacionalista ja van ser objecte d'un primer examen en una ponència presentada a les VIII Jornades de professors de Dret internacional i relacions internacionals celebrades a Barcelona l'any 1984, a la qual remeto per tal de no reincidir sobre qüestions ja tractades.<sup>1</sup> Alguns trets que s'hi van assenyalar sembla que s'han confirmat com a constitutius de l'estructura permanent del Dret internacional del medi ambient: funcionalisme, multidimensionalitat, confluència d'ordres normatius diferents, antinòmia entre la flexibilitat que constitueix el denominador comú i el rigor apuntat a certes esferes... Sens dubte, però, el tret estructural més permanent del Dret internacional del medi ambient és, paradoxalment, l'evolució extrema, l'adaptació constant a una realitat sempre canviant, la transformació normativa i institucional incessant per a la consecució d'un objectiu que s'escapa inevitablement vers el futur.<sup>2</sup>

El Dret del medi ambient presenta efectivament una dependència temporal més acusada que altres branques de l'ordenament internacional i es caracteritza per la seva marcada evolució. Per això sembla convenient aturar-se de tant en tant en l'observació del seu decurs accelerat per tal d'elaborar un inventari dels canvis que, amb el pas del temps, hi tenen lloc davant dels nostres ulls.<sup>3</sup>

---

1. Juste Ruiz, J. «Derecho internacional público y medio ambiente», a *Problemas internacionales del medio ambiente*, Barcelona, 1985, pàg. 10-54.

2. El professor A. Ch. Kiss va destacar aquest punt: «*Mais, en fait, tout le droit de l'environnement n'est-il pas essentiellement justifié par l'avenir? Si l'on n'avait pas besoin de protéger des espaces, des espèces et des ressources naturelles, devrait-on se préoccuper non seulement du développement mais du développement durable et de tout ce qui en découle, notamment pour le droit? La finalité de la conservation de l'environnement est dans l'avenir et non point dans le présent comme c'est le cas de la majorité des règles de droit relatives, par exemple, au statut des personnes, à la famille, à la propriété, à l'ordre public, voire à la garantie des droits de l'homme.*» *Le droit de l'environnement: internationalisation et innovations*, comunicació presentada al «Seminaire Droit et Environnement», Angers, 5-8 novembre 1991.

3. Una revisió autoritzada de les primeres etapes d'aquesta evolució l'ha feta puntualment Kiss, A. Ch.: «*L'état du droit de l'environnement en 1981: problèmes et solutions*», *Journal de droit international*,

## II. Els caràcters originaris del Dret internacional del medi ambient

El Dret internacional del medi ambient té certs trets originaris que tradueixen, si s'admet l'expressió, una certa condició «minimalista», és a dir, una falta particular de rigidesa: orientació eminentment preventiva, flexibilitat normativa i institucional, predomini de les normes de *soft law*,<sup>4</sup> configuració essencialment administrativa o funcional, etc. Juntament amb aquestes peculiaritats estructurals ben conegudes, altres limitacions inicials han passat desapercebudes, però, sens dubte, mereixen atenció.

### 1. Limitacions objectives

El primer tret que, des d'una perspectiva objectiva o material, ha caracteritzat inicialment el Dret internacional del medi ambient ha estat la tendència a la sectorialització.

Les regles protectores internacionals, nascudes per respondre urgentment a processos de degradació ambiental percebuts amb cert retard històric, s'han anat ordenant gairebé insensiblement al voltant dels quatre sectors bàsics de la biosfera: mar, aigua dolça, atmosfera, flora i fauna. Tot i la seva lògica històrica i operativa, aquesta configuració sectorial no ha deixat de comportar una limitació objectiva (el medi ambient ultrapassa amb escreix aquests quatre elements) i metodològica (la interacció entre els diferents elements avorta l'eficàcia operativa de les regles sectorials) que amb el pas del temps ha calgut corregir.

Una segona limitació objectiva té un caràcter més geogràfic: és a dir, la reducció de l'àmbit de protecció de les normes del medi ambient en els espais sotmesos a la sobirania o la jurisdicció dels estats. Aquesta limitació espacial, seqüela de l'estadi d'evolució del mateix Dret internacional de l'època, estava cridada a tenir una triple conseqüència indesitjable. En primer lloc, la protecció internacional tendia a establir-se només pel que fa a les intromissions perniciosos en el medi ambient d'altres estats i es reduïa essencialment a la prohibició de la contaminació transfronterera. En segon lloc, els estats quedaven immunitzats davant l'aplicació de les normes protectores internacionals en el seu propi territori, que apareixia configurat com un *domaine réservé* ecològic. Finalment, tal com va subratllar el professor Kiss al seu dia, els espais situats més enllà de la jurisdicció nacional (alta mar, fons marins, atmosfera, espai còsmic) quedaven insuficientment protegits per la reglamentació internacional.

*«(À) l'heure actuelle les conséquences (des activités qui causent dommage a l'environnement dans les régions ne relevant d'aucune juridiction nationale) ne donnent lieu à recours effectif que si elles causent dommages réels à un État quelconque.»<sup>5</sup>*

1981-3, pàg. 499-543; «Dix ans après Stockholm: une décennie de droit international de l'environnement», *AFDI*, 1982, pàg. 784-793; «Nouvelles tendances en droit international de l'environnement», *German YIL*, vol. 32, 1989, pàg. 241-263.

4. Dupuy, P.M., «Soft Law and the International Law of the Environment», *Mich. J. Int'l L.*, vol. 12, núm. 2, 1991, pàg. 420-435.

5. Kiss, A. Ch. «L'état...», *op. cit.*, pàg. 508.

En aquests vastos espais del planeta es va imposar durant molt de temps l'imperi del *laisser-faire*, sense que ningú no s'adonés de la necessitat d'estendre-hi l'aplicació de normes internacionals de protecció del medi ambient fins que els primers accidents de contaminació massiva dels mars no van fer veure que aquests plantejaments eren erronis.

## 2. *Limitacions subjectives*

L'acció internacional en matèria de protecció del medi ambient també s'ha vist limitada per la manera en què els estats han tractat inicialment la qüestió, ja que han exercit un protagonisme quasi absolut i han deixat un marge escàs a la participació dels individus.

El monopoli de l'actuació per part dels governs ha portat inevitablement a una visió excessivament estatalitzada dels interessos en joc que, a voltes, s'ha traduït en una certa passivitat davant els problemes, i sempre en un repartiment desigual dels papers que corresponen respectivament als estats i a la ciutadania per a la protecció del medi ambient. A tall de conseqüència, durant aquesta època inicial, les Organitzacions no governamentals (ONG) es van veure relegades a un paper essencialment testimonial, i la seva participació en els fòrums internacionals va ser, en general, molt restringida.

Aquest monopoli estatal de l'acció internacional en matèria de protecció del medi ambient s'ha vist acompanyat d'altres seqüeles negatives; d'una banda, els estats s'han mostrat en general més proclius a defensar els interessos dels grups de pressió poderosos (especialment els dels sectors industrials públics o privats) que les expectatives poc articulades de la ciutadania en general. D'altra banda, els individus s'han vist reduïts a un estat de marginació de medi ambient sense que la seva representativitat singular o col·lectiva hagi rebut l'acceptació suficient a escala internacional.

## 3. *Limitacions normatives i institucionals*

En el pla normatiu, la primera limitació que cal assenyalar pot semblar inicialment quelcom paradoxal, ja que fa referència al predomini de la font convencional que va arribar a adquirir en no gaire temps un volum formidable.

La conclusió d'un gran conjunt de tractats universals, regionals i bilaterals en un espai de temps relativament breu ha contribuït a establir un paquet convencional de normes mediambientals considerablement extens, però també ha tingut un aspecte negatiu, ja que ha marcat el conjunt d'un caire inevitablement voluntarista i, el que és pitjor, particularista. A causa d'aquesta mena d'hipertròfia convencional, el desplegament normatiu del Dret internacional del medi ambient ha tingut lloc inicialment d'una manera fragmentària i dispersa que ha fet més difícil l'aparició de regles generals i ha amagat les dimensions globals del problema.

D'altra banda, el rigor jurídic formal de la font convencional s'ha vist inevitablement contrapesat per una flexibilitat particular del seu contingut jurídic material en la majoria dels casos. Així, els compromisos jurídic que els tractats del medi ambient estableixen s'han formulat generalment en termes poc contundents, acompanyats de matisacions reduccionistes i de prescripcions condicionals o, a vegades, obertament potestatives.

En el pla institucional s'han manifestat també certes tendències limitadores, reflex del to general de l'autocontenció que ha caracteritzat originalment aquest sector de l'ordenament internacional. Un cop definides convencionalment les normes, s'ha evitat d'internacionalitzar excessivament la seva aplicació procedint a la posada en marxa d'estructures reduïdes al mínim i evitant en la mesura possible l'establiment d'un aparell institucional relativament desenvolupat. Així, diferentment del que va passar en d'altres sectors de la cooperació internacional, en aquest no s'ha creat a escala mundial cap organisme especialitzat (com ara l'OIT, la UNESCO, la FAO, l'OMS, etc.) sinó un simple Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA), la funció del qual es limita a actuar com a instrument catalitzador de l'acció internacional en la matèria. Tot i així, cal assenyalar que, malgrat la seva modèstia estructural, el PNUMA s'ha mostrat extraordinàriament eficaç durant la seva acció.

A part d'això, en els diferents forams internacionals amb competències en matèria ambiental i en les reunions de les parts en els diversos convenis universals i regionals s'ha tendit a excloure les decisions dotades de força jurídica obligatòria en benefici de les resolucions no vinculants, com també a evitar de recórrer als processos de votació per majoria; generalment s'actua per la via del consens.

Pel que fa a la solució de controvèrsies, també cal destacar-hi una dada singular: el grau escàs de judicialització dels processos internacionals en matèria de medi ambient. En efecte, tot i que alguns convenis han inclòs disposicions relatives a la solució arbitral o judicial de les controvèrsies, el que és cert és que els estats generalment n'han evitat la utilització, mitjançant el recurs, si s'escau, a procediments de solució menys rigorosos. Per això no és estrany que, a banda de determinades afirmacions incidentals sobre el principi de l'ús no perjudicial del territori<sup>6</sup> i sobre la contaminació dels cursos d'aigua,<sup>7</sup> la jurisprudència internacional en matèria de medi ambient hagi estat reduïda fins avui essencialment a la sentència arbitral d'11 de març de 1941, en l'afer de la Fundició de Trail, l'afirmació medul·lar de la qual ha esdevingut un *locus classicus*:

*«Under the principles of international law (...) no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties of the persons therein, when the case is of a serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.»<sup>8</sup>*

El Tribunal Internacional de Justícia va tenir ocasió de contribuir al desplegament jurisprudencial de la matèria mitjançant la sentència de les proves nuclears de 1974,<sup>9</sup> però en no abordar el fons de la qüestió per raons de tècnica judicial va desapropiar aquesta oportunitat, que potser li va arribar massa d'hora.

#### 4. Limitacions de la responsabilitat internacional

Un últim tret característic del sector de medi ambient és l'absència gairebé crònica de qualsevol mena de recurs als mecanismes de la responsabilitat internacional.

6. Afers de l'illa de Palmas. Afers de l'estret de Corfú, sentència de 9 d'abril de 1949, *CIJ Recueil* 1949, pàg. 22.

7. Afers del llac Lanoux, Laudo de 16 de novembre de 1957, *RSA*, vol. XII, pàg. 285.

8. «USA/Canada (Trail Smelter Arbitration)», ONU, *RSA*, vol. III, pàg. 1965.

9. *CIJ Recueil* 1974, pàg. 253 i ss.

Juntament amb les explicacions tècniques d'aquesta situació (enfocament preventiu, preferència per la corporació, dificultat de reparar el mal ecològic), cal destacar també la manca total de voluntat política dels estats (particularment, les grans potències industrialitzades) que en realitat no volen establir regles precises en aquesta matèria. El Dret internacional del medi ambient, que havia nascut com un dret flexible i sense rigor, es va configurar també inicialment com un dret sense sanció, dotat únicament del succedani de la *soft responsibility* de què va parlar al professor Kiss:

*«Une telle forme de responsabilité consiste à chercher à donner satisfaction aux victimes de préjudices par des moyens autres que les mécanismes rigides connus par la pratique internationale de l'époque classique: par le recours à la négociation, par une indemnisation ex gratia ne comportant aucune reconnaissance de responsabilité, les cas échéant par l'adoption pour l'avenir d'une réglementation éliminant les dommages ou les réduisant à des proportions acceptables.»*<sup>10</sup>

### III. Els caràcters innovadors del Dret internacional del medi ambient

El Dret internacional del medi ambient ha anat adquirint amb el temps una dimensió expansiva que l'ha conduït al desbordament progressiu de les seves limitacions inicials.

#### 1. *Expansió objectiva*

La primera manifestació d'aquest procés d'expansió s'ha fet en una dimensió objectiva i ha tingut l'exponent més acusat en el trànsit de la sectorialització a la transectorialització.

Es tracta, sens dubte, d'un trànsit natural i, en tot cas, inevitable, ja que resulta de la interpenetració substancial dels diversos sectors de la biosfera. Aigua, terra, aire, flora i fauna, d'alguna manera constitueixen un *continuum* el manteniment i la protecció del qual no cal fer separadament. Les substàncies contaminants travessen les barres intersectorials i provoquen efectes que s'estenen horitzontalment fins arribar a l'home mateix. Per això, progressivament s'ha anat fent palesa la necessitat d'establir regles transectorials, centrades en la regulació dels agents susceptibles de perjudicar el medi ambient amb (relativa) independència dels sectors afectats. D'aquesta manera ha aparegut una reglamentació cada cop més complexa, relativa a agents contaminants, residus, substàncies tòxiques i perilloses, etc., dotades per naturalesa d'una dimensió transectorial. Aquestes regles inclouen no solament el règim de producció de nombroses matèries sinó també el transport, la distribució, l'emmagatzematge i l'eliminació. En aquest sentit cal destacar les regles relatives als «moviments transfronterers» de residus perillosos que s'han formulat a escala universal en el Conveni de Basilea de 1989.<sup>11</sup> A més, convé subratllar, per tal d'evitar qualsevol equívoc, que aquestes regles transversals no substitueixen les regles sectorials primitives, sinó que s'hi han superposat per compondre d'aquesta manera un entramat normatiu més complex.

10. Kiss, A. Ch., «L'état du droit de l'environnement en 1981: problèmes et solutions», *Journal de droit international*, 1981, pàg. 518.

11. Conveni de Basilea sobre el control dels moviments transfronterers dels residus perillosos i la seva eliminació (Basilea, 22 de març de 1989). Reproduït al *Boletín de Derecho del Mar*, núm. 14, pàg. 39-84.

A part d'això, el procés d'expansió de la normativa mediambiental internacional ha augmentat amb el temps fins a assolir en alguns casos una dimensió veritablement global o universal. El fenomen, present ja en la protecció del medi marí per mitjà de diferents convenis d'àmbit mundial, s'ha mostrat amb més força pel que fa a l'atmosfera.<sup>12</sup> En una primera etapa es va adoptar un conveni «regional» sobre la contaminació transfronterera a llarga distància,<sup>13</sup> per tractar de resoldre els efectes devastadors de la «pluja àcida», al qual després s'hi han anat afegint quatre protocols addicionals.<sup>14</sup> Posteriorment es va haver d'elaborar a escala global regles convencionals per tal de regular i prevenir un altre fenomen atmosfèric igualment insidiós i temible, la disminució de la capa d'ozó, la qual cosa es va dur a terme mitjançant l'adopció del Conveni de Viena de 1985 i el Protocol de Montreal de 1987.<sup>15</sup> La Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament, celebrada a Rio de Janeiro al juny de 1992 amb la participació de 178 estats, ha adoptat un conveni sobre el canvi climàtic, que té per objecte posar les bases per a la regulació de les emissions de gasos productors de l'anomenat «efecte hivernacle» i de l'escalfament global del planeta. La protecció de l'atmosfera constitueix així l'exemple més patent de la tendència a la mundialització de les regles internacionals per a la protecció del medi ambient.<sup>16</sup>

Amb això s'ha manifestat una nova evidència, és a dir, que el medi ambient constitueix un patrimoni mundial el manteniment del qual afecta tota la humanitat. Independentment de les qualificacions doctrinals,<sup>17</sup> el cert és que el medi humà presenta inevitablement una dimensió universal i constitueix, per tant, un patrimoni global, la titularitat del qual correspon a tota la humanitat. A banda del que hom dirà després sobre la dimensió subjectiva d'aquesta qüestió, la continuïtat espacial inqüestionable del medi humà ha portat no solament a l'elaboració de regles adreçades a ser aplicades sense excepció de fronteres, sinó també a l'adopció de regles que obliguen els estats precisament a l'interior de les seves fronteres, ja que el medi ambient de cada Estat forma part indissociable del patrimoni ecològic mundial.

12. *Vid.* Castillo Daudi, M., «La protección internacional del medio ambiente atmosférico: estado de la cuestión», a *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 6, 1990, pàg. 9-27.

13. Conveni de Ginebra sobre la contaminació atmosfèrica transfronterera a gran distància, de 13 de novembre de 1979 (*BOE* de 10 de març de 1983). Aquest conveni, promogut per la CSCE i elaborat sota els auspicis de la Comissió Econòmica per a Europa de les Nacions Unides, vincula actualment tots els estats industrialitzats del vell continent, com també la CEE, els Estats Units i el Canadà.

14. Protocol relatiu al finançament a llarg termini del programa concertat de seguiment continu i avaluació del transport a gran distància dels contaminants atmosfèrics a Europa (EMEP), Ginebra, 28 de setembre de 1984 (*BOE* de 18 de febrer de 1988). Protocol relatiu a la reducció d'almenys el 30% en les emissions de sulfur o dels seus fluxos transfronterers, Hèlsinki, 8 de juliol de 1985. Protocol relatiu a la lluita contra les emissions d'òxid de nitrogen o dels seus fluxos transfronterers, Ginebra, 18 de novembre de 1991 (Doc. ECE/EB AIR 30).

15. Conveni de Viena per a la protecció de la capa d'ozó, de 22 de març de 1985 (*BOE* de 16 de novembre de 1988), vigent avui entre més de quaranta estats i la CEE. Protocol de Montreal relatiu a les substàncies que esgoten la capa d'ozó, de 16 de setembre de 1987 (*BOE* de 17 de març de 1989), del qual ja en són part 57 estats i la CEE.

16. Kiss, A. Ch. «La protection de l'atmosphère: un exemple de la mondialisation des problèmes», *AFDI*, 1988, pàg. 701-708.

17. Sobre la caracterització del medi ambient com a patrimoni comú de la humanitat, almenys «par afectation», *vid.* Kiss, A. Ch., «La notion de patrimoine commun de l'humanité», a *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1982, vol. II, pàg. 164-196. *Vid.* també Blanc Altemir, A., *El patrimonio común de la humanidad*, Ed. Bosch, Barcelona, 1992, pàg. 167, 178-189.

## 2. *Expansió subjectiva*

El Dret internacional del medi ambient ha conegut també una expansió subjectiva notable, derivada de la seva vinculació progressiva a la teoria dels drets humans. S'ha afirmat d'aquesta manera progressivament el trànsit de la idea del Dret *del* medi ambient al dret *al* medi ambient, és a dir, la configuració del dret a un medi ambient saludable com un dels drets humans dels ciutadans del món.<sup>18</sup>

Una primera manifestació d'aquesta expansió subjectiva ha estat marcada pel paper transcendental que les Organitzacions no governamentals, representants tant del moviment ecologista com d'interessos industrials i econòmics, s'han sentit cridades a exercir en aquest sector de l'ordenament. En efecte, tot i les limitacions pròpies de la seva condició, les ONG han adquirit progressivament un estatus i una participació essencials en els processos d'elaboració i aplicació del Dret internacional del medi ambient. Actuant informalment com a representants dels ciutadans del món, les ONG han tingut un paper fonamental per a la protecció i preservació del medi ambient a escala nacional i mundial.

Així mateix, la idea de la «participació del públic» en els processos d'elaboració i aplicació de les normes de caràcter mediambiental s'ha fet pas progressivament.<sup>19</sup> Aquesta participació progressiva dels ciutadans i de les associacions s'ha configurat sobretot en l'àmbit del Dret intern nacional, però ja ha assolit una certa penetració a escala internacional, principalment per mitjà de l'afirmació del dret a la informació,<sup>20</sup> al qual correspon una obligació correlativa per part dels estats, que ha estat recollida en el principi 10 de la Declaració de Rio. La recent directriu comunitària sobre llibertat d'accés a la informació en matèria de medi ambient,<sup>21</sup> que els Estats membres han de complir abans del 31 de desembre de 1992, afirma particularment en el seu article 3 que:

«...Els Estats membres faran el que calgui perquè les autoritats públiques estiguin obligades a posar la informació relativa al medi ambient a disposició de qualsevol persona física o jurídica que ho sol·liciti i sense que aquesta persona estigui obligada a mostrar-ne un interès concret.»

La presència de l'individu s'ha ampliat també en una dimensió temporal mitjançant la presa en consideració progressiva no solament dels interessos de les generacions presents, sinó també dels de les generacions futures. El principi, que expressa-

18. El principi 1 de la Declaració d'Estocolm de 1972 afirmava que «l'home té el dret fonamental al gaudi de condicions de vida adequades en un medi de qualitat tal que li permeti portar una vida sana i gaudir de benestar...». La Declaració de Rio de 1992 afirma també en el principi 1: «Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.» Vid. Kiss, A. Ch., «Definition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement», a *Environnement et droits de l'homme*, Unesco, París, 1987, pàg. 13-29.

19. Nelkin, D., «Participation du public à la mise en œuvre d'un droit à l'environnement», a *Environnement et droits de l'homme*, Unesco, París, 1987, pàg. 39-50. Vid. també les ponències de Midoun, Raum-Degreve, Scovazzi, Grandbois, Ladibi, Hoogendijk, Deutsh i Zgahl a *La protection juridique de l'environnement*, Col·loqui de Tunis, 11-13 maig 1989, Tunis (Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales (Tunis II), 1990, pàg. 291 i seg.

20. Tolentino, A., «Environnement et information», *op. cit.*, pàg. 29-37.

21. Directriu 90/313/CEE del Consell, de 7 de juny de 1990 (DOCE núm. L-158, de 23 de juny de 1990). Reproduïda a la *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 6, pàg. 66-69.

ven ja amb una certa timidesa la mateixa Declaració d'Estocolm de 1972<sup>22</sup> i la Carta Mundial de la Natura de 1982,<sup>23</sup> s'ha consagrat progressivament com una idea-força del Dret internacional del medi ambient dels nostres dies<sup>24</sup> i ha estat confirmat per la Declaració de Rio de 1992.<sup>25</sup> El planeta Terra que les generacions actuals han rebut en herència s'ha de conservar i transmetre a les generacions futures, les quals tenen dret a gaudir-ne en les mateixes condicions que nosaltres. El patrimoni ecològic no té una dimensió únicament transectorial, sinó també la transgeneracional.

Les dificultats que planteja aquest nou principi són, sens dubte, de gran abast i afecten la titularitat, el contingut i la protecció efectiva dels drets de les generacions futures pel que fa al medi humà. En definitiva, es tracta d'un problema de representació que evoca inevitablement la crida a la Humanitat<sup>26</sup> com a subjecte permanent del qual nosaltres som l'encarnació en el present i els nostres fills i els fills dels nostres fills han d'assegurar-ne la continuïtat en el futur.

### 3. Desplegament normatiu i institucional

En el pla normatiu s'ha dut a terme un desplegament progressiu<sup>27</sup> que ha conduït a l'assentament dels vells principis i a l'afiorament d'altres de nous que estan prenent ja carta de naturalització.

En primer lloc, cal assenyalar el trànsit progressiu que ha experimentat la figura de l'«avaluació de l'impacte ambiental», que ha passat de ser una simple tècnica de Dret intern a configurar un principi inspirador de l'acció protectora internacional. La Comunitat Europea ha contribuït poderosament a la penetració d'aquest principi en l'àmbit dels països membres, per mitjà de la directriu relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient.<sup>28</sup> Així mateix, la Comissió Econòmica per a Europa de les Nacions Unides ha impulsat la conclusió d'un conveni sobre avaluació de l'impacte ambiental en un context transfronterer, signat a Espoo (Finlàndia) el 25 de febrer de 1991.<sup>29</sup>

22. Vid. Declaració d'Estocolm, principis 1 i 2.

23. ONU, Assemblea General, Resolució de 28 d'octubre de 1982, preàmbul, apartat c.

24. Brown-Weiss, E., *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Law*, Dobbs Ferry, Transnational Publishers, Nova York, 1989.

25. «Principle 3. The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.»

26. Vid. Dupuy, P.M., «Humanité, Communauté et efficacité du droit» a *Melanges René-Jean Dupuy*, Pédone, París, 1989, pàg. 133-148.

27. Des d'una perspectiva general cal assenyalar l'aparició de categories jurídiques innovadores que, pel fet d'haver-se gestat en altres esferes, han tingut una recepció específica en aquest camp, com a resultat del reconeixement que la protecció del medi ambient constitueix un «interès general de la Comunitat internacional en el seu conjunt»: entre aquestes, cal citar la penetració progressiva de les nocions de normes de *ius cogens*, de les obligacions *erga omnes* o, tal com veurem més endavant, del «crim ecològic internacional».

28. Directriu 85/337/CEE del Consell, de 27 de juny de 1985 (DOCE núm. L 175, de 5 de maig de 1975, pàg. 40). Reproduïda a *Legislación ambiental* (impremta nacional del BOE), Madrid, 1988, pàg. 1079-1085. A Espanya aquesta Directriu va ser transposada per mitjà del Reial decret legislatiu 1302/198, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental (text *ibid.* pàg. 64-69).

29. Conveni sobre avaluació de l'impacte ambiental en un context transfronterer. (Doc. E/ECE/1250).



Entre els principis que han irromput amb força durant els darrers anys cal assenyalar el que s'expressa sota la fórmula «qui contamina, paga» (*pollueur payeur*), que ha inspirat particularment la normativa comunitària i ha estat recollit formalment en l'Acta Única Europea i en el Tractat de Maastricht sobre la Unió Europea.<sup>30</sup> La Declaració de Rio ofereix una formulació més matisada d'aquest principi en afirmar en el principi 16 que:

*«National authorities should endeavour to promote the internationalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.»*

En un pla més general també cal ressaltar, a causa del previsible impacte d'ampli espectre que està cridat a exercir, l'anomenat principi de precaució (*precautionary principle*), que s'ha incorporat ja *nominatim* en diferents instruments internacionals<sup>31</sup> i que ha rebut la consagració definitiva en la Declaració de Rio, el principi 15 de la qual afirma:

*«In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.»*

D'altra banda, en virtut del principi de precaució s'han afirmat altres criteris preventius que progressivament estan prenent carta de naturalització en els textos i els instruments internacionals, com ara l'exigència de fer servir la millor tecnologia disponible (*best available technology*, BAT) o la millor pràctica del medi ambient (*best environmental practice*, BEP) com també —en general— el desenvolupament de processos de producció neta (*clean production*).

Aquestes transformacions normatives han estat cridades a provocar un impacte paral·lel en el terreny institucional, esfera en la qual cada dia es fa més palesa la necessitat de crear nous instruments capaços d'assegurar l'aplicació efectiva d'una reglamentació internacional creixent i complexa per a la protecció del medi ambient.

30. Art. 130 R. 2 d'ambdós Tractats.

31. Entre els instruments que recullen aquest principi cal citar: Bamako Convention on the Ban on the Import of all Forms of Hazardous Wastes into Africa and the Control of Transboundary Movements of Such Wastes Generated in Africa, de 29 de gener de 1991 (art. 4.3.f), *Doc. UNEP/CHW/WH.1/2/INF 1*, de 6 de març de 1991; Protocol de Montreal al Conveni de Viena sobre la protecció de la capa d'ozó (preàmbul, par. 5, 6 i 9); Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development on the ECE Region, de 16 de maig de 1990 (par. 7, 8 i 13); UNEP Governing Council Resolution 15/27 on the Prevention and Elimination of Marine Pollution de 1989 (preàmbul i par. 3); Ministerial Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North Sea, Londres 24-25 de nov. de 1987 (VII), Final Declaration of the Third International Conference on the Protection of the North Sea, La Haia, 8 de març de 1990 (preàmbul i par. XVI, (1)); Paris Commission, Recommendation 89/1 on the Principle of Precautionary Action, de 22 de juny de 1989; Resolució LDC 44 (14) adoptada per les parts del Conveni de Londres sobre abocaments l'any 1991 (*IMO Doc. LDC 14/16*, de 30 de desembre 1991). *Vid.* l'estudi preliminar d'Hey, H. «The precautionary approach and the LDC» a *IMO Doc. LDC 14/4*, de 4 de setembre de 1991. El Tractat de la Unió Europea recull aquest principi, sense definir-lo, sota la denominació de principi «de cautela», a l'art. 130R2.

En aquest sentit, cal subratllar els termes de la Declaració de la Haia, signada el 24 de març de 1989 pels caps d'Estat i de Govern de vint-i-quatre estats, que ha afirmat particularment el compromís de:

*«...desarrollar, dentro del marco de las Naciones Unidas, una nueva autoridad institucional (...) con la finalidad de proteger la atmósfera, recurriendo a procedimientos de toma de decisiones que sean efectivos aun cuando, en algunas ocasiones, no se haya llegado a un acuerdo unánime (así como) medidas adecuadas para favorecer la aplicación eficaz y el respeto de las decisiones de la nueva autoridad institucional, que estarán sometidas al control del Tribunal Internacional de Justicia.»*<sup>32</sup>

Un projecte encara més ambiciós és la creació d'un Tribunal Constitucional del Medi Ambient, objectiu que compta amb un suport més ampli del que hom pot pensar i al qual ja s'han dedicat dos col·loquis internacionals sota l'auspici de les autoritats italianes.<sup>33</sup>

#### 4. *Expansió de la responsabilitat internacional*

També en matèria de responsabilitat s'ha avançat en una dimensió expansiva que ha donat lloc a desenvolupaments importants en diversos aspectes.

S'ha perfilat progressivament la noció de «responsabilitat internacional dels estats per les conseqüències perjudicials d'actes no prohibits pel Dret internacional», qüestió sobre la qual treballa actualment la Comissió de Dret Internacional de les Nacions Unides i que té el principal camp d'aplicació en l'àmbit del medi ambient. Tot i les reticències polítiques i les dificultats substantives de la qüestió, l'elaboració de regles sobre responsabilitat per danys mediambientals continua actualment en diversos fòrums internacionals i ha estat objecte d'una referència específica en el principi 13 de la Declaració de Rio:

*«States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction».*

D'altra banda, en l'àmbit de la imputació, també hi ha hagut una tendència a l'ampliació dels supòsits en què a l'estat li és atribuïda la conducta originària d'una violació d'una obligació mediambiental internacional i, si s'escau, la responsabilitat per les conseqüències ecològicament perjudicials d'un acte no prohibit pel Dret inter-

32. Text a *El País*, de 10 d'abril de 1989. Els dies 5 a 7 de juny de 1990 es va celebrar a La Roche-Dieu una taula rodona d'experts jurídics en dret ambiental per tal de considerar les mesures necessàries per a la plena efectivitat de la Declaració de La Haia; el professor P.M. Dupuy va redactar les conclusions d'aquesta taula rodona, que es van publicar a l'*Environmental Policy and Law*, vol. 21, núm. 2, 1991, pàg. 61-63.

33. Postiglione, A. (a cura de), *Per un tribunale internazionale dell'ambiente*, Actes del Conveni de Roma de 21-24 d'abril de 1989, Giuffrè, Milà, 1990. El volum corresponent al Seminari Científic Mundial *Tribunale Internazionale dell'ambiente presso l'ONU*, Florència, 10-12 de maig de 1991, encara està en preparació. *Vid.* també Postiglione, A., «The Global Village Without Regulations: Ethical, Economic, Social and Legal Motivations for an International Court of the Environment», Giunti, Florència, 1992.

nacional. Al fil de la jurisprudència recent del Tribunal Internacional de Justícia,<sup>34</sup> s'ha anat fent pas la idea que els estats han d'assumir l'autoria immediata d'aquells danys mediambientals de caràcter internacional que resulten d'accions de particulars que actuen amb la seva autorització, dins la seva jurisdicció o sota el seu control. El professor Kiss ha resumit d'aquesta manera l'estat de la qüestió:

*«On peut se demander si (...) la règle générale n'est pas finalement que l'État dont le territoire sert de support aux activités causant des dommages à l'environnement à l'extérieur de ses frontières en est responsable. C'est dans ce sens qui vont, en tout cas, la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail et le principe 21 de la Déclaration de Stockholm. Il en est ainsi d'autant plus que l'élément indispensable pour établir la responsabilité d'un État selon les règles générales du droit international, l'imputabilité de l'acte incriminé — c'est-à-dire l'intervention ou l'omission d'agents étatiques agissant en cette qualité — est généralement présent, car dans la plupart des législations internes les activités pouvant causer des pollutions importantes à l'extérieur des frontières sont soumises à une autorisation préalable. La délivrance de celle-ci suffira donc pour engager la responsabilité de l'État territorialement compétent.»<sup>35</sup>*

Pel que fa a l'esfera de la responsabilitat per acte il·lícit, és a dir, aquella que resulta d'una violació d'obligacions internacionals relatives a la protecció del medi ambient, també s'han fet alguns avenços importants. Entre aquests, cal destacar l'aparició de la noció de «crim internacional» de l'estat, definit en l'article 19 del Projecte adoptat per la CDI l'any 1975 i que pot resultar particularment, d'acord amb el paràgraf 2.d:

«D'una violació greu d'una obligació essencial per a la salvaguarda i la protecció del medi humà, com ara les que prohibeixen la contaminació massiva de l'atmosfera i dels mars.»

La figura de què es tracta, que inicialment havia estat considerada en una dimensió merament teòrica, ha adquirit avui una presència real com a resultat de les accions dutes a terme per l'Iraq en ocasió del conflicte del Golf, en abocar voluntàriament al mar tones de petroli i cremar més de 500 pous petrolers que van provocar una contaminació massiva dels mars i l'atmosfera. Sobre això convé ressaltar que les resolucions de les Nacions Unides que estableixen els mecanismes de reparació per a les responsabilitats en què va incórrer l'Iraq recullen formalment els danys mediambientals<sup>36</sup> i inclouen procediments que impliquen una sanció agreujada per a l'estat responsable d'aquest crim internacional.<sup>37</sup>

34. Cf. Afer del personal diplomàtic i consular dels EUA a Teheran, *CIJ Recueil*, 1980, pàg. 36, par. 74. Afer de les activitats militars i paramilitars dels Estats Units a Nicaragua i contra Nicaragua, *CIJ Recueil*, 1986, pàg. 50-51, par. 86.

35. Kiss, A. Ch., *Droit international de l'environnement*, Pédone, París, 1989, pàg. 108. *Vid.* sobre això Juste Ruiz, J., «Responsabilidad internacional de los Estados y daños al medio ambiente: problemas de atribución», a *La responsabilidad internacional*, XIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alacant, 1990, pàg. 113-136.

36. La Resolució 687 del Consell de Seguretat, de 2 d'abril de 1991, reafirma que l'Iraq (...) és responsable davant els governs, els nacionals i les empreses estrangeres, tal com estipula el Dret internacional, de totes les pèrdues i els danys directes, inclosos els danys al medi ambient i la destrucció dels recursos naturals, i de tots els perjudicis directes que resulten de la invasió i l'ocupació il·lícites de Kuwait per part de l'Iraq» (par. 16) i decideix de crear un fons per pagar les indemnitzacions corresponents (par. 18 i 19).

37. *Vid.* Dupuy, P.M., «Après la guerre du Golfe», *RGDIP*, núm. 3 de 1991, pàg. 634-638.

#### IV. Conclusió

El darrer estadi de l'evolució descrita en les pàgines precedents sembla marcat per l'aparició d'una idea que, gestada en altres esferes de l'ordenament internacional, està rebent també una certa atenció en el pla mediambiental: es tracta de la possible existència d'un dret d'ingerència ecològica.

Com a excepció al principi de jurisdicció exclusiva de l'Estat del pavelló, aquest dret ja l'havien establert diferents convenis universals<sup>38</sup> i regionals<sup>39</sup> que consagren la possibilitat d'intervenció en alta mar en cas d'accident susceptible de causar una contaminació greu. L'article 221 del Conveni de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar de 1982 proclama en aquest sentit:

«...El dret dels Estats, d'acord amb el Dret internacional, tant consuetudinari com convencional, a prendre i fer complir més allà del mar territorial mesures en proporció amb el dany real o potencial per tal de protegir la seva costa i els interessos connexos, incloent-hi la pesca, de la contaminació o l'amenaça de contaminació que resulta d'un accident marítim o d'actes relacionats amb aquest accident, dels quals es preveu raonablement que tindran greus conseqüències perjudicials».

Sense que es pugui parlar pròpiament d'un «dret d'ingerència», també cal assenyalar que altres convenis han establert mecanismes que impliquen una certa capacitat de control institucional de la conducta dels estats, en la mesura necessària per garantir el compliment de les obligacions mediambientals assumides. Així doncs, el Conveni de Canbera de 20 de maig de 1980, sobre la conservació de la flora i la fauna marina de l'Antàrtida, ha establert en l'article 24 un sistema de visita a bord i inspecció dels vaixells que operen en la zona del Conveni. El Protocol de Montreal, relatiu a les substàncies que esgoten la capa d'ozó, de 1987, prescriu que les parts han d'avaluar, almenys cada quatre anys, l'aplicació de les mesures de control establertes<sup>40</sup> i preveu l'establiment de:

«...procediments i mecanismes institucionals per determinar l'incompliment de les disposicions d'aquest Protocol i les mesures que calgui adoptar respecte a les parts que no hagin complert el que està prescrit».<sup>41</sup>

Així mateix, el Conveni per a la protecció del medi ambient marí a l'Atlàntic nord-est, adoptat a París el 22 de setembre de 1992, conté una disposició en virtut de la qual la Comissió (composta pels estats que en són part) poden avaluar el compliment de les obligacions per cadascun d'aquests i decidir els passos adequats per a l'execució total (art. 23).<sup>42</sup>

38. Conveni internacional relatiu a la intervenció en alta mar en casos d'accidents que causen una contaminació per hidrocarburs, Brussel·les, 29 de novembre de 1969. Protocol relatiu a la Intervenció en alta mar en casos d'accidents que provoquin una contaminació per substàncies diferents dels hidrocarburs, Londres, 2 de novembre de 1973.

39. Protocol sobre cooperació per combatre en casos d'emergència la contaminació de la Mediterrània provocada per hidrocarburs i altres substàncies perjudicials, connex al Conveni per a la protecció de la Mediterrània contra la contaminació, Barcelona, 16 de febrer de 1967.

40. Art. 6.

41. Art. 8.

42. Reunión ministerial de les Comissions d'Oslo i de París, París, 21-22 de setembre de 1992, document núm. 5 F.

Fora d'aquests marcs convencionals, l'afirmació del dret d'ingerència ecològica troba inevitablement resistències jurídiques i pràctiques enormes, derivades, d'una banda, de la noció de sobirania estatal i, de l'altra, dels perills inherents a una afirmació incondicionada d'aquest dret. Tanmateix, la presa de consciència progressiva sobre el fet que la universalitat del medi ambient exclou qualsevol mena de redupte privatiu en el seu si i que certs riscos més grans per al conjunt mundial no poden restar al lliure arbitri de l'estat en el territori del qual o sota la jurisdicció i control del qual tenen lloc, ja està obrint certes fissures en la figura monolítica de la sobirania ecològica per les quals intenta penetrar la noció d'un dret d'ingerència, les condicions jurídiques del qual encara s'han de definir.<sup>43</sup>

---

43. *Vid.* Bachelet, M.L.J., «Souveraineté étatique et droit d'ingérence dans le domaine de l'environnement», comunicació presentada al Seminari Droit et Environnement, Angers, 5-8 de novembre de 1991.

