

**Fortalecimiento de la eficacia del derecho  
internacional del Medio Ambiente**

*Deberes de los Estados, derechos de los individuos*

**Resumen del informe<sup>1</sup>**

**Comisión Medio Ambiente  
Noviembre 2015**

-  
**Club de juristas**

---

<sup>1</sup> El autor está muy agradecido con la profesora Teresa Parejo Navajas y con Santiago Davila Valdivieso por su traducción al español.

Este informe contiene **21 proposiciones** al servicio de la justicia medioambiental del siglo 21, y es el resultado de las reflexiones de la Comisión de Medio Ambiente del Club de Juristas. Se trata de un Club formado por universitarios, abogados y jueces y cuyos trabajos están coordinados por Yann Aguila, abogado del Colegio de abogados de París. El informe que aquí se presenta tiene como objetivo reflexionar sobre el futuro del **derecho internacional del medio ambiente**.

## **Introducción – El derecho internacional del medio ambiente: un derecho necesario pero ineficaz**

### **I/ La necesidad de las normas internacionales para proteger el medio ambiente**

En vísperas de la Conferencia de París de diciembre de 2015, la COP21<sup>2</sup>, los negociadores se movilizaron para adoptar un nuevo acuerdo internacional sobre el cambio climático. Podemos alegrarnos. Hay un hecho que evidencia la necesidad de la existencia de un derecho internacional del medio ambiente más fuerte: **la crisis ecológica no se detiene en las fronteras de los Estados**. Los territorios ecológicos tienen perímetros diferentes que los que marca el derecho nacional. Para proteger el medio ambiente, **las normas deben ser adoptadas a nivel internacional**.

### **II/ El doble fracaso de la gobernanza ambiental**

Sin embargo, hoy el derecho internacional del medio ambiente esta marcado por un **doble fracaso**, tanto en su elaboración como en su aplicación.

#### **1/ Ineficacia del proceso de elaboración del derecho internacional**

Como lo demostró el fracaso de la Cumbre de Copenhague, la lentitud, e incluso la parálisis de las negociaciones, constituyen un obstáculo al progreso del derecho internacional del medio ambiente. Del mismo modo, algunos de los Estados más grandes no han ratificado ni el Protocolo de Kioto ni el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro en 1992.

En efecto, la adopción de normas de amplio alcance tropieza con el principio de **soberanía de los Estados, que refleja sus intereses nacionales y las relaciones de poder**. Por lo tanto, los negociadores deberían revisar sus ambiciones a la baja. De hecho, es difícil llegar a un acuerdo que sea a la vez:

- **universal**, es decir, que implique a todos los países concernidos,
- y **vinculante**, a saber, que promulgue reglas fuertes y precisas.

#### **2/ Dificultades en la aplicación de las normas internacionales**

Incluso cuando un tratado ha sido firmado ya, a menudo resulta poco efectivo. Los mecanismos de control y de sanción son poco eficaces. Tanto los comités de seguimiento y de control, como los organismos para-judiciales existentes en cada convención, tienen escaso

---

<sup>2</sup> 21 Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

poder.

Las jurisdicciones internacionales son facultativas. Además, los recursos judiciales en estos órganos de control sólo pueden ser introducidos por los Estados, y no por los individuos.

### III / La sociedad civil, el necesario contrapeso de la omnipotencia de los Estados

Una parte de estas dificultades resulta de una concepción del derecho internacional heredada del siglo XIX: la de una **sociedad internacional concebida por y para los Estados**. Sin cuestionar el principio tradicional de la soberanía de los Estados, es necesario equilibrarlo, dando más espacio a los individuos en el ámbito internacional.

Este informe se basa en una fuerte convicción: **para hacer más eficaz el derecho internacional del medio ambiente, es necesario que la sociedad civil se lo apropie**. El respeto de los tratados por los Estados debe convertirse en la preocupación de todos los ciudadanos.

Esta idea no es del todo nueva: en materia de derechos humanos, éstos son ya considerados como sujetos de derecho internacional, según indicó René Cassin, padre de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>3</sup>.

**De hecho, el derecho a un medio ambiente sano** es uno de esos derechos humanos. Este derecho está ampliamente consagrado por los textos internacionales, como la Declaración de Río de 1992<sup>4</sup>, por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) y también por numerosas Constituciones nacionales. **Los individuos tienen, por lo tanto, un interés directo en que sus Estados respeten las normas internacionales medioambientales.**

Este derecho debe ir acompañado de **garantías que permitan a los individuos invocarlas ante un juez**. Por analogía con los derechos humanos, podemos retomar aquí la interrogación de René Cassin en 1950: *“¿Cómo el individuo, sujeto de derecho, podrá obtener el respecto efectivo y universal de las prerrogativas de las cuales él es titular? ¿Será capaz de utilizar, llegado el caso, las garantías preventivas o las sanciones, en caso de violación de sus derechos o libertades fundamentales?”*<sup>5</sup>.

Por ello, se debe consagrar explícitamente, entre las *reglas* de derecho internacional, el papel de la sociedad civil. Se deben conceder **derechos y garantías** en cada etapa del proceso:

- las garantías **procesales**, en primer lugar, con el fin de asegurar de la mejor manera la participación de los actores no gubernamentales en la elaboración del derecho internacional del medio ambiente;
- las garantías **jurisdiccionales**, a continuación, con el fin de facilitar el acceso de los actores no gubernamentales a los mecanismos de control y a la justicia;
- garantías **textuales**, por último, para ofrecer al derecho internacional del medio ambiente la coherencia y la estructura que aún le faltan.

Así, dos tendencias atraviesan el informe:

---

<sup>3</sup>René CASSIN, « L'homme sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle », *in Mélanges Georges Scelle, La technique et les principes du droit public*, Paris, L.G.D.J., 1950, t. 1, pp. 67-91.

<sup>4</sup>Declaración de Río, 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.»

<sup>5</sup>René CASSIN, *op. cit.*, pp. 67-91.

- Por un lado, contiene propuestas para **reforzar la eficacia y la eficiencia de la legislación existente**, especialmente asignando un mayor protagonismo a la sociedad civil;
- y de otra parte, el informe presenta una propuesta creativa mediante la adopción de una **Carta universal del medio ambiente** a la que se dota de un instrumento de control vinculante y obligatorio para el juez internacional o nacional. Dicho tratado completaría eficazmente el corpus de instrumentos jurídicos internacionales de protección de derechos humanos, formados por el Pacto internacional relativo a los derechos cívicos y políticos, y el Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales.

## **Parte I – Las garantías procesales: el fortalecimiento de la posición de la sociedad civil en el desarrollo del derecho internacional del medio ambiente**

Como es sabido, sólo los Estados y las organizaciones internacionales tienen poder para concluir un tratado o un convenio. Aunque, *de facto*, los actores no gubernamentales juegan un papel cada vez más importante en las negociaciones ambientales. Así, en la Conferencia de Río de 1992, más de 20.000 representantes de diversas ONGs estuvieron presentes, es decir el doble de los representantes del gobierno.

Sin embargo, **el derecho tiene un gran retraso** en esta cuestión. Hoy, el principio de participación del público ha sido únicamente consagrado en la elaboración de normas de derecho *nacional*. Esta exigencia de **democracia participativa** debe ser transpuesta al nivel internacional.

### **D) La consagración de la influencia de la sociedad civil en la definición de la agenda de los problemas ambientales.**

**Científicos, ONGs, empresas y asociaciones** son todos actores no gubernamentales que desempeñan un rol esencial en la gobernanza medioambiental. Por sus conocimientos técnicos, por su experiencia sobre el terreno, clarifican los análisis políticos y constituyen preciosas **fuentes de nuevas propuestas**.

*Propuesta 1: Instituir una iniciativa ciudadana a nivel mundial, en el marco de Naciones Unidas o de instancias ambientales.*

Como ya es el caso en el modelo existente en la Unión Europea<sup>6</sup>, se establecería un **derecho de iniciativa ciudadana, ante todas las instancias competentes, para poner en marcha un proceso normativo internacional**: ante la Secretaría General de las Naciones Unidas, pero también ante las Secretarías de las grandes convenciones ambientales, que pueden ser conducidas a proponer la adopción de protocolos adicionales.

La iniciativa promovida debería ser apoyada por un número mínimo de ciudadanos de un número mínimo de Estados. Esto permitiría a los individuos invitar a la ONU a presentar una propuesta de texto, en particular una resolución de la Asamblea General de las Naciones

<sup>6</sup> La iniciativa ciudadana europea está prevista en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento europeo y del Consejo del 16 de febrero de 2011 relativo a la iniciativa ciudadana ( versión consolidada 10/2003).

Unidas, en materia ambiental.

*Propuesta 2: Establecer un derecho de petición universal en materia ambiental dirigida a los foros ambientales internacionales, en particular para organizar debates o incluir puntos en el orden del día de la Conferencia de las Partes.*

De modo diferente al derecho de iniciativa, el derecho de petición, que existe igualmente en el seno de la Unión Europea, debe permitir que los ciudadanos puedan ejercer ese derecho para llamar la atención de los responsables políticos sobre un tema determinado. Siguiendo el espíritu del mecanismo existente en la UE, se podría plantear un derecho de petición ante las Naciones Unidas, en materia ambiental, primeramente limitada a ciertas categorías de ONGs que estén especialmente acreditadas para dicho fin.

## **II) La consagración del derecho de participación de la sociedad civil en las negociaciones ambientales**

Los foros de negociaciones internacionales se han abierto progresivamente a la sociedad civil. La necesidad de que la sociedad civil participe en la política internacional del medio ambiente se encuentra incluida, por ejemplo, en las misiones del PNUMA<sup>7</sup>. El nivel de participación de las ONGs en la toma de decisiones, sin embargo, es desigual: depende de las normas adoptadas al respecto en cada foro internacional. Resultaría provechoso definir un marco legal durable, armonizado y fortalecido, que aclare el papel de las ONGs en las negociaciones internacionales.

*Propuesta 3: Mejorar el acceso de la sociedad civil a la información de las instituciones internacionales sobre las negociaciones sobre el medio ambiente y organizar vías de recurso judicial en caso de no producirse dicha transmisión de información .*

*Propuesta 4: Clarificar y hacer más transparentes los criterios de acreditación de las ONGs en las negociaciones ambientales.*

Esta clarificación podría producirse, por ejemplo, a los efectos de prever **un procedimiento de acreditación único para las ONGs de defensa del medio ambiente ante las Naciones Unidas y ante su Secretaría General**: una ONG acreditada sería reconocida como beneficiaria de una presunción de representatividad para participar en las negociaciones internacionales. Esta presunción, refutable, podría ser impugnada por un Estado negociador y examinada por la Secretaría de la conferencia ambiental en cuestión. El rechazo de la acreditación debería ser motivado y hecho público con el fin de asegurar una transparencia óptima del proceso de selección de las ONGs.

*Propuesta 5: Inscribir el principio de participación del público en cada convención ambiental.*

<sup>7</sup> Resolución AGNU 2997 (XXVII) del 15 de diciembre de 1972 adoptada durante 27ª sesión, § IV.5. Esta invita a las ONGs « que se interesan por medio ambiente a aportar su apoyo sin reservas y su colaboración a las Naciones Unidas, con el fin de iniciar una cooperación y una coordinación tan larga como sea posible »

La función de esta propuesta es poner fin a una paradoja. El derecho internacional, comenzando con el Convenio de Aarhus de 1998<sup>8</sup>, establece el principio de participación del público, pero sólo para las normas nacionales: así, este principio no se aplica en el derecho internacional. De ello se entiende claramente la supervivencia del principio de soberanía y la concepción clásica del derecho internacional, que, en el siglo XIX, concierne sólo a los Estados, y no a los individuos. Esto es particularmente lamentable ya que la práctica demuestra una participación cada vez más numerosa e importante de la sociedad civil en las negociaciones internacionales.

Para armonizar el derecho con esas prácticas es necesario incluir en los textos el principio de participación del público en la elaboración del derecho internacional del medio ambiente. En un primer momento, este podría ser reconocido, caso a caso, en cada convenio internacional, en lo que se refiere a las normas internacionales que pudieran elaborarse en el marco de esta convención. De esta manera, este principio podría ser incluido y concretado en un texto más general.

*Propuesta 6: Adoptar una convención marco relativa a la participación del público en la elaboración de normas internacionales del medio ambiente.*

Una convención marco podría **reagrupar y precisar todos los principios fundamentales** del procedimiento para la elaboración de normas medioambientales internacionales: derecho de acceso a la información, participación del público, etc. Además de los Estados, las organizaciones internacionales podrían ser parte de este convenio.

### III) ¿Qué lugar les corresponde a las ONG en la COP21?

La participación de las ONGs en el trabajo de la COP esta expresamente prevista en los textos<sup>9</sup>. Sin embargo, en la práctica, el acceso a las reuniones oficiales está constantemente limitado por razones logísticas. Las ONGs pueden intervenir oralmente durante las reuniones de los órganos subsidiarios donde tienen lugar la mayor parte de las negociaciones. La Secretaría de la convención permite igualmente que las ONGs realicen comunicaciones escritas que, una vez aceptadas, son accesibles a través del sitio web de la convención.

Para la COP 21, Francia ha previsto, al margen de las negociaciones oficiales, la instalación de un espacio dedicado a diversas actividades y a la expresión de la sociedad civil en toda su diversidad, en el sitio del Bourget -los espacios "*Generaciones clima-*, accesibles para la mayoría del público, para los observadores y para los negociadores. Los organizadores de la sociedad civil podrán presentar sus proyectos, sus iniciativas y las soluciones contra los cambios climáticos. Otros eventos son previstas en la región Ile-de-France y en todo el país, con el apoyo de los entes territoriales.

Todas estas iniciativas son bienvenidas. La participación de la sociedad civil, de las empresas y de los actores no gubernamentales se tienen en cuenta de la mejor manera posible. Pero aún quedan muchas mejoras por hacer: la contribución de esos actores, poco institucionalizada, sigue siendo informal y estando al margen de las negociaciones oficiales. El contenido final del acuerdo de París permitirá de medir cuales son los avances que los Estados habrán estado dispuestos a hacer en ese punto.

---

<sup>8</sup> Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en los procesos de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental, firmado en Aarhus en 1998.

<sup>9</sup> Artículo 7 de la CCNUCC, precisado por el artículo 7 del Reglamento interior de la COP.

## **Segunda parte - Las garantías jurisdiccionales: apertura del acceso a la justicia medioambiental a la sociedad civil.**

La existencia de mecanismos de control y de sanción eficaces es una condición indispensable para la efectividad de las reglas de derecho. De ese punto de vista, el derecho internacional del medio ambiente sufre de múltiples debilidades. Los tratados han introducido regularmente procedimientos de seguimiento flexibles, de carácter no judicial, que tienen como objetivo ayudar a un Estado en dificultad, más que sancionarlo. Además, el recurso a instancias de control está casi única y exclusivamente reservado a los Estados. Para reforzar los mecanismos de control, parece **necesario introducir una visión desde fuera, la que proporciona la sociedad civil.**

### **I) Reforzar la eficacia de los mecanismos de control para la aplicación de convenciones ambientales.**

Las verdaderas jurisdicciones, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, son raras en derecho internacional. Frecuentemente, el control de la aplicación de una convención internacional releva de un mecanismo flexible, no judicial. Este es confiado a un Comité de “control” o de “seguimiento”, instancia administrativa más o menos independiente de la Secretaría de la convención. Hoy, la mayoría de convenciones ambientales prevén mecanismos de seguimiento regular, a veces continuo, de la aplicación por las partes de los mismos.

**En este contexto, los Estados deben informar regularmente a los comités de control de los avances en la realización de los objetivos fijados por la convención (*reporting system*). Además, la experiencia ha demostrado que el incumplimiento de disposiciones convencionales ambientales no es siempre voluntario o deliberado. A veces, los Estados no tienen los medios o las competencias necesarias para cumplir las obligaciones que han suscrito. Progresivamente, La idea de adoptar un enfoque que permita ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones, en lugar de simplemente constatar el incumplimiento y sancionarlos, se ha ido instalando progresivamente.**

Así, a principios de los años 1990, estos nuevos sistemas de control se establecieron bajo la forma de procedimientos por incumplimiento (*non-compliance procedures*). Estos pueden ser definidos como mecanismos institucionales establecidos para examinar las informaciones facilitadas por las partes y valorar, cuando un Estado no logre respetar sus compromisos, las posibles medidas de asistencia.

*Propuesta 7: Establecer procedimientos por incumplimiento en las convenciones ambientales que no los hayan previsto y generalizar la publicación periódica de informes generados por los Estados en el marco de procedimientos por incumplimiento.*

Indudablemente los procedimientos por incumplimiento tienen una eficacia relativa en tanto que las sanciones siguen sin ser vinculantes. Estas son raramente impuestas y en caso de exigirse, se limitan a la publicación del caso del incumplimiento, por la mala fama que genera para el propio Estado incumplidor. Sin embargo, su utilidad es incontestable. Estos procedimientos tienen el mérito de plantear como principio **la obligación de los Estados de rendir cuentas** ante un organismo exterior sobre su aplicación de la convención. Además,

esto permite actuar antes de que se produzca el daño ambiental. Sin embargo, algunas convenciones no prevén estos mecanismos. Por tanto, estos procedimientos deben incluirse en la mayoría de convenciones existentes, al igual que en aquellas convenciones que sean adoptadas en el futuro.

*Propuesta 8: Abrir a la sociedad civil el recurso a los comités de incumplimiento, como en el modelo de la Convención de Aarhus y generalizar la posibilidad, para los comités, de recurrir a informaciones transmitidas por la sociedad civil o por las empresas.*

Para mejorar la eficacia frente a la reticencia de los Estados partes, los comités de seguimiento deben ser más abiertos a la sociedad civil, en particular a las ONGs. Esta solución constituye la prolongación lógica del fortalecimiento de la participación de la sociedad civil antes y durante la elaboración de los convenios y de los tratados internacionales. **En virtud de un tipo de paralelismo de procedimientos, a partir del momento en el que la sociedad civil es asociada a la adopción de la norma internacional, es natural que esta tenga igualmente la posibilidad de participar al control de su aplicación.**

*Propuesta 9: Fortalecer las capacidades financieras y técnicas de los comités encargados de los procedimientos de incumplimiento y promover la coordinación para fortalecer su eficiencia mutua. A término, considerar la fusión de algunos comités.*

Esos procedimientos fueron creados buscando la flexibilidad, en oposición a los mecanismos clásicos de resolución de conflictos, lo que ayudó a su aceptación y, en consecuencia, a su multiplicación. Así, esos procedimientos deben centrarse en la ayuda a los Estados incumplidores o en riesgo de incumplimiento. El desarrollo de **ayudas financieras y técnicas resulta, de esta perspectiva, particularmente importante para los países en vías de desarrollo.**

*Propuesta 10: Ampliar a la sociedad civil el recurso al comité de seguimiento del nuevo protocolo negociado en París en el marco de la COP21.*

En la prolongación de las proposiciones precedentes, la comisión del club de juristas estima esencial que, en el marco de los acuerdos de París, el nuevo procedimiento de incumplimiento sea lo más transparente y abierto posible con el fin de vincular a la sociedad civil.

## **II) Garantizar a los individuos el derecho a una acción judicial**

### **1/ Ante el juez internacional**

En el caso de que no se haya creado ninguna jurisdicción especializada en materia de medio ambiente, varias jurisdicciones internacionales podrían conocer de los litigios con dimensión ambiental. Pero esos mecanismos de resolución de conflictos siguen siendo facultativos: los Estados pueden escoger no reconocer la competencia de una jurisdicción, en particular la de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). **La jurisdicción obligatoria de la CIJ ha sido reconocida por la mayoría de grandes países europeos: Alemania, Reino Unido, España, e Italia.** Sin embargo, no es el caso de otros Estados, entre los cuales está Francia. Esta situación es particularmente lamentable sobre todo tratándose del país organizador de la COP21, ya que la CIJ juega un papel cada vez más importante en el derecho del medio



ambiente.

*Propuesta 11: Promover el reconocimiento de la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, en particular por los países miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y particularmente por Francia.*

De otra parte, las reflexiones en curso **sobre la creación de una jurisdicción especializada en materia ambiental** deben continuar. Las iniciativas en favor de la creación de esta jurisdicción se multiplican<sup>10</sup> pero con diversas formas. Algunos sugieren una jurisdicción penal. Se podría también considerar una competencia más técnica, limitada a la aplicación de ciertas convenciones particulares, o incorporar dicha jurisdicción a la Carta universal del medio ambiente propuesta más adelante. La cuestión es de actualidad.

En cualquier caso, dado el carácter transversal de esta materia, el objetivo de protección del medio ambiente debe estar garantizado por todas las jurisdicciones, cualesquiera que éstas sean. Las funciones de una jurisdicción especializada deberían establecerse de manera complementaria a las de las jurisdicciones ya existentes.

*Propuesta 12: Considerar la creación de una jurisdicción internacional en materia ambiental y la articulación de su competencia con la de las jurisdicciones existentes.*

Además, cuando los Estados reconocen la competencia de una jurisdicción internacional, éstos serán normalmente los únicos que puedan iniciar una acción ante los tribunales. El reconocimiento del papel de los actores no gubernamentales en materia ambiental justificaría, sin embargo, que se les otorgara éstos un mayor acceso, en particular, mediante dándoles una mayor legitimación para actuar ante un juez internacional. Debe reconocerse **un derecho de intervención a las ONGs** ante esas jurisdicciones internacionales, a través de la elaboración de informes.

*Propuesta 13: Consagrar un verdadero derecho de intervención, sobre todo en casos contenciosos, y modificar las instrucciones de procedimientos de la Corte estableciendo una lista de expertos de las ONG que la Corte podría consultar; en el respecto de la confrontación, tanto para sus decisiones que para sus opiniones consultivas.*

En ciertos casos, se podría ir más allá ofreciendo un **verdadero derecho al recurso judicial**. En condiciones más estrictas y bajo supuestos enumerados de forma limitada, **el recurso a la justicia ambiental internacional podría permitirse para ciertas categorías de actores no gubernamentales**.

*Propuesta 14: Promover la ampliación del recurso ante las jurisdicciones internacionales para ciertas categorías de actores no gubernamentales, con el fin de controlar la eficacia de un convenio internacional.*

Esta ampliación de los posibles recursos judiciales podría aplicarse igualmente en el caso del Tribunal de justicia de la Unión Europea. En efecto, actualmente, los particulares pueden interponer recursos ante este Tribunal con muchas restricciones.

*Propuesta 15: Ampliar el acceso de los particulares al Tribunal de Justicia de la Unión*

---

<sup>10</sup>Ver en particular la Carta de Bruselas, iniciada el 20 de enero de 2014 en el Parlamento o la iniciativa sobre el Tribunal Internacional de conciencia de crímenes relativos a la Naturaleza respaldada por Edgar Morin.

*Europea, en particular, para el caso de recursos por incumplimiento contra los Estados miembros.*

## **2/ Ante el juez nacional**

El juez interno, más accesible a los ciudadanos, deberá erigirse como juez de derecho común internacional para convertirse en el primer garante del respeto de compromisos internacionales de su Estado.

Sin embargo, los jueces nacionales sólo valoran argumentos derivados de la violación de una convención internacional de forma restrictiva. Para dar un ejemplo, **la mayoría de grandes convenios internacionales del medio ambiente, hasta la fecha, no pueden ser invocados ante el Consejo de Estado.** En efecto, la posible invocación de una disposición internacional ante el juez nacional, suele condicionarse a que ésta goce de efecto directo. Esta antigua noción se aplica a una convención internacional que **crea en sí misma obligaciones o derechos para los particulares.** Sólo esas convenciones, que tienen “efecto directo” pueden ser invocadas ante los tribunales nacionales. Esta concepción que se justificaba en el siglo XIX, cuando los tratados se limitaban a regular las relaciones entre los Estados (tratados “contratos”), es cuestionada hoy con el desarrollo de tratados “leyes”, que establecen derechos para los individuos.

**Resulta conveniente, por tanto, relajar la exigencia actual del efecto directo para facilitar la invocación de los convenios ambientales ante el juez nacional.** Por consiguiente, la Comisión pide que se facilite la evolución jurisprudencial que está ya en marcha, para dar pleno efecto a los tratados dentro del orden jurídico interno.

*Propuesta 16: Continuar y profundizar los desarrollos jurisprudenciales ya iniciados, con el fin de dar pleno efecto a los tratados en el orden jurídico interno, en particular en relación a las convenciones ambientales, debido a la especificidad del derecho del medio ambiente, con vocación universal.*

En Francia, el Consejo de Estado dio una definición más amplia del concepto de efecto directo en su sentencia *GISTI* del 11 de abril de 2012: se considera que una disposición tiene efecto directo cuando “no tiene como único objetivo regir las relaciones entre los Estados” y “no requiere la intervención de ningún acto complementario para producir efectos sobre los individuos”<sup>11</sup>. La primera condición es expresada así de manera negativa: un tratado se presume con efecto directo, a menos que sólo regule las relaciones entre los Estados. La segunda condición se desconecta del texto del tratado: la decisión detalla que “la ausencia de tales efectos no puede deducirse de la sola circunstancia de que la disposición designe a los Estados partes como sujetos de la obligación que ella define”. A la luz de este nuevo análisis, **la Alta jurisdicción francesa, podría en el futuro revisar las diferentes convenciones medioambientales y reexaminar su jurisprudencia anterior, para reconocerles dicho efecto directo.**

Por último, la Comisión ha querido llamar la atención de los redactores de las convenciones medioambientales sobre la cuestión de la **invocación de estas convenciones en el orden jurídico interno.** Saber si la convención puede ser efectivamente invocada ante las jurisdicciones internas y si éstas hacen una aplicación correcta de los textos, es una cuestión que concierne al derecho internacional. Este tema deberá ser solucionado por la misma

<sup>11</sup> Asamblea del Consejo de Estado, *Grupo de Información y Apoyo a los Inmigrantes (GISTI) y otros*, 11 de abril de 2012, ° 322 326.

convención y tratada por los órganos de control. Basándose en este principio, la Comisión ha formulado dos propuestas.

En primer lugar, es deseable que los negociadores de convenciones medioambientales se aseguren de que la redacción de las disposiciones sea lo suficientemente precisa, para evitar cualquier controversia posterior, ante las jurisdicciones internas, sobre su carácter directo y vinculante.

*Propuesta 17: Asegurarse de que la redacción de los acuerdos ambientales sea lo suficientemente clara, precisa e incondicional, de manera que sus disposiciones sean realmente vinculantes para los Estados y que su efecto directo pueda fácilmente reconocerse por el juez nacional.*

En segundo lugar, sería deseable introducir de manera sistemática en las convenciones medioambientales, como por el Convenio de Aarhus, un capítulo que trate específicamente la cuestión del derecho al recurso judicial. Se trata de prever explícitamente que el convenio tenga efecto directo, y por lo tanto pueda ser invocado ante un juez nacional.

*Proposición 18: Incluir en cada convenio medioambiental disposiciones sobre su invocación en el orden interno y sobre la existencia de un recurso judicial efectivo ante las jurisdicciones nacionales que asegure el cumplimiento de la Convención por los Estados.*

### **Tercera parte – Las garantías de los textos: la adopción de una Carta universal del Medio Ambiente**

#### **I) Mejorar la accesibilidad y la legibilidad del derecho internacional del medio ambiente**

Hoy, existen más de 500 tratados internacionales relativos directa o indirectamente al medio ambiente, de los cuales cerca de 300 son acuerdos regionales. El derecho internacional del medio ambiente no sufre, por tanto, de escasez de normas, pero sí de **dispersión**, o incluso de fragmentación. Las convenciones son limitadas desde un punto de vista **geográfico** ( se trata a menudo de acuerdos regionales ) y **sectorial** ( los acuerdos son muy especializados). Esta situación repercute negativamente en la accesibilidad de la norma ambiental, que por ser poco conocida es, por tanto, mal aplicada.

La calidad y la accesibilidad de la norma internacional ambiental podría al menos ser mejorada para facilitar la difusión del cuerpo de normas existente, gracias a un sitio web específico. Actualmente existen varios sitios privados que enumeran los convenios medioambientales más importantes. La idea sería extender estas iniciativas, proponiendo, en el sitio web de una gran organización internacional -por ejemplo, en la página web del PNUMA- una presentación exhaustiva, racional y razonada de las disposiciones existentes.

Más aún, podría llevarse a cabo un trabajo de fondo de estos acuerdos. Esto supondría su ordenarlos, clasificarlos mejor o incluso reagruparlos. En último término, podría valorarse la posibilidad de hacer un trabajo de codificación.

*Propuesta 19: Iniciar un trabajo de identificación y reordenación de las convenciones ambientales internacionales.*

## II) Consagrar principios fundadores en un texto universal obligatorio

Existen actualmente varias declaraciones y cartas medioambientales a nivel internacional: la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, o también la Declaración de Río de 1992. Se puede añadir a la lista la Carta de la Tierra, documento que emana de la sociedad civil, sin valor jurídico, pero con un fuerte poder simbólico. Igualmente, podría adoptarse una Declaración en la COP21 que se celebrará en París en diciembre de 2015. En este sentido, una propuesta de "Declaración de los derechos de la humanidad sobre la preservación del planeta" fue comunicada por Corinne Lepage al Presidente de la República francesa. Se puede desarrollar esta iniciativa y esperar que sea tomada en cuenta en el marco de futuras cumbres mundiales. La adopción de tales textos permitiría de enriquecer el corpus de principios reconocidos por la comunidad internacional.

**Todos estos textos son muy valiosos, por su significado político y simbólico, pero tienen una gran limitación: no tienen fuerza vinculante.** Por tanto, no se pueden invocar ante un juez ni pueden constituir una verdadera garantía de derechos -que es la preocupación de este informe. Es necesario adoptar un texto que tenga fuerza jurídica vinculante: una Carta universal del medio ambiente. Ese texto constituiría la piedra angular del derecho internacional del medio ambiente. Establecería los principios fundadores, y el conjunto de convenciones medioambientales sectoriales se analizaría a partir de ella como ejemplo de la puesta en marcha de tales principios en áreas específicas.

Esta carta permitiría completar, unificar y fundar el derecho internacional del medio ambiente. Consagrando derechos materiales sustantivos y procesales, generaría una dinámica jurisprudencial a la cual todas las jurisdicciones podrían referirse como fuente de inspiración.

Adoptada como un tratado internacional para conferirle fuerza obligatoria, la Carta **complementaría el díptico actual formado por los dos pactos internacionales relativos a los derechos humanos:** el Pacto relativo a los derechos cívicos y políticos y el Pacto relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. **Este tratado sería para la Declaración de Río lo que estos dos pactos fueron para Declaración Universal de 1948:** un acto complementario que otorga fuerza jurídica obligatoria a los principios anteriormente consagrados bajo la forma de simple declaración.

*Propuesta 20: Adoptar una Carta universal del medio ambiente, en forma de convenio internacional jurídicamente vinculante.*

La adopción de este texto, sin embargo, no tendría un significado jurídico real a menos que se acompañe de mecanismos de seguimiento y control efectivos. Cada Estado transmitiría, periódicamente, a una comisión de seguimiento, un informe sobre la aplicación de la Carta. Su examen por la comisión supondría la oportunidad de llevar a cabo, para el país del que se trate, una evaluación completa de la situación del medio ambiente y de las medidas adoptadas por el Estado en este área.

*Propuesta 21: Prever en la Carta universal del medio ambiente un mecanismo de control eficaz para el examen tanto de los informes periódicos de los Estados partes, como de las demandas de la sociedad civil, y, de otra parte, de las disposiciones sobre la posibilidad de invocarlas ante las jurisdicciones internas.*