

BORRÀS PENTINAT, Susana, *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia 2011, 204 p.

A lo largo de estas últimas décadas ha ido incrementado el grado de concienciación y preocupación por los diferentes aspectos ambientales que inciden ya no tan sólo a nivel territorial local, entendiendo local como país o Estado, sino por extensión de sus efectos generalmente contrarios al propio bienestar del planeta, a nivel global o mundial.

Si bien las primeras actuaciones se remontan a finales de los años setenta, con la incorporación de conceptos como contaminación atmosférica, impacto ambiental, vulnerabilidad ecológica, calentamiento global o cambio climático, gracias a los avances tecnológicos y científicos obtenidos en aquel momento, se evidencia una continuada y a la vez progresiva adopción de políticas gubernamentales en pro de minimizar o bien controlar las posibles actuaciones generalmente de origen antrópico susceptibles de incidir negativamente sobre algunos de los aspectos ecológicos, o más bien dicho, ambientales, de gran alcance e importancia para la perpetuidad de nuestro planeta.

De esta manera, pues, con el liderazgo de los países desarrollados, por otro lado siendo éstos contrariamente los de mayor afección sobre estos efectos negativos, se articulan nuevos tratados que incorporan aspectos jurídicos y no jurídicos, los cuales intentan aglutinar las diferentes normas y legislación ambiental existentes y complementarlas con los objetivos ambientales expresados por cada Estado implicado para poder potenciar la acción conjunta de éstos a partir de su corresponsabilidad sobre determinados vectores del medio ambiente. Esta acción, aunque compleja dados los diferentes intereses particulares y específicos de cada Estado y, frecuentemente, problemática en cuanto a su implantación efectiva a corto plazo, se articula jurídicamente en el llamado Régimen Internacional de protección del medio ambiente, mecanismo que, a lo largo de los últimos años, se ha erigido como una herramienta claramente efectiva de estructuración normativa de referencia para la adopción de las diferentes políticas ambientales en la mayoría de los Estados a escala mundial.

En la presente publicación la autora nos introduce en el concepto de “regímenes ambientales” del Derecho internacional del medio ambiente y unifica los criterios de

control comunes a las diferentes disposiciones legislativas en materia de regímenes internacionales sobre protección del medio ambiente a partir de su análisis en profundidad, sistematizado y completo de las obligaciones asumidas por los Estados, como resultado de la revisión y actualización de su tesis doctoral realizada en el año 2007.

Desde la óptica del estudio del control internacional en materia ambiental ejercido por parte de los Estados, el libro recoge los principales aspectos de las normas jurídicas establecidas a raíz de sus competencias sin entrar, de hecho, en el análisis exhaustivo y específico de cada uno de ellos, sino exponiendo los aspectos más relevantes de algunos de ellos, ejemplos de las principales problemáticas ambientales a escala mundial y que afectan a bienes jurídicos de importancia internacional.

Los diez regímenes objeto de estudio son el de la protección de la ballena, vigente desde 1946 y relativo a la regulación de su caza, el de la Antártida, de 1959, el de Ramsar, de 1971 y relativo a los humedales de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas, el Cites, de 1973 y relativo al comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, el del Mar Mediterráneo, de 1976 y relativo a su protección frente a la contaminación, el de Ginebra, de 1979 y relativo a la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, el de Basilea, de 1989 y relativo a los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, el de protección de la capa de ozono, de 1985, el de cambio climático, de 1992, adoptado por el protocolo de Kyoto en 1997, y el de la biodiversidad biológica, de 1992.

El estudio comparativo de los diferentes regímenes internacionales se fundamenta en el hecho que ya desde 1970, todos los acuerdos multilaterales en materia ambiental establecen un mismo patrón institucional y funcional, el cual dio respuesta en su día a la creciente complejidad de las relaciones internacionales y a la insuficiencia de los Estados a nivel individual para regular determinadas materias que requerían de una respuesta global y organizada y de necesidad de compromiso entre las partes interesadas.

Este patrón se corresponde con el desarrollo del contenido legal del sector o ámbito objeto de regulación mediante un tratado internacional y la supervisión de la aplicación y grado de cumplimiento por parte de los diferentes Estados implicados, los cuales generar normas y disposiciones jurídicas específicas en relación al ámbito o sector

ambiental de aplicación que influyen en la toma de decisiones en el propio funcionamiento interno y en la configuración de sus sistemas sociales.

Asimismo, los Estados tienen en los diferentes regímenes internacionales una figura jurídica de referencia en la cual confluyen sus intereses en determinados aspectos ambientales, que permite el establecer una base legislativa conceptual y, a la vez, funcional por la cual se rijan, dados los mecanismos de revisión de éstos mediante los llamados tratados acordes, por otra parte, a los sucesivos cambios y evolución de los diferentes sectores ambientales objeto de protección.

En el libro, los diferentes regímenes internacionales se exponen intencionadamente por orden cronológico dado que de esta forma se visualiza perfectamente la evolución del soporte estructural jurídico a tenor de la evolución y avance de los campos de conocimiento, científicos, tecnológicos y sociales.

Si bien en un principio los principales objetivos establecidos en los distintos regímenes están orientados a la salvaguarda, conservación, restricción de usos y prohibiciones, etc., a medida que se avanza temporalmente, se incorporan criterios de racionalización, desarrollo sostenible, corresponsabilidad, derechos sociales, etc., con implicaciones más allá de las estrictamente jurídicas y orientadas a la perpetuación de los valores ambientales para la sociedad presente y, asimismo, para las futuras generaciones, sobre la base de la equidad y el principio de precaución.

Para su consecución, se establece una estructura institucional formada generalmente por la llamada Conferencia de las Partes, los comités intergubernamentales restringidos, la secretaría y los órganos subsidiarios, éste último de carácter consultivo y asistencial. Esta estructura institucional difiere levemente de un régimen a otro y progresivamente se va abriendo con la incorporación de organizaciones no gubernamentales y observadores y expertos externos.

A lo largo del libro se evidencia que las reuniones periódicas establecidas como la Conferencia de las Partes se erigen como un buen mecanismo de articulación institucional para la revisión, actualización y nuevas determinaciones en pro de los objetivos ambientales en cada tratado, adoptando nuevas líneas estratégicas en relación a las políticas de sostenibilidad a seguir, valorando el éxito de los fines logrados, aportando enmiendas y formulando recomendaciones destinadas a mejorar el alcance del propio régimen.

Cabe resaltar, por otro lado, el papel de los mecanismos de control incluidos en los regímenes, respondiendo a la necesidad de reforzar la cooperación en sí misma del propio régimen, garantizando su continuidad y el logro de los objetivos ambientales fijados en éste. Como ejemplos de mecanismos de control encontramos la vigilancia, la transmisión de información y consultas, la inspección, la presentación de informes periódicos, las consultas, el mecanismo de cumplimiento, la verificación y el mecanismo consultivo multilateral.

Así, si bien necesarios, la eficacia en la implementación de estos mecanismos de control es variable. No obstante, aún con este marco jurídico, institucional y de control establecido, no se impide la vulnerabilidad de los diferentes regímenes y su afección mediante actuaciones perniciosas, alegales o claramente ilegales en algunos casos (furtivismo, adopción de banderas de conveniencia, designación de actividades o actuaciones presuntamente favorables con “fines científicos”, destrucción y deterioro de hábitats, aprovechamiento indebido de recursos, comercialización y tráfico ilegal, biopiratería, y un largo etc.).

Un tercer elemento de análisis de cada régimen se centra en la valoración de los aspectos específicos de cada uno de éstos, en caso de garantizar el cumplimiento sobre situaciones diferenciativas de alguno de los Estados, al cual se incorporan mecanismos asistenciales que establecen obligaciones jurídicas particulares en cada caso en concreto.

En éstos podemos encontrar como ejemplos el intercambio de tecnología, de técnicas y de informaciones, la concienciación pública y la adopción de estrategias, políticas, programas, medidas e información, etc. que contrarrestan los compromisos genéricos de determinados regímenes que no conllevan obligaciones específicas dado su contenido normativo mínimo, como en el caso del régimen de Ginebra. En contrapartida, se destaca el Protocolo de Kyoto, la tercera conferencia de las Partes del régimen del cambio climático, el cual cuenta con las medidas más incisivas y jurídicamente vinculantes sobre los Estados contratantes. Esta complejidad, no obstante, le ha supuesto un notable retraso en su aplicación, como en el caso del mercado de emisiones, el cual asigna valor monetario a las emisiones de gases con efecto invernadero, mecanismo aunque claramente efectivo para la consecución de los objetivos establecidos en el régimen, presenta una marcada variabilidad de interpretación para

cada Estado y, específicamente, para cada caso en concreto, y por lo tanto se generan desviaciones que inciden negativamente sobre su propia efectividad.

Finalmente, cabe destacar que con el paso del tiempo, los protocolos que sustentan los objetivos y fines de los regímenes ambientales han ido incorporando elementos económicos de financiación, ayuda, compensación y flexibilización económica para su implementación en países en vías de desarrollo y países emergentes, caso del Fondo para el Medio Ambiente Mundial como mecanismo de soporte y ayuda para favorecer la consecución de sus objetivos y, a la vez, aumentar el alcance de éstos a partir de su globalización territorial.

Esta publicación, en definitiva, expone de forma clara y detallada, con un lenguaje jurídico llano, pero sumamente preciso dada la gran cantidad de referencias y notas de autor relacionadas, las características y alcance normativo de los diez principales regímenes internacionales de protección del medio ambiente, a partir de las cuales se refleja la notable correspondencia estructural en la base jurídica elegida para su desarrollo, revisión, seguimiento y control a nivel individual, pero que, en cualquier caso, generan evidentes sinergias y interrelaciones entre estos, posibilitando una mayor efectividad en favor del mantenimiento de los valores patrimoniales de nuestro planeta.

*Jordi Escolà Rovira*

Consultor ambiental

Colaborador del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona

Universitat Rovira i Virgili

(jordi.escola@gmail.com)