

ENFOQUES TRANSVERSALES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD

JORGE ANTONIO QUINDIMIL LÓPEZ

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de A Coruña.

Master en Estudios de la Unión Europea y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad de A Coruña (2000).

Miembro del Grupo de Trabajo sobre Derechos

Humanos “El margen de apreciación en el Sistema Interamericano de derechos humanos” de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional, miembro de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, miembro de la Asociación Española de Derecho Europeo y miembro de la Association Internationale de Droit de la Mer.

jorge@udc.es

El desarrollo sostenible (DS) se ha convertido en el pilar central del desarrollo a nivel mundial. El último Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015) lo ha calificado como “un elemento central del paradigma del desarrollo humano”, destacando el factor intergeneracional que le caracteriza: “el desarrollo afecta a toda la población mundial, tanto en el momento presente como en el futuro”.

Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible, elemento central del desarrollo a escala universal, es relativamente reciente. Se hará un recorrido a través de la evolución de la integración del factor medioambiental en el concepto de desarrollo a través de la acción clave de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para luego ir descendiendo a la situación actual de la cuestión a nivel regional, con la Unión Europea (UE), y a nivel nacional, a través del papel de la cooperación española.

Los principales avances en la relación entre las políticas de cooperación al desarrollo y la protección del medioambiente se producen en plena sociedad internacional contemporánea, esto es, después de la segunda guerra mundial y tras la creación de la ONU. Hasta entonces, había una despreocupación general por las cuestiones medioambientales, debido a múltiples factores: crecimiento demográfico moderado, escaso impacto de la actividad humana sobre el medio, explotación limitada de los recursos, etc. En otras palabras, no había superpoblación, ni crecimiento exponencial de la actividad industrial, ni desarrollo tecnológico suficientes como para poner en riesgo los recursos naturales ni las especies. Con todo, pueden encontrarse algunas medidas puntuales de protección del medio ambiente ya desde el siglo XIX, gracias a ciertos tratados internacionales para la protección de ciertas especies (peces, pájaros o focas) o de ríos internacionales, y a las primeras sentencias de tribunales arbitrales internacionales.

Habrá que esperar a la creación de la ONU para que se inicie, primero, la acción universal para la protección del medioambiente y, luego, para su integración en las políticas de desarrollo dando lugar al nacimiento del “desarrollo sostenible”.

Si bien la propia Carta de las Naciones Unidas (1945) no contenía ninguna previsión específica para la protección del medioambiente, sus propósitos, sus principios y su sistema institucional se pusieron al servicio de ese objetivo. La primera gran acción tuvo lugar en 1949 con la celebración en Nueva York de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos, que permitió la suscripción progresiva de tratados internacionales en la materia. Sin embargo, más importante todavía sería la Conferencia de la UNESCO sobre la Biosfera, celebrada en París en

1968, pues se trata de la primera vez que se concibe una visión global de la protección del medioambiente a escala universal. Esta conferencia dio pie a que la ONU convocase la histórica Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, cuya Declaración es considerada un hito en la protección universal del medio ambiente al ser la primera vez que se vincula el medio ambiente con el desarrollo: “La protección y mejoramiento del medio humano [...] es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero [...] En países en desarrollo, la mayoría de problemas ambientales son causados por subdesarrollo”. Fue también la primera vez que se puso de manifiesto el enfrentamiento entre las dos posturas diametralmente opuestas: la de los países desarrollados, preocupados por el medioambiente; y la de los países en desarrollo, preocupados por el desarrollo a cualquier precio, considerando que el deterioro del medio ambiente no es culpa suya y defendiendo su derecho a desarrollarse. Entre sus principales resultados de la Conferencia se encuentra la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que durante la década siguiente fue impulsando avances como el Simposio sobre Modelos de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategia de Desarrollo (Cocoyoc, 1974), la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), un Proyecto de principios de conducta en materia de medio ambiente (PNUMA, 1978), la Carta Mundial de la Naturaleza (AGNU, 1982) o el importante Programa de Montevideo para el Desarrollo y la Revisión Periódica del Derecho Ambiental Internacional (PNUMA, 1982) que está en la base de las negociaciones del Tratado de Viena sobre la Capa de Ozono (1985) y del correspondiente Protocolo de Montreal sobre la Protección de la Capa de Ozono (1987).

Cumplida la primera década tras la Conferencia de 1982, la ONU lleva a cabo un importante impulso institucional con la creación de la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMAD) (1983), que será determinante para dos de los mayores hitos del desarrollo sostenible: el Informe Brundtland (1987) y la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992).

El Informe Brundtland, presentado por la CMAD en 1987, bajo el título “Nuestro Futuro Común”, es un documento de importancia capital, pues crea el concepto de “desarrollo sostenible” convirtiendo en inseparables el medio ambiente y el desarrollo, y establece la necesidad de una acción global en favor de la sostenibilidad, que implique a países desarrollados y en desarrollo, y a actores públicos y privados, locales, regionales, nacionales e internacionales. El Informe define el “desarrollo sostenible” como “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

El Informe presenta los principales problemas ambientales (crecimiento demográfico, deuda externa, sobreexplotación de recursos, deforestación, extinción de especies), así como las principales soluciones (distribución más equitativa de recursos, modificación de pautas de producción y consumo, eliminación de pobreza, ayudas económicas, transferencia de tecnología).

Precisamente por todo ello, el Informe se convierte en el eje central de la histórica Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río de 1992, en la que se aprueba la Declaración de Río (27 principios) y el Programa de Acción (“Programa 21”). Ese mismo año, se adoptan la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica, y se sientan las bases para las negociaciones de la Convención de lucha contra la desertificación (1994). La Declaración de Río recoge el desarrollo sostenible en su tercer principio (“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”) y a continuación señala que “[a] fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente debe formar parte integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse de forma aislada” (Principio 4). Si bien la Cumbre de Río constituyó un revulsivo a nivel internacional, su impacto estuvo por debajo de lo esperado. Se considera que el Programa 21 fue un buen plan que tuvo una débil implementación (Informe SGNU 2002).

El último hito en materia de desarrollo sostenible a escala universal se concretó en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que vinieron a sustituir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La necesidad de mirar más allá de los ODM se planteó en la Cumbre Río + 20 (2012), llegando al acuerdo de formular una agenda post 2015, que era la fecha de vigencia de los ODM. Los resultados del Grupo de Trabajo Abierto creado al efecto se plasmaron en la llamada Agenda 2030, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el nombre “Transformando nuestro mundo: La Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030” (septiembre 2015). Los ODS son 17 y a través de ellos se pretenden alcanzar 169 metas. Se trata de más objetivos que los ODM (8), más ambiciosos (se persigue erradicar la pobreza, en lugar de reducirla), con un mayor peso ambiental y de alcance universal, pues se dirigen a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

En la actualidad, tanto la UE como la cooperación española están trabajando para adaptarse a los nuevos objetivos de reciente adopción, del mismo modo que siempre se han venido adaptando a los sucesivos avances producidos a escala universal. En el caso de la UE, se vinieron adoptando desde 2013 diversos documentos COM y Conclusiones del Consejo preparando el escenario de la agenda post 2015. La Comisión ha incluido la cuestión en su programa de trabajo para 2016 y se está trabajando para adoptar un nuevo enfoque que permite adecuar la acción de la UE a los ODS, replanteando todas sus

estrategias, acciones y programas.

Finalmente, por lo que se refiere a la cooperación española, la situación es, en parte, similar a la de la UE, pues la adopción de los ODS exige un nuevo enfoque. Sin embargo, en el caso de España hay que contar con el factor añadido de la carencia de gobierno durante casi un año, lo que ha causado importantes desajustes. En particular, está pendiente la adopción de un nuevo Plan Director de la Cooperación Española que suceda al actualmente vigente (IV, 2013-2016). De acuerdo con el actual, “[l]a integración de la variable ambiental de manera transversal – incluida la gestión sostenible del capital natural y la lucha contra el cambio climático – en todas las intervenciones y ámbitos, haciendo de ella un requisito imprescindible para la financiación de los proyectos”.

Asimismo, la importancia de los ODS así como la nueva situación política española requerirían la generación de nuevos consensos en torno a la propia Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo, al Plan Estratégico de la AECID (2014-2017) y a la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española. Por último, debe destacarse la reciente aprobación de la Guía de transversalización del medio ambiente y del cambio climático (2015) como herramienta imprescindible para los actores de la cooperación.