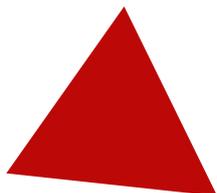


LA INTEGRACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN POST-PANDEMIA*



Tania García López

Doctora en Derecho Ambiental. Investigadora,
Universidad Veracruzana, SNI 2.

Sumário: 1 Introducción; 2 Origen y desarrollo del principio de integración de la variable ambiental; 3 La integración de la variable ambiental en las políticas de recuperación; 4 Conclusiones; Bibliografía.

Resumen: En marzo de 2020, en medio de la crisis mundial por COVID-19, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), emitió un documento exhortando a sus países miembros a integrar lo ambiental en las políticas de recuperación post- pandemia (OCDE, 2020). En esta misma línea han surgido otras iniciativas, como la Alianza Económica para una recuperación verde (ELCACHO, 2020). Ambas ponen de plena actualidad uno de los grandes principios del derecho y las políticas públicas ambientales, a saber: el principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales, el cual será objeto de estudio en este trabajo. Ahondamos en este trabajo sobre el origen y evolución de este principio, especialmente en la Unión Europea y reflexionamos sobre la necesidad de integrarlos en las políticas de recuperación tras el Covid-19.

Abstract: In March 2020, in the midst of the global crisis due to COVID-19, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) issued a document urging its member countries to integrate the environment into post-pandemic recovery policies (OECD, 2020). Along the same lines, other initiatives have emerged, such as the Economic Alliance for a Green Recovery (ELCACHO, 2020). Both make one of the great principles of environmental law and public policies fully current: the integration of the environmental variable in sectoral policies principle, which will be the object of study in this paper. We delve into this work on the origin and evolution of this principle, especially in the European Union and reflect on the need to integrate them into recovery policies after Covid-19.

Palabras clave: Derecho ambiental; Integración de la variable ambiental; principios

Keywords: Environmental law; Environmental principles.

1 INTRODUCCIÓN

En marzo de 2020, en medio de la crisis mundial por COVID-19, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), emitió un documento exhortando a sus países miembros a integrar lo ambiental en las políticas de recuperación post- pandemia (OCDE, 2020).

El objetivo fundamental de esta comunicación se centra en intentar evitar que los esfuerzos actuales para contener la pandemia y los esfuerzos futuros para la recuperación económica y social, tras ésta, afecten negativamente al medio ambiente.

El documento enfatiza que problemas como:

* Artículo inédito, presentado no I Seminário Internacional Integración de lo Ambiental en las Políticas de Recuperación tras el Covid-19. <http://gestionypoliticaspUBLICASambientales.com>.



- cambio climático;
- deforestación;
- contaminación del agua y
- tráfico ilícito de vida silvestre.

no sólo son problemas ambientales, sino que pueden aumentar drásticamente los riesgos de futuras pandemias, entre otros motivos porque reducen enormemente la resiliencia de las sociedades.

Desde luego que los esfuerzos de recuperación económica y social son esenciales, pero si éstos no incorporan la dimensión ambiental, pueden generar problemas graves a largo plazo, además de alejarnos del anhelado y perseguido desarrollo sostenible.

En esta misma línea han surgido otras iniciativas, como la Alianza Económica para una recuperación verde¹ (en la que participan: gobiernos, empresas, ONGs, etc.).

Ambas ponen de plena actualidad uno de los grandes principios del derecho y las políticas públicas ambientales, a saber: el principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales, el cual será objeto de estudio en este trabajo.

2 ORIGEN Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL

En la Unión Europea, con la finalidad de garantizar que el elemento ambiental fuese tomado en cuenta en la definición y ejecución de toda política pública,² se introdujo en el año 1997, dentro del Tratado de Ámsterdam, este principio.

Precisamente con base en lo anterior se adopta en el año 2001 la Directiva de evaluación estratégica ambiental,³ de acuerdo con la cual es necesario evaluar el impacto ambiental no ya de posibles obras o actividades, situación ésta que se garantiza a la luz de las normas nacionales existentes sobre la evaluación del impacto ambiental, sino de cualquier plan o programa público, independientemente del sector concreto que atienda o al cual vaya dirigido.

Así, todos los planes y programas cuya elaboración o adopción corresponda a una autoridad nacional, regional o local, ya sea mediante un procedimiento administrativo o mediante un acto legislativo, deben ser objeto de evaluación desde la óptica de su incidencia ambiental.

En algunos países, especialmente de América Latina se lleva tiempo hablando de la necesidad de exigir la transversalidad de las políticas públicas en relación con la cuestión ambiental con la misma finalidad que la que persigue el principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales, sin embargo, las consecuencias de ambos planteamientos son muy diferentes.

La diferencia sustancial entre ambos radica en el carácter vinculante o no de uno y otro.

No es lo mismo situar al principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales como un verdadero principio, exigible por ende en el actuar de la Administración Pública, que considerar la transversalidad como algo deseable y, por lo tanto, no exigible.

En el caso de México, por ejemplo, encontramos la referencia a la necesidad de la transversalidad de las políticas públicas a la luz del elemento ambiental dentro de los planes y programas que rigen en materia ambiental, si bien no se encuentra presente, como sería lo suyo, en los programas de otros sectores.

1 ELCHACO, J. Nace una alianza social, política y económica para la recuperación 'verde'. La Vanguardia, 14 abr. 2020.

2 CONSEJO EUROPEO. Artículo 6 del Tratado CE, tras la adopción del Tratado de Ámsterdam de 1997.

3 PARLAMENTO EUROPEO. Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.



La contravención en uno y otro supuesto tiene, como hemos señalado, consecuencias muy diferentes, ya que la transversalidad es, más bien, un desiderátum, sin consecuencias jurídicas en caso de omisión, mientras que el principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales es una regla jurídica, exigible, por lo tanto, a todos los destinatarios de esta.

El afirmar que la transversalidad de las políticas públicas es un objetivo por alcanzar es poco más que decir que el ambiente debería protegerse, mientras que, si además de ello, decimos que se trata de un principio jurídico, estamos diciendo que la legislación debe basarse en éste.

No estamos, entonces, solamente ante una regla de referencia, sino que la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales es un principio con un significado normativo autónomo.

En el caso de la Unión Europea, como ya hemos mencionado, el principio se encuentra contenido en el Tratado de Funcionamiento de ésta. En el asunto 321/95⁴ referido a la legalidad de las decisiones tomadas por la Comisión siguiendo la Resolución del Consejo 1787/84, es de resaltar la postura del Abogado General Comas: la Comisión garantizaba a España asistencia financiera para la construcción de dos centrales eléctricas en las Islas Canaria, Greenpeace aseguraba que esto era contrario al Derecho comunitario, especialmente a los requerimientos de la Evaluación de Impacto Ambiental.

El Abogado General señalaba que las previsiones del TUE relativas a medio ambiente no son meras declaraciones de principios, y agregó "parecen imponer a las instituciones comunitarias una obligación específica y clara que podría producir efecto directo en el orden jurídico comunitario"⁵

En este orden de ideas, García Ureta (1994) afirma que, aunque se haya indicado que estos principios se refieren tan sólo a la acción de la Comunidad y, por lo tanto, no se aplicarían directamente a los Estados miembros, "sin embargo, en la medida en que inspiran la normativa secundaria de la Comunidad, su influencia sobre los ordenamientos jurídico es patente".

La interpretación que sobre estos principios hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afecta en última instancia a la aplicación de medidas nacionales en la materia y, de igual manera la obligación que pesa sobre las autoridades de los Estados miembros (incluidos los Tribunales) de interpretar la normativa nacional a la luz de la comunitaria.⁶

La normativa comunitaria permite la posibilidad de invocar normas concretas ante los Tribunales estatales.⁷ Los Estados, al adherirse a la hoy Unión Europea, aceptaron que el Derecho comunitario entrasen a formar parte de su ordenamiento jurídico.⁸

El propio Tribunal de Justicia de la Comunidad ha reconocido que "el tratado CEE ha instituido un orden jurídico propio integrado al sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone, por una parte, a sus jurisdicciones, por otra, a sus nacionales y, por último, a los mismos Estados".⁹

A pesar de ello, la recepción por parte de los Estados miembros no ha sido homogénea.

En el asunto Regina vs Secretary of State for Trade and Industry ex parte Dudrige, padres de familia preocupados por los riesgos de leucemia en sus hijos debido a una instalación subterránea de cables de alto voltaje, demandaron a la Secretaría de Estado de Comercio e Industria a expedir regulaciones estableciendo estándares de emisión fundamentados en otro importante principio, el de precaución.

4 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998. Asunto C-321/95 P, Greenpeace Council vs. Comisión.

5 Ibidem.

6 CATALANA, N.; SCARPA, R. Principios de Derecho Comunitario. Madrid: Ed. Tecnos, 1988.

7 MOLINA DEL POZO, C. Manual de Derecho de la Comunidad Europea. 2. ed. Madrid: Trivium, 1990.

8 Ibidem.

9 HUGHES, D. The Status of the 'Precautionary Principle' in Law: R v Secretary of State for Trade and Industry ex parte Duddridge. Journal of Environmental Law, v. 7, n. 2, p. 224-2444. 1995.

Los tribunales británicos rechazaron la petición debido a que el principio de precaución todavía no se encontraba en la legislación nacional y, por lo tanto, no regía legalmente.

Así las cosas, podemos observar como el hecho de hablar de transversalidad exige que existan previsiones jurídicas para garantizar que el elemento ambiental sea tomado en cuenta en el quehacer cotidiano de los poderes públicos, y esto sólo puede hacerse a través de una exigencia jurídica. De lo contrario, se corre el riesgo de que la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales se convierta en un buen deseo.

3 LA INTEGRACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN

El principio, como ya hemos señalado, se encuentra íntimamente ligado al de desarrollo sostenible y puede ser interpretado, a la luz de este último, de forma amplia o restringida.

Como señala Aguilar Fernández:

Existen dos maneras genéricas de entender el principio de integración: la primera es anterior a la primacía que, principalmente desde finales de los años 80, ha conseguido el concepto de DS y se centra en integrar el componente medioambiental en todas aquellas políticas sectoriales con efectos negativos sobre el entorno como forma de reducir el déficit que acompaña a la política de medio ambiente (esto es lo que podría denominarse la «integración restringida»); la segunda es posterior en el tiempo y está inextricablemente vinculada al DS, ya que postula que en la sostenibilidad hay una interdependencia, y debe haber un equilibrio, entre los componentes medioambientales, económicos y sociales (a esto se le podría etiquetar de «integración ampliada»). En esta segunda acepción el énfasis se pone en la necesidad de que el crecimiento económico integre (o se vea acompañado por) tanto la preocupación medioambiental, de forma que se reduzcan sus externalidades sobre el medio físico, como la preocupación social, de forma que el bienestar material se distribuya de forma menos desigual.¹⁰

En el año 1992 se introduce en la Agenda 21 como forma de lograr el desarrollo sostenible. Así, dentro de la primera sección se incluye el capítulo 8, que lleva por título “Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones”, dentro del cual se incluyen las siguientes áreas:

- a) Integración del medio ambiente y el desarrollo a nivel de políticas, planificación y gestión;
- b) Establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz;
- c) Utilización eficaz de instrumentos económicos e incentivos de mercado y de otro tipo;
- d) Establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada.

Se reconoce en el programa que es habitual que las decisiones de muchos países tiendan a “seguir separando los factores económicos, sociales y del medio ambiente a nivel de políticas, planificación y gestión”.¹¹

Por ello, es “necesario efectuar un ajuste, o una reformulación fundamental del proceso de adopción de decisiones, a la luz de las condiciones concretas de cada país, para que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas, de manera que se logre de hecho la plena integración de esos factores”.¹²

10 AGUILAR FERNÁNDEZ, S. El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible. *Papers. Revista de Sociología*, n. 71, p. 77-97, 2003.

11 ONU. Programa 21: Capítulo 8: integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, 1992.

12 Ibidem.

La Agenda 21 recomienda, además, que cuando se adopten decisiones sobre políticas económicas, sociales, fiscales, energéticas, agropecuarias, mercantiles, de transporte y de otra índole se preste sistemáticamente más atención al medio ambiente y a las consecuencias que tendrán esas políticas para el medio ambiente.

Por otra parte, el principio de integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales está íntimamente ligado al Derecho Humano a un medio ambiente sano, toda vez que disfrutar de un medio ambiente sano debe garantizarse desde todos los sectores económicos y es, por ello, responsabilidad de todos.

La propuesta de la OCDE antes mencionada propone, por su parte, a los Estados 5 acciones concretas para integrar la variable ambiental en las políticas de recuperación tras el covid-19, que a continuación se enumeran:

1. Que evalúen sistemáticamente los posibles efectos ambientales negativos e indeseados de las nuevas disposiciones fiscales y tributarias a corto plazo.

De acuerdo con la OCDE, “si bien la prioridad es, lógicamente, la de ofrecer ayuda urgente a las empresas y personas afectadas, un análisis exhaustivo de los efectos de carácter medioambiental de las medidas de estímulo reforzaría significativamente y aportaría coherencia a las políticas eventuales, al tiempo que evitaría consecuencias adversas e imprevistas que podrían poner en entredicho la capacidad de recuperación y la salud ambiental de las sociedades en un futuro”.¹³

2. Que no abandonen ni den marcha atrás en lo concerniente a las normas ambientales vigentes como parte de los planes de recuperación.

Lo anterior se debe a que “a medida que los países adopten medidas urgentes para hacer frente a las repercusiones sanitarias y económicas inmediatas de la crisis, será importante no sólo no retroceder, sino también hacer todo lo posible por salvaguardar los avances logrados en los últimos decenios por lo que respecta a la lucha contra el cambio climático, la contaminación atmosférica y del agua, la pérdida de biodiversidad y otros problemas medioambientales”.¹⁴

3. Que supediten, en su caso, las medidas de apoyo financiero a sectores específicos a la consecución de mejoras ambientales.

Según la OCDE “la adopción de medidas de apoyo financiero como, por ejemplo, los préstamos preferentes, las garantías crediticias y las deducciones fiscales podría tener específicamente la finalidad de alentar compromisos ambientales más firmes y una actuación más enérgica en sectores altamente contaminantes que pueden verse especialmente golpeados por la crisis”.¹⁵

4. Se aseguren de que las medidas adoptadas mejoren los niveles de salud ambiental a fin de reforzar la resiliencia de las sociedades ante este tipo de fenómenos.

Lo anterior, de acuerdo con la OCDE obedece a que “un medio ambiente más limpio tendrá un efecto positivo en la salud humana, hasta el punto de que, por ejemplo, la reducción de la contaminación atmosférica contribuirá a mejorar la salud de los segmentos vulnerables de las poblaciones urbanas, llegando incluso a fortalecerlos frente a otros riesgos y problemas para la salud”.¹⁶

5. Informen claramente sobre los beneficios de mejorar la salud ambiental de las sociedades a escala mundial.

La OCDE justifica esta medida porque “el hecho de subrayar cuáles son los beneficios para el bienestar

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 OECD. Del confinamiento a la recuperación: respuestas medioambientales a la pandemia del COVID-19, 27 abr. 2020.

16 Ibidem.

y la prosperidad de sociedades más resistentes y mejor adaptadas para hacer frente a futuros riesgos puede contribuir a intensificar el apoyo público para la adopción de medidas encaminadas a mejorar la salud ambiental”.¹⁷

4 CONCLUSIONES

Primera - Los esfuerzos de recuperación económica y social post-Covid 19 son esenciales, pero si estos no incorporan la dimensión ambiental, pueden generar problemas graves a largo plazo, además de alejarnos del anhelado y perseguido desarrollo sostenible.

Segunda - En la Unión Europea, con la finalidad de garantizar que el elemento ambiental fuese tomado en cuenta en la definición y ejecución de toda política pública,¹⁸ se introdujo en el año 1997, dentro del Tratado de Ámsterdam, el principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales.

En algunos países, especialmente de América Latina se lleva tiempo hablando de la necesidad de exigir la transversalidad de las políticas públicas en relación con la cuestión ambiental con la misma finalidad que la que persigue este principio, sin embargo, las consecuencias de ambos planteamientos son muy diferentes.

La diferencia sustancial entre ambos radica en el carácter vinculante o no de uno y otro.

Tercera - El principio de integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales está íntimamente ligado al Derecho Humano a un medio ambiente sano, toda vez que disfrutar de un medio ambiente sano debe garantizarse desde todos los sectores económicos y es, por ende, responsabilidad de todos.

Cuarta - La propuesta de la OCDE exhortando a los Estados a integrar lo ambiental en las políticas de recuperación tras la pandemia propone 5 acciones concretas que se consideran fundamentales para seguir en el camino del desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR FERNÁNDEZ, S. El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible. *Papers. Revista de Sociología*, n. 71, p. 77-97, 2003.

CATALANA, N.; SCARPA, R. *Principios de Derecho Comunitario*. Madrid: Ed. Tecnos, 1988.

CONSEJO EUROPEO. Artículo 6 del Tratado CE, tras la adopción del Tratado de Ámsterdam de 1997.

ELCHACO, J. Nace una alianza social, política y económica para la recuperación ‘verde’. *La Vanguardia*, 14 abr. 2020. Recuperado en 1 de julio de 2020, de: <https://www.lavanguardia.com/natural/20200414/48502376874/nace-una-alianza-social-politica-y-economica-para-la-recuperacion-verde.html>.

GARCÍA URETA, A. *Marco Jurídico del procedimiento de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

HUGHES, D. The Status of the ‘Precautionary Principle’ in Law: *R v Secretary of State for Trade and Industry ex parte Duddridge*. *Journal of Environmental Law*, v. 7, n. 2, p. 224-2444. 1995.

MOLINA DEL POZO, C. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. 2. ed. Madrid: Trivium, 1990.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ CONSEJO EUROPEO. Artículo 6 del Tratado CE, tras la adopción del Tratado de Ámsterdam de 1997.



OECD. Del confinamiento a la recuperación: respuestas medioambientales a la pandemia del COVID-19, 27 abr. 2020. Recuperado en junio 2020, de: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130666-agioosng94&title=De-la-contencion-a-la-recuperacion-Respuestas-medioambientales-a-la-pandemia-del-COVID-19

ONU. Programa 21: Capítulo 8: integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, 1992. Recuperado el 30 de junio de 2020, de: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter8.htm>.

PARLAMENTO EUROPEO. Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Recuperado el 2 de julio de 2020, de: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EC_SEA_Directive/ec_0142_sea_directive_es.pdf.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998. Asunto C-321/95 P, Greenpeace Council vs. Comisión. Recuperado el 30 de junio de 2020, de: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43515&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11795549>.