

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR. *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos Tablante y Henry Jiménez Guanipa), La Hoja del Norte, Caracas, 2014. ISBN: 978-980-7212-51-9

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR

Víctor Rafael Hernández-Mendible*

Director del Centro de Estudios de Regulación Económica
Universidad Monteávila

Sumario

- I. Introducción
- II. El MERCOSUR y los principios que lo inspiran
- III. El desarrollo sostenible: una noción en constante evolución
- IV. El acceso al uso y explotación de los recursos naturales con fines de producción de energía
- V. Consideraciones finales

I. Introducción

Todos los especialistas lo han diagnosticado, el modelo de desarrollo llevado a cabo a partir de la revolución industrial y en particular a lo largo del siglo XX, ya no resulta viable, no es posible mantener la producción sin límites, el consumo desmedido y el derroche de recursos perecederos en su mayoría y de difícil renovación el resto, pues simplemente es insostenible la continuidad de ese estilo de vida y de progreso. El desarrollo ilimitado, irresponsable e irracional produce consecuencias temporales y permanentes en el crecimiento económico, en la cohesión social, en el equilibrio ecológico y en el acceso a las tecnologías.

Así las cosas, el desarrollo sostenible constituye un auténtico cambio de paradigma, supone la apuesta por construir un nuevo modelo económico, en que no antagonicen el desarrollo necesario y deseado, con la conservación y protección de la naturaleza¹, es decir, que persigue un cambio de la manera de producción y de consumo, así como también la protección y gestión de los recursos naturales necesarios para satisfacer las necesidades de las personas comprendiendo una dimensión económica, una social y una ambiental.

* Doctor en Derecho. Profesor-Director del Centro de Estudios de Regulación Económica en la Universidad Monteávila (Venezuela) e invitado en la Maestría de la Universidad Externado de Colombia, siendo además parte del grupo de investigación en Derecho de la regulación de mercados energéticos del Departamento de Derecho Minero Energético de esta última Universidad; y miembro de la Comisión Académica del Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación, de la Red de Contratos Públicos en la Globalización Jurídica; fundador de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, Asociación Internacional de Derecho Municipal y de la Red Latinoamericana de Bienes Públicos. www.hernandezmendible.com

¹ Villegas Moreno, J. L., La protección del medio ambiente como desafío del Derecho Administrativo en Venezuela, *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, (Coord. Víctor Rafael Hernández-Mendible), Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, p. 747.

El paradigma del desarrollo sostenible ha emergido para colocar en el centro del mismo a la persona humana y el respeto a su dignidad, pero no se ha limitado a las personas que conforman la actual generación, sino a aquellas que están llamadas a integrar las futuras generaciones.

Por ello, al desarrollo sostenible se le atribuye el trascendental rol de buscar armonizar o conciliar en aras de la solidaridad dos momentos temporalmente distintos², la posibilidad de que en el momento actual se utilicen y exploten racionalmente los recursos necesarios para satisfacer las necesidades que permitan vivir con dignidad, y a su vez, garantizar que en el futuro, a las personas que les toque vivir su respectiva época, cuenten con los recursos necesarios que también les permitan satisfacer las necesidades de su tiempo.

Sin duda, la construcción de la noción de desarrollo sostenible se asienta en la presencia del progreso económico y social con responsabilidad ambiental de quienes actualmente habitamos el planeta, haciendo un aprovechamiento racional de los recursos naturales, con la finalidad de otorgarles un uso adecuado y conservarlos para garantizar su utilización por las generaciones futuras, quienes tendrán de esta manera la misma posibilidad de bienestar económico y social.

Ello así, corresponde a los operadores jurídicos, pero también a los técnicos, económicos y ambientales, en especial a los que se encuentran en el ámbito de los países que cuentan con la mayor cantidad de recursos naturales, extraer las consecuencias de este nuevo modelo de desarrollo que permita el deseado progreso económico y social, sin agotar tales recursos, ni comprometer el porvenir de las personas que vivirán en el futuro en estos países.

Esto lleva a situar el presente trabajo en un ámbito espacial concreto, los países integrantes del MERCOSUR, que tienen en común, en lo referente al aspecto económico, escasez de recursos y grandes necesidades de inversión; a nivel tecnológico, una capacidad intermedia y requerimientos de nuevas y avanzadas tecnologías; desde el punto de vista de los recursos naturales, un enorme potencial para el aprovechamiento racional; en lo concerniente a la dimensión social, relevantes niveles de pobreza y una ostensible desigualdad social que superar.

Ello ha planteado entre otros desafíos, la necesidad de encontrar y utilizar nuevos recursos naturales en la búsqueda de energías pretendidamente más baratas y que permitan superar el estado actual del desarrollo en que se encuentran, lo que ha llevado a plantear la posibilidad de acudir tanto al aprovechamiento de los recursos para generar fuentes de energías

² Villegas Moreno, J. L., Ob. cit., p. 749.

renovables³, -tema este de notable interés, pero que escapa al objetivo del presente trabajo- como incluso a las fuentes de energía fósil no convencionales, a las que se les dedicará una mención especial.

En aras de una mayor claridad en la exposición de las ideas, dividiré el presente análisis en los siguientes aspectos a saber: En primer lugar, determinar en qué consiste el MERCOSUR y cuáles son los principios que lo inspiran (II); seguidamente, se abordará el estudio del paradigma del desarrollo sostenible y su evolución (III); se hará referencia a las implicaciones que plantea el acceso al uso y explotación de los recursos naturales con fines de producción de energía (IV); y, se terminarán efectuando unas consideraciones finales (V).

II. El MERCOSUR y los principios que lo inspiran

Todas las iniciativas de los procesos de integración económica o comercial en América, cuentan como antecedentes con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, que sería reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980; el Sistema de Integración Económica Centroamericana en 1960, sustituido luego por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 1991; la Comunidad Económica del Caribe (CARICOM) en 1965; el Pacto Andino, actualmente conocido como Comunidad Andina (CAN) en 1969; y el grupo de los tres (Colombia, México y Venezuela) en 1994.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nace contemporáneamente con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aunque geográficamente en las antípodas del continente, ambos en 1994.

A comienzos del presente siglo se han formulado distintas propuestas dirigidas a lograr nuevos espacios de integración, como lo constituyen la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en 2000; la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2004; la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) en 2007 y más recientemente la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011.

Todos estos ensayos no han pasado de ser iniciativas plagadas de buenas intenciones de los jefes de Estado de turno, que en algunos casos se han constituido en nuevos espacios para el encuentro, la retórica y la discusión ideológica, pero han sido poco efectivos para lograr una auténtica integración, porque realmente no han atendido a una idea concreta, a un plan estratégico, unos intereses comunes de los países, unos objetivos específicos y claros a

³ Hernández-Mendible, V. R., *Hacia una regulación de las energías renovables y la eficiencia energética. Regulación Internacional de las Energías Renovables y de la Eficiencia Energética*, (Cop. Luis Ferney Moreno), 5 Colección de Regulación Minera y Energética, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011, pp. 261-286.

corto, mediano y largo plazo; sino que han servido para la multiplicación y fragmentación de escenarios, espacios y esfuerzos que fomentan la división de los países de la región en distintos grupos, sin alcanzar resultados satisfactorios, por falta de continuidad y con progresos mínimos, casi imperceptibles⁴.

Lo dicho se evidencia al efectuar un sondeo de opinión entre los habitantes de los países del continente, quienes en su gran mayoría desconocen la existencia, importancia, beneficios o aportes que les generan estas organizaciones internacionales que se crean en las cumbres presidenciales, los tratados o acuerdos suscritos o las instituciones que los gobiernan y mucho menos, cómo ello puede contribuir a mejorar su calidad de vida.

En medio de tal contexto geopolítico, económico y cultural se debe considerar la aparición del tratado internacional del MERCOSUR, denominado oficialmente "Tratado de Asunción"⁵, que es el instrumento a través del cual se pretende la constitución y desarrollo de un mercado común entre los países signatarios y aquellos que posteriormente soliciten su incorporación al mismo, que contiene las disposiciones, los principios, los procedimientos, los instrumentos y las condiciones para cumplir los objetivos del Tratado en los plazos y formas previstos.

No obstante, debe advertirse que no se trata exclusivamente de un proyecto económico (mercado común), sino también de una dimensión política (compromiso con la democracia representativa con fomento de la participación)⁶, sin que ello signifique al menos en este momento, el tránsito hacia una confederación de Estados y sin que se haya conformado inicialmente como un sistema de integración supranacional.

Pero además, este espacio contempla una dimensión social⁷, una cultural y otra ambiental⁸ todas ellas orientadas a proseguir las metas de desarrollo sostenible que permitan las mejores condiciones en la calidad de vida de las personas, para que logren vivir con dignidad.

Luce pertinente mencionar que a los países fundadores del MERCOSUR, en su condición de miembros plenos como lo son Argentina, Brasil, Paraguay y

⁴ Sin duda que una excepción en tal sentido parece ser la Alianza del Pacífico de 2011, que han constituido los países de Colombia, Chile, México y Perú, para actuar como bloque en temas de comercio e inversión entre ellos y con los países del continente asiático y aquellos que tienen costa en el océano pacífico y asegurar la plena libertad para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas. En la actualidad Costa Rica se encuentra en proceso de incorporación y curiosamente, Uruguay y Paraguay han asistido como países observadores, al margen del bloque del MERCOSUR.

⁵ El Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de *Ouro Preto*, sobre estructura institucional del MERCOSUR, de 17 de diciembre de 1994.

⁶ El Protocolo de Ushuaia, sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, de 24 de julio de 1998.

⁷ La declaración sociolaboral del MERCOSUR, en Río de Janeiro, de 10 de diciembre de 1998.

⁸ El Acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR, en Asunción, de 22 de junio de 2001.

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR. *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos Tablante y Henry Jiménez Guanipa), La Hoja del Norte, Caracas, 2014. ISBN: 978-980-7212-51-9

Uruguay, se les sumaron luego Bolivia y Chile en condición de miembros asociados y más recientemente se suscribió el protocolo de adhesión de Venezuela, en condición de miembro pleno⁹.

Los países integrantes del MERCOSUR actúan inspirados en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados¹⁰ y asumen los siguientes compromisos¹¹:

“La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y cualquier otra medida equivalente;

El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a Terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales;

La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

Conforme a ello, los derechos y libertades económicas reconocidas en las constituciones nacionales de cada uno de los países, valga decir, la libertad de empresa, la libre iniciativa privada, la libertad de competencia, el derecho de propiedad, así como el derecho de los consumidores y usuarios a bienes y servicios de calidad deben ser garantizados y protegidos, en el contexto de los

⁹ Aunque la incorporación “política” de Venezuela al MERCOSUR se produjo en Mendoza, Argentina, en junio de 2012, luego que los restantes países miembros resolvieran suspender a Paraguay -país cuyo Congreso se había opuesto al ingreso de Venezuela, por no considerarlo apegado al sistema democrático-, por supuestamente haber incumplido el Protocolo de Ushuaia al juzgar y destituir al Presidente de ese país, existen serias dudas sobre la incorporación “jurídica plena”, pues la presidencia *pro tempore* que ejercía el presidente de Uruguay declaró a la agencia EFE, el día 31 de mayo de 2013, que se iba a retrasar la cumbre de presidentes prevista para el 28 de junio de 2013, en Montevideo, donde Venezuela debería asumir la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR a los fines de esperar el retorno de Paraguay, lo que debía suceder después que en agosto asumiera el nuevo presidente de ese país, con la esperanza de que desapareciera la oposición del Congreso de Paraguay y agregó el presidente del Uruguay que “*A los que no les gusta su régimen (el de Venezuela), tienen derecho a pensar así, pero los gobiernos pasan y los países quedan y Venezuela es un país con una gran fuerza energética. ¡Tontos de nosotros si no nos las ingeniamos para que funcionen dentro de Mercosur!*”, lo que pone en evidencia el pragmatismo que impulsa las relaciones en el MERCOSUR. Esta noticia fue consultada el día 1 de junio de 2013, en la dirección: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cumbre-del-mercosur-se-retrasara-segun-mujica-578813.html>

¹⁰ Artículo 2 del Tratado de Asunción.

¹¹ Artículo 1 del Tratado de Asunción.

compromisos adquiridos por los Estados, a tenor del artículo 1 del Tratado de Asunción.

En tal sentido, los países además de eliminar la exigencia de derechos aduaneros y las restricciones de circulación de bienes, servicios, capitales y materia prima, deben asumir un arancel externo y una política comercial común frente a terceros países, así como una posición común en los foros económicos regionales e internacionales, además de coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales para fomentar la competencia entre los Estados signatarios y el compromiso de éstos de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para alcanzar el objetivo del Tratado de Asunción que es la creación o constitución de un mercado común, debe considerarse que ello se lograría en la medida que dicho texto jurídico internacional sea aplicado o ejecutado en su integridad, así como con los cinco anexos que los acompañan y los protocolos que se vayan incorporando posteriormente.

Es en tales términos, que se debe analizar cómo lograr utilizar y explotar los recursos naturales con que actualmente se cuenta, a los fines de alcanzar el crecimiento económico de los países de la región y un desarrollo integral de sus sociedades, sin comprometer el progreso y bienestar de las próximas generaciones.

Pero para ello, se deben efectuar previamente algunas precisiones conceptuales sobre lo que se entiende por desarrollo sostenible y su transcendencia jurídica, lo que se hará en el subsiguiente epígrafe.

III. El desarrollo sostenible: una noción en constante evolución

La expresión desarrollo sostenible tan presente en la comunidad internacional en las últimas cuatro décadas, no ha estado exenta de polémica, confusión¹², malas interpretaciones sobre su auténtica naturaleza y su contenido axiológico, -llegando incluso a desfigurarse por algunos-, al ser empleada con fines distintos a los que le dieron origen.

A la dificultad de conceptualización de la expresión desarrollo sostenible, -bien sea inspirada en una visión biocéntrica o en una visión antropocéntrica-, se le suma la utilización semántica impropia, pues se introduce el empleo de los vocablos sustentabilidad y sustentable.

En tal sentido se debe aclarar que el vocablo sustentabilidad está inspirado en la expresión inglesa *sustainability*, aunque no se corresponde a una traducción

¹² Barcena, I., Ibarra, P., y Zubiaga, M., (Dir.) *Desarrollo Sostenible: Un concepto polémico*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, pp. 11-12.

literal y que la introducción en el vocabulario jurídico de la expresión *sustentable*¹³ es impropriamente utilizada para referirse a lo *sostenible*¹⁴⁻¹⁵.

Por tanto, el empleo de la palabra sostenibilidad en lugar de sustentabilidad, constituye un neologismo que se formula a partir de la noción de desarrollo sostenible que constituye el uso correcto, en lugar de desarrollo sustentable que es equívoco, aunque de empleo cada vez más frecuente.

Como se puede apreciar, la aplicación de la cláusula de sostenibilidad no resulta sencilla, ni siquiera en lo que respecta al empleo unívoco de la terminología y de allí que se imponga ir tras los antecedentes de esta noción, en principio propia de las ciencias naturales, en concreto de la biología¹⁶, pero que se ha incorporado al mundo de la ciencia jurídica con plena fuerza en los ordenamientos jurídicos actualmente vigentes.

La evolución del concepto de desarrollo sostenible de indudable génesis internacional y que se ha incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales, no se produce de un momento a otro, ni aparece por generación espontánea, sino que el mismo es fruto de un proceso de maceración que ha permitido su progresiva formulación por las organizaciones internacionales, para luego filtrarse en un proceso de decantación y asimilación en el orden interno de los países.

Esto lleva a precisar los antecedentes internacionales más relevantes en este largo recorrido de construcción de un concepto capital en los tiempos contemporáneos para las actuales generaciones y de extraordinaria proyección e interés para las futuras generaciones.

3.1. Los orígenes del concepto de desarrollo sostenible

El antecedente remoto más relevante a nivel internacional lo constituye la Declaración de Estocolmo, surgida en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, que contiene 26 principios y un Plan de acción para el futuro. La directriz asumida en el primer principio destaca la centralidad de la persona humana y el derecho a una vida digna en la actualidad y en el futuro, señalando lo siguiente:

¹³ Diccionario de la Lengua Española define SUSTENTABLE como “Que se puede sustentar o defender con razones”, en tanto que una de las acepciones de SUSTENTAR es “Defender o sostener determinada opinión”. Real Academia Española. 22ª ed. Madrid. 2001.

¹⁴ Diccionario de la Lengua Española define SOSTENIBLE como “Dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace p. ej., un desarrollo económico sin ayuda del exterior ni merma de los recursos existentes”. Real Academia Española. 22ª ed. Madrid. 2001.

¹⁵ Amaya Navas, O. D., *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 86.

¹⁶ Amaya Navas, O. D., *Ob. cit.*, pp. 90-92.

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR. *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos Tablante y Henry Jiménez Guanipa), La Hoja del Norte, Caracas, 2014. ISBN: 978-980-7212-51-9

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

Este principio, debe ser considerado junto al segundo, que pone el énfasis en el aprovechamiento de los recursos naturales:

Los recursos naturales de La Tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Por su parte, el principio octavo hace referencia a la importancia de las dimensiones económica y social, en la contribución a la mejora de la calidad de vida:

El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en La Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida

En estos principios, que se suman a los 23 restantes no menos importantes, se siembra el germen del concepto de desarrollo sostenible, que aparecería por primera vez en la Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982¹⁷ y alcanzaría su plenitud cinco años después, en 1987, cuando a requerimiento de la Organización de las Naciones Unidas, se presentó el Informe titulado “Nuestro Futuro Común”, también conocido como Informe de la Comisión Brundtland¹⁸, que lo elaboró. En dicho texto se define el desarrollo sostenible en los siguientes términos:

aquél que responde a las necesidades del presente de forma igualitaria, pero sin comprometer las posibilidades de sobrevivencia y prosperidad de las generaciones futuras.

A la Declaración de Estocolmo¹⁹, la sucedió 20 años después la Cumbre de la Tierra, promovida por la Organización de las Naciones Unidas, de donde surgió

¹⁷ Blanco-Urbe Quintero, A., La idea democrática de participación para la protección del ambiente. Corresponsabilidad en la protección ambiental, una forma de participar, *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, (Coord. Víctor Rafael Hernández-Mendible), Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp. 802-803.

¹⁸ Fue la Señora Gro Harlem Brundtland, ex-primera Ministra de Noruega, quien presidió la Comisión que lleva su nombre.

¹⁹ Se debe reconocer que aunque con menor proyección, se produjeron varias importantes declaraciones, entre las que destacan: La Declaración de La Haya sobre el Medio Ambiente de 1989 y la Declaración de Ámsterdam de 1992.

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR. *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos Tablante y Henry Jiménez Guanipa), La Hoja del Norte, Caracas, 2014. ISBN: 978-980-7212-51-9

la “Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, en 1992, que contiene 27 principios y se complementa con la Declaración sobre Desarrollo Sostenible de los Bosques y el Programa XXI.

La idea primordial sobre la que se elabora el documento que contiene la Declaración de Río, es colocar a la persona humana en el centro del quehacer de las sociedades que se orientan al desarrollo, ratificando lo que había señalado el Informe Brundtland. En tal sentido expresa el Principio I, que:

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.

Dentro de estos principios interesa destacar por sus implicaciones preeminentemente jurídicas –aunque no vinculantes-, el Principio 11, que expresa:

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplica. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular para los países en desarrollo.

Es así como se observa que los Estados en ejercicio de su soberanía tienen libertad de aprovechar o no sus recursos naturales, pero en caso de optar por lo primero, deben actuar de manera racional, para garantizar la equidad intrageneracional; y la solidaridad intergeneracional, es decir, el aprovechamiento por todos quienes integran la generación presente, pero sin mermar los recursos para que puedan ser aprovechados por las futuras generaciones.

En razón de ello se va a iniciar la evolución en la construcción de un concepto de desarrollo sostenible integral, es decir, aquel que comprende los ámbitos económicos, sociales, ambientales y tecnológicos, para garantizar la vida y dignidad de las personas.

En el corto tiempo se tendría la reunión de la Organización de Naciones Unidas en 1997, que se conoce como Río+5, para hacerle seguimiento a la Cumbre y Declaración de Río.

Posteriormente se produjo la Declaración del Milenio por la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, en el año 2000, que constituyó el marco de preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Río+10 de Johannesburgo, que dio origen a la Declaración sobre Desarrollo Sostenible en 2002 y al plan de acción respecto a la declaración adoptada, en los que se

pone de relieve la concepción del desarrollo sostenible en su triple dimensión o en su dimensión global, tal como se venía gestando desde la anterior reunión.

La Declaración asume una apuesta resuelta por la dignidad de la persona humana, en el número 18, al expresar que:

Acogemos el foco de la Cumbre de Johannesburgo en la indivisibilidad de la dignidad humana y estamos resueltos mediante decisiones sobre metas, cronogramas y asociaciones a rápidamente aumentar el acceso a requerimientos básicos tales como agua limpia, saneamiento, vivienda adecuada, energía, salud pública, seguridad alimentaria y protección de la biodiversidad. Al mismo tiempo, trabajaremos juntos para asistirnos unos a otros para tener acceso a recursos financieros, beneficiarnos de la apertura de mercados, asegurar el fortalecimiento de las capacidades, utilizar tecnología moderna para generar el desarrollo, y asegurar que haya transferencia tecnológica, desarrollo de recursos humanos y entrenamiento para desterrar para siempre el subdesarrollo.

Este conjunto de declaraciones de buena intención, será reconocido y ratificado en Río+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en Río de Janeiro, en 2012 y que concluyó con la Declaración del “Futuro que Queremos”, que comienza en los siguientes términos:

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, habiéndonos reunido en Río de Janeiro (Brasil) entre el 20 y el 22 de junio de 2012, con la plena participación de la sociedad civil, renovamos nuestro compromiso en pro del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras.

Una vez ratificado de manera genérica el compromiso con el desarrollo sostenible integral, se procede a exponer los pasos para lograrlo.

2. La erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible. A este respecto estamos empeñados en liberar con urgencia a la humanidad de la pobreza y el hambre.

3. Por consiguiente, reconocemos que es necesario incorporar aun más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.

4. Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades

sostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible. Reafirmamos también que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes.

Luego de sentadas las premisas sobre las que se debe trabajar para concretar que el desarrollo alcance a ser efectivamente sostenible, se reafirman los compromisos asumidos en los Objetivos del Milenio.

5. Reafirmamos nuestro compromiso de hacer todo lo posible para acelerar el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

Seguidamente se reitera que la persona humana constituye el eje central de actuación de la comunidad internacional y la fuente de inspiración para lograr el deseado desarrollo sostenible.

6. Reconocemos que las personas constituyen el centro del desarrollo sostenible y a este respecto, nos esforzamos por lograr un mundo que sea justo, equitativo e inclusivo, y nos comprometemos a trabajar de consuno para promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, lo que redundará en beneficio de todos.

Esto se corrobora, sin olvidar, los compromisos internacionales asumidos por la comunidad de naciones, en especial, con el respeto, promoción y protección de los Derechos Humanos, al expresar

7. Reafirmamos que seguimos guiándonos por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, con pleno respeto del derecho internacional y sus principios.

8. Reafirmamos también la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el estado de derecho, la igualdad entre los

géneros, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para el desarrollo.

9. Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de los demás instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Destacamos la responsabilidad que incumbe a todos los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, capacidad económica, nacimiento, discapacidad u otra condición.

Se ratifica que el Estado de Derecho y sus instituciones, el sistema democrático y la gobernanza constituyen presupuestos esenciales para el desarrollo sostenible.

10. Reconocemos que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre. Reafirmamos que para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones en todos los niveles que sean eficaces, transparentes, responsables y democráticas.

Además se apuesta por la cooperación internacional, para poder superar las dificultades que impiden el desarrollo sostenible en los países menos desarrollados.

11. Reafirmamos nuestro compromiso de fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los persistentes problemas relacionados con el desarrollo sostenible para todos, en particular en los países en desarrollo. A este respecto, reafirmamos la necesidad de lograr la estabilidad económica, el crecimiento económico sostenido, la promoción de la equidad social, y la protección del medio ambiente, aumentando al mismo tiempo la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades para todos, y la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños hasta que alcancen su máximo potencial, incluso mediante la educación.

Se apuesta a la adopción de medidas urgentes y eficaces para progresar en los logros alcanzados hacia el deseado desarrollo sostenible y se coincide con la propuesta de impulsar la economía verde.

12. Resolvemos adoptar medidas urgentes para lograr el desarrollo sostenible. Por lo tanto, renovamos nuestro compromiso en favor del

desarrollo sostenible, evaluando los avances realizados hasta el momento y lo que aun queda por hacer en cuanto a la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, y haciendo frente a las dificultades nuevas y emergentes.

Expresamos nuestra firme decisión de abordar los temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a saber, la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

Se finaliza el preámbulo de la Declaración reconociendo la necesidad de participación de todos para lograr el futuro que queremos.

13. Reconocemos que la oportunidad de que las personas influyan en sus vidas y su futuro, participen en la adopción de decisiones y expresen sus inquietudes es fundamental para el desarrollo sostenible. Subrayamos que el desarrollo sostenible exige medidas concretas y urgentes. Solo se puede lograr forjando una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos para lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras.

Tal como se puede apreciar el compromiso de toda la comunidad internacional –individuos, gobiernos, tercer sector- con el desarrollo sostenible integral, no admite dudas, ni tiene posibilidades de retroceso o de detenerse. Las exigencias de la satisfacción de las necesidades de los 7.000 millones de habitantes que actualmente pueblan el planeta, así como de aquellos que lo harán en el futuro, imponen una actuación más eficiente e inmediata para terminar de implementar y aplicar este modelo de desarrollo de calidad, en sus dimensiones económica, social y ambiental.

Es preciso mencionar que en el estado actual de la civilización internacional, los países deben encausar su marcha hacia el *desarrollo sostenible*²⁰ en su triple dimensión: económica, social y ambiental, en el entendido que dichas dimensiones se encuentran interrelacionadas y se complementan²¹.

En este orden de ideas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al formular la denominada “*estrategia de crecimiento verde*” abreva de este enfoque tridimensional e incorpora un aspecto adicional:

²⁰ Comisión Brundtland, *Informe del Nuevo Futuro Común*, elaborado a requerimiento de la Organización de las Naciones Unidas, 1987.

²¹ Tejeiro Gutiérrez, G., Cuestiones jurídicas sobre las energías renovables en Colombia: Un análisis crítico, *Regulación Internacional de las Energías Renovables y de la Eficiencia Energética*, 5 Colección de Regulación Minera y Energética, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011, pp. 233-234.

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR. *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos Tablante y Henry Jiménez Guanipa), La Hoja del Norte, Caracas, 2014. ISBN: 978-980-7212-51-9

el tecnológico, que ratifica con un *plus* la visión del desarrollo en un contexto integral²².

Tal como se puede apreciar, la noción de desarrollo sostenible entendida en su dimensión integral ha experimentado una evolución lenta y continua de cuatro décadas hasta llegar a la actualidad. Así concebido, debe analizarse cómo se encuentra recogido en el ordenamiento jurídico.

3.2. El fundamento jurídico internacional

Partiendo de la premisa de la preeminencia de los Derechos Humanos que establecen las Constituciones, donde la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus protocolos tienen un rol protagónico para reforzar la garantía de tales derechos y considerando que entre los Derechos Humanos, el reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano ha adquirido un espacio propio y un notable grado de autonomía, sin desconocer su interrelación con otros Derechos Humanos, se debe analizar el tema a partir de la perspectiva ambiental.

Es así como la referencia jurídica inmediata en este asunto se ubica en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, de 1996, en el que se reconoce:

“Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.

Este “derecho a vivir en un medio ambiente sano” constituye parte del conjunto de Derechos Humanos que han adquirido rango constitucional en algunos países del continente americano, gracias a la constitucionalización de los tratados o convenciones internacionales sobre Derechos Humanos y que deben ser garantizados y tutelados como integrantes del bloque de la constitucionalidad²³ o por la técnica del control difuso de la convencionalidad²⁴.

²² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Hacia el Crecimiento Verde: Un Resumen para los diseñadores de Políticas*, Mayo 2011. Este informe fue consultada el día 11 de mayo de 2013, en la dirección: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/34/44077822.pdf>

²³ En este mismo orden de ideas, se puede destacar lo expresado en la doctrina científica por Duque Corredor, R. J., Postulados y principios. El Sistema constitucional de los Derechos Humanos en la Constitución Venezolana, *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, tomo I, (Coord. V. R. Hernández-Mendible), Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 155-171; en sentido similar se ha sostenido que los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, forman parte del “Derecho de la Constitución o bloque de la constitucionalidad”. Jinesta Lobo, E., La oralidad en el nuevo Proceso Contencioso-Administrativo, *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, p. 339; igualmente se ha señalado que la “decisión de nuestros constituyentes de 1994 de ubicar los tratados de derechos humanos en la cúspide del sistema constitucional –por vía de su incorporación en el art. 75, inc. 22, de la Carta Magna- al tiempo cerró parcialmente a nivel de regulación positiva una discusión sostenida en el plano jurisprudencial...”.

De allí que en virtud de los principios de indivisibilidad, irrenunciabilidad, interdependencia y progresividad, así como de la cláusula federal de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, corresponde a los Estados Nacionales con independencia de su organización federal o unitaria, garantizar en el ámbito territorial donde ejecutan su soberanía, el ejercicio efectivo del “derecho a vivir en un medio ambiente sano”, lo que deberían hacer en armonía con las normas constitucionales y legales que reconocen las libertades económicas.

Luce importante resaltar que la protección del ambiente y la garantía de su ejercicio como Derecho Humano individual y colectivo (dimensión ambiental), se interrelaciona con el ejercicio de las libertades económicas, que al no ser absolutas, tienen entre sus límites la protección del ambiente (dimensión económica) y la necesidad de garantizar la satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones presentes, sin comprometer a las generaciones futuras (dimensión social), lo que no puede ser concebido de manera aislada sino interrelacionada y en un contexto global, es así como se puede entender el derecho a la sostenibilidad.

En fin, se trata de entender que el libre desarrollo de la persona humana encuentra limitaciones de carácter ambiental, social, económico y tecnológico, con la finalidad de garantizar que el desarrollo que se logre en el presente no afecte el desarrollo y progreso de quienes vivan en el futuro, sino que tales personas cuenten con similares o mejores posibilidades para disfrutar de una vida digna.

3.3. El fundamento jurídico nacional

En el Estado constitucional, el desarrollo sostenible no puede considerarse una declaración de buena intención vacía de todo contenido jurídico, sino que se debe entender dentro del ordenamiento jurídico y a partir de allí, que constituye

Gutiérrez Colantuono, P. A., *Administración Pública, Juridicidad y Derechos Humanos*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 3.

Resulta importante recordar que aún cuando la Constitución Política de Perú no le otorga expresamente jerarquía normativa constitucional a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, como ha sucedido en otros países del continente (Argentina, Costa Rica y Venezuela), -donde incluso se ha llegado a considerarlos como integrantes del “bloque de la constitucionalidad”-, en el Perú, la Cuarta Disposición Final y Transitoria dispone que “*Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú*”, lo que condujo a que el Tribunal Constitucional en sentencia de 26 de enero de 2007, sostuviese que “También se trata de un compromiso supranacional proveniente del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento que, al amparo de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y del artículo V del TP del CPCo, forma parte del bloque de constitucionalidad ...”, quedando resuelta positivamente la duda respecto a la jerarquía jurídica de ostentan los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 26 de septiembre de 2006, caso *Almonacid Arellano vs Chile*.

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR. *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos Tablante y Henry Jiménez Guanipa), La Hoja del Norte, Caracas, 2014. ISBN: 978-980-7212-51-9

una cláusula o término jurídico que informa y vincula el funcionamiento institucional del Estado -Poder Público- y el desenvolvimiento de cada persona en la sociedad, dado que ambos son corresponsables del logro del bien común de las generaciones presentes, sin afectar de que también lo logren las generaciones futuras²⁵.

La mayoría de los países que son miembros plenos del MERCOSUR recogen en sus constituciones el postulado del desarrollo sostenible. Así el artículo 41 de la Constitución de la Nación de Argentina; el artículo 225 de la Constitución de Brasil; el artículo 116 de la Constitución del Paraguay; el artículo 47.1, literales a) y b) de la Constitución del Uruguay; los artículos 112, 127, 128 y 299 de la Constitución de Venezuela; en tanto en los países asociados del MERCOSUR, hacen referencia los artículos 33 y 108 de la Constitución de Bolivia; mientras la Constitución de Chile, no contiene una alusión directa, aunque se puede inferir del artículo 19.8 y 19.20.

Por supuesto, no corresponde a la Constitución otorgarle contenido a los conceptos jurídicos y en ocasiones ésta tampoco contiene o emplea las nociones de la manera técnica o incluso semántica más adecuada.

En efecto, no puede dejar de mencionarse que el texto constitucional en Venezuela, no emplea expresamente las expresiones desarrollo sostenible, ni sostenibilidad, sino que de manera incorrecta se refiere a desarrollo sustentable y sustentabilidad.

Ahora bien, al efectuar una interpretación armónica y racional de las distintas disposiciones que contiene la Carta constitucional, se puede evidenciar cómo en la misma se encuentra presente tanto expresa como implícitamente la noción de desarrollo sostenible.

En efecto, al comenzar a analizar el catálogo de derechos reconocidos en la Constitución, se señala que toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, que no consiste en otra cosa que la libertad de actuación para alcanzar un desarrollo humano integral y una vida digna. Tal libertad de actuación encuentra límites a lo largo de la Carta constitucional y del resto del ordenamiento jurídico.

A título de ejemplo de lo antes dicho, se puede mencionar el reconocimiento de la libertad de empresa -como proyección del principio general de libertad antes mencionado-, que tiene como límites la garantía del desarrollo humano, así como la seguridad, la sanidad, la protección del ambiente u otras de interés social²⁶.

²⁵ Piñar Mañas, J. L., El desarrollo sostenible como principio jurídico, *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, p. 186.

²⁶ Artículo 112 de la Constitución.

En este orden de ideas, se reconoce el derecho individual y colectivo a disfrutar de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado; y se impone el deber de protegerlo y mantenerlo, tanto a las generaciones presentes para su propio beneficio, como para provecho de las generaciones futuras²⁷.

Incluso se señala que la Ley debe establecer los principios y criterios que conforme a las premisas del desarrollo sostenible, contenga el régimen de ordenación del territorio²⁸.

En la concepción del sistema económico, la Constitución admite -aunque no la asume expresamente- una economía social de mercado²⁹, en la que el Estado conjuntamente con la iniciativa privada, juntan esfuerzos para lograr el desarrollo armónico de la economía nacional, con el fin de elevar el nivel de vida de la población, así como de garantizar sostenibilidad, permanencia y equidad en el crecimiento de la economía³⁰. En este sentido se entiende el desarrollo de las distintas industrias en general, así como de la industria de la agricultura³¹ y el turismo de manera concreta³².

Una vez establecida la presencia de la cláusula de desarrollo sostenible en los textos jurídicos constitucionales, procede plantear algunas referencias sobre su naturaleza.

3.4. La naturaleza del desarrollo sostenible

En los últimos veinte años se ha asistido a un proceso de juridificación del concepto de desarrollo sostenible, lo que permite afirmar que éste resulta relativamente reciente en los ordenamientos jurídicos nacionales, al menos de los países del MERCOSUR, aunque existen algunos que no lo han asumido de manera expresa en su derecho interno. No obstante, su reconocimiento expreso o implícito, se debe hacer alguna referencia a cómo entender el desarrollo sostenible.

Para un sector de la doctrina científica, el desarrollo sostenible constituye un Principio general de Derecho³³ y como tal vincula jurídicamente tanto a los órganos que ejercen el Poder Público como a los particulares, pues en el

²⁷ Artículo 127 de la Constitución.

²⁸ Artículo 128 de la Constitución.

²⁹ Hernández-Mendible, V. R., Economía social de mercado en el Estado de Garantía de Prestaciones, *El Derecho Administrativo en Perspectiva. En Homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, (Dir. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz y Ernesto Jinesta Lobo, Coord. José Pernas García), Ed. RAP, Buenos Aires, 2014, pp. 331-348.

³⁰ Artículo 299 de la Constitución.

³¹ Artículos 305 y 306 de la Constitución.

³² Artículo 310 de la Constitución.

³³ Incluso se le ha calificado de “megaprincipio”. Montoro Chiner, M. J., El Estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, (Coord. Francisco Sosa Wagner), Tirant lo Blanc, Valencia, 2000, p. 3444.

Estado constitucional, todos se encuentran sujetos al imperio de la Ley y al Derecho. En este sentido se considera que el desarrollo sostenible es un “verdadero *principio general del derecho*, aplicable e invocable”³⁴ y se agrega que “merece el respeto de los poderes públicos (que sin duda deben sentirse vinculados por él) y de las organizaciones privadas, así como de cuantos habitamos el planeta, teniendo en cuenta que quienes con mayor razón hemos de sentirnos por él vinculados somos quienes desde el mundo occidental y desarrollado podemos ponerlo con más probabilidad en peligro”³⁵. En este orden de ideas, el desarrollo sostenible sirve de directriz orientadora, para la interpretación, aplicación e integración del ordenamiento jurídico.

Para otro sector de la doctrina científica, el desarrollo sostenible debe ser considerado como un derecho de la persona humana, por tanto un derecho subjetivo individual, que como ser social también lo ejerce y disfruta en colectivo³⁶. De este derecho son titulares por tanto, aquellas personas que actualmente existen e integran las generaciones presentes, quienes persiguen utilizar los recursos naturales para su propio beneficio, en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades actuales, en armonía y equilibrio con el ambiente, sin comprometer el ejercicio de este derecho por las personas que no existen en este momento, pero que están llamadas a integrar las generaciones futuras, que también son reconocidas por virtud de dicha definición como sujetos titulares de dicho derecho³⁷.

Finalmente, se podría considerar que el desarrollo sostenible integra el conjunto de valores superiores del ordenamiento jurídico, que deben guiar o inspirar tanto el desempeño del Estado, como el ejercicio de los derechos y libertades de las personas. En efecto, las constituciones nacionales reconocen entre tales valores superiores, la vida, la dignidad de la persona y el bien común, los que sólo son posibles de garantizar si se interrelacionan con un modelo de producción y consumo que sea sostenible, en el sentido de permitir la satisfacción de las necesidades actuales, sin extinguir los recursos naturales necesarios para que en el futuro, se siga garantizando la vida, la dignidad de la persona y el bien común de las próximas generaciones. Es así, como el desarrollo sostenible podría ser considerado un auténtico valor superior, que no se superpone a los otros, sino que los complementa y asegura, que como tal valor trasciende de una generación a otra, que persigue el progreso y bienestar de las personas, en su dimensión económica, social y ambiental.

3.5. La cláusula de desarrollo sostenible como título de intervención y límite de los derechos y libertades

³⁴ Piñar Mañas, J. L., Ob. cit., p. 190.

³⁵ Piñar Mañas, J. L., Ob. cit., p. 202.

³⁶ López Ramón, F., Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al ambiente, *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 96, Civitas, Madrid, 1997, p. 347.

³⁷ Tornos Mas, J., Prólogo a D. C. Sanz Pérez, *La administración local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de los instrumentos de control preventivo*, CEDECS, Barcelona, 1999, p. 5.

La cláusula de desarrollo sostenible al ostentar anclaje constitucional, integra el bloque de normas superiores que sirven de fundamento al resto del ordenamiento jurídico y expresamente informa tanto la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público como el desempeño de las personas particulares.

Es así como en el actual Estado de Derecho, la cláusula constitucional de desarrollo sostenible tiene plena fuerza normativa y sirve de causa justificante de la intervención del Estado en los ámbitos económicos, sociales y ambientales, siempre que ello sea necesario para garantizar la satisfacción de las necesidades de las personas integrantes de las actuales generaciones, sin afectar el derecho irrenunciable de las futuras generaciones a contar con los recursos indispensables para satisfacer las necesidades que surjan en su época.

Esta intervención se produce en un primer momento, mediante la expedición de las leyes que por una parte, regulan el ejercicio de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Público, para promover y garantizar el desarrollo sostenible; y por la otra, que imponen los límites aceptables en una sociedad democrática, para el ejercicio, goce y disfrute de los derechos y libertades que permitan satisfacer las necesidades de las presentes generaciones, sin comprometer los recursos que servirán para garantizar que la sucesión generacional también disfrute del bienestar en su tiempo.

En una segunda esfera de intervención, las autoridades públicas – Administración y órganos jurisdiccionales- responsables de cumplir y hacer cumplir las leyes, deberán actuar con sujeción plena al ordenamiento jurídico, para garantizar la consecución del desarrollo sostenible integral y disponer lo que sea conducente para ello.

Por su parte, las personas tienen un conjunto de derechos y libertades que deben ser ejercidos y disfrutados conforme a la configuración y delimitación que establezca el ordenamiento jurídico para asegurar la realización del desarrollo sostenible y ello apareja como contrapartida, la existencia de responsabilidades y obligaciones individuales y colectivas, que conducen a un uso racional, eficiente, equitativo y solidario de los bienes y recursos naturales, necesarios para proteger la vida, la dignidad y el porvenir de las personas que conformarán las generaciones futuras.

Hechas estas precisiones, debe analizarse la relación entre el desarrollo sostenible y el acceso a los recursos naturales para su aprovechamiento a los fines de satisfacer las necesidades energéticas.

IV. El acceso al uso y explotación de los recursos naturales con fines de producción de energía

El paradigma del desarrollo sostenible como condicionante del uso y explotación de los recursos naturales en el MERCOSUR. *Petróleo. Bendición o Maldición. 100 Años de Zumaque I.* (Coords. Carlos Tablante y Henry Jiménez Guanipa), La Hoja del Norte, Caracas, 2014. ISBN: 978-980-7212-51-9

Los países que son miembros plenos y asociados del MERCOSUR, cualitativa y cuantitativamente cuentan con valiosos recursos naturales –aguas, mares, ríos, tierras, bosques, aire, minas, hidrocarburos e incluso con aquellos que pueden ser empleados como fuentes no convencionales de producción de energías-, que pueden ser utilizados y explotados para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas y contribuir a la generación de empleos y a la producción de riqueza, que permita alcanzar una efectiva cohesión social, colaborando en la reducción de la pobreza y de la exclusión, conforme a los compromisos adquiridos por los Estados ante la Organización de Naciones Unidas, de cumplir los Objetivos del Milenio.

Sin duda alguna, ello permite considerar que los recursos naturales tienen un fin instrumental, contribuir al desarrollo nacional sostenible, de manera integral, es decir, en su dimensión humana, económica, social, tecnológica y ambiental, permitiendo el aprovechamiento y uso racional, eficiente y adecuado para el beneficio de las actuales generaciones, sin comprometer y afectar las aspiraciones de progreso y desarrollo de las futuras generaciones.

Con independencia que el marco regulatorio para el uso y explotación de los recursos naturales para la producción de energía, siga o se incline por el modelo de apertura al mercado o se torne más cerrado, monopólico al avanzar en la estatización, el aprovechamiento de los recursos debe darse en el marco de la sostenibilidad integral, es decir, económica, social y ambiental.

La sostenibilidad económica es aquella que se da cuando la actividad se realiza guiada a la consecución de la sostenibilidad ambiental y social, de manera financieramente eficiente, siendo por tanto además de posible, económicamente rentable.

La sostenibilidad social está basada en el mejoramiento de la calidad de vida, el logro y mantenimiento de la cohesión social y en la habilidad para trabajar en la consecución de objetivos comunes.

La sostenibilidad ambiental conduce a compatibilizar la actividad específica con la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, efectuando un aprovechamiento racional, evitando su degradación y gestionando su regeneración.

Ahora bien, dado que escapa a este trabajo la posibilidad de analizar el acceso al uso y explotación de todos los recursos naturales, este subepígrafe se circunscribirá a efectuar algunas reflexiones sobre el aprovechamiento de tales recursos con fines de producción de energía.

En la región, reporta especial interés la exploración y explotación de nuevas fuentes de energías para lograr el aspirado desarrollo y erradicar definitivamente la pobreza, no obstante, esto no se puede lograr a cualquier costo y es por ello que resulta de especial importancia sopesar la posibilidad de

aprovechamiento de los recursos naturales que permiten obtener gas natural no convencional en los países del MERCOSUR.

Es así como la actividad económica de exploración y explotación del gas natural considerado convencional, se produce cuando se procede a su extracción mediante la perforación de las rocas porosas donde se encuentra almacenado o atrapado a mucha presión y al producirse la ruptura de la bolsa, el gas asciende a la superficie por la diferencia de presión.

En tanto, el gas natural no convencional es aquel que tradicionalmente ha sido considerado como difícil o costoso de producir³⁸, por encontrarse en rocas de baja porosidad y poca permeabilidad, lo que lleva a que se encuentre atrapado en menos concentración, que es lo que produce que sea más difícil su extracción.

Los gases no convencionales son clasificados en: gas en areniscas de baja permeabilidad (*tight sands*); gas en esquistos o pizarra (*shale gas*); gas metano en capas o depósitos de carbón (*coalbed methane*); y, gas de hidratos de metano (moléculas de metano atrapadas en compuestos sólidos de agua o hielo de metano).

De los gases no convencionales, interesa efectuar algunas consideraciones por el creciente auge en la explotación y su potencial incidencia en la salud y el ambiente, respecto al gas natural contenido en rocas de esquistos o pizarra, que también es conocido como “*gas shale*”³⁹.

La Agencia de la Energía de Estados Unidos de América ha clasificado a los países en dos categorías, en lo que concierne al potencial interés en la extracción de gas pizarra⁴⁰. El primer grupo, constituido por los países que tienen una alta dependencia de importación de gas natural, tienen una mínima infraestructura de producción de gas y las estimaciones de reservas de gas pizarra son significativas respecto a su consumo. Allí ubica a Francia, Polonia, Turquía y Ucrania. El segundo grupo, constituido por los países cuya

³⁸ International Energy Agency (IEA), *Golden Rules for a Golden Age of Gas*, World Energy Outlook, París, mayo, 2012, p. 18. Esta información fue consultada el día 1 de junio de 2013, en la dirección: <http://www.worldenergyoutlook.org/goldenrules/>

³⁹ El inicio de la explotación del *gas shale* se ubica en el primer tercio del siglo XIX, en Nueva York y luego ha alcanzado un desarrollo importante en otros lugares de los Estados Unidos de América, pero no ha sido sino hasta la expedición de la Ley de política energética *Energy Policy Act* (EPA) en 2005, que se asumió como prioridad la necesidad de explorar y explotar hidrocarburos no convencionales, dentro de los cuales se encuentra el *gas shale*, para reducir la dependencia energética de las importaciones de otros países política y económicamente inestables. Actualmente la producción de *gas shale* supera el 20% de la producción total de gas natural. No obstante, hay que señalar que paradójicamente la explotación de *gas shale* se encuentra temporalmente prohibida en Nueva York, así como en Nueva Jersey y Maryland, mientras se formulan nuevas regulaciones y se realizan estudios sobre su impacto ambiental. (International Energy Agency (IEA), Ob. cit., pp. 104, 125).

⁴⁰ U.S Energy Information Administration, *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*, April, 2011.

estimación de las reservas de gas pizarra son muy grandes y que ya cuentan con infraestructura para la producción y exportación de dicho gas. En este sitúa a Argelia, Australia, Brasil, Canadá, China, Libia y México.

La tecnología aplicada para la extracción del gas pizarra es la fractura hidráulica horizontal (*fracking*) -aunque también se puede emplear para extracción de otros gases no convencionales- considerada por el Departamento de Energía estadounidense como el “*bombeo de fluido dentro de la formación bajo la presión suficiente para crear fracturas en la roca madre; permitiendo que el petróleo o el gas fluyan más libremente a través de las fracturas hacia el pozo perforado*”⁴¹, lo que permite evitar la perforación de múltiples pozos verticales en el área⁴².

El fluido consiste en una combinación de agua, arena, ácidos y aditivos químicos, siendo las fórmulas empleadas por los operadores diferentes en cada caso y de difícil acceso o conocimiento respecto a su composición, dada la protección legal que las ampara -secreto industrial y cláusulas de confidencialidad-, lo que produce una situación que supone un gran peligro para la salud de las personas y el ambiente, por el enorme potencial de contaminación. En efecto, además de la amenaza de afectación de la calidad de las aguas subterráneas y superficiales con químicos, también se han identificado otros riesgos como la contaminación de aguas subterráneas por la migración del gas metano, el agotamiento de las fuentes de agua, la contaminación del aire por la liberación de gases de efecto invernadero y el incremento de los movimientos telúricos⁴³.

Teniendo en consideración el potencial de beneficios que podría aportar el desarrollo de la actividad industrial de exploración y explotación del gas pizarra, en especial, por su contribución al abastecimiento y seguridad energética de los países que apuesten por la incursión en este mercado, debe tenerse presente que en el caso de los Estados Unidos de América, la experiencia “...e investigaciones realizadas por diferentes organismos estatales, universitarios y científicos evidencian que las operaciones de gas shale representan grandes

⁴¹ US Department Of Energy, *Modern Shale Gas Development in the United States: A Primer*, abril, 2009, p. 21, citado en el valioso estudio cuya lectura se recomienda ampliamente, de Margarita Teresa Nieves Zárate, Marco regulatorio para la exploración y producción de gas shale en Estados Unidos, *VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE REGULACIÓN: ENERGÍA, MINERÍA, PETRÓLEO, GAS Y OTROS SECTORES REGULADOS*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 614.

⁴² Nieves Zárate, M. T., Ob. cit., p. 614.

⁴³ Nieves Zárate, M. T., propone que “... la regulación de esta tecnología en particular, deba concentrarse en aspectos tan importantes como el tipo de aditivos que pueden utilizarse en los fluidos del fracturamiento; la identificación de aguas subterráneas y superficiales y su protección; el recubrimiento bajo tierra de los pozos (cementación), de forma que los líquidos inyectados no filtren aguas subterráneas; la calidad del cemento y materiales utilizados en el recubrimiento; el tratamiento y disposición final de las sustancias empleadas. Estas pautas deben ser producto de estudios científicos previos que sirvan de insumo al regulador, para determinar los impactos de esta tecnología en el medio ambiente, el agua, el aire, la agricultura, la vocación de las tierras, que permitan identificar las mejores prácticas en su utilización y consideren las características propias de cada zona objeto de la actividad, tanto a nivel geológico, como ambiental y social”. Ob. cit., pp. 615-616.

desafíos ambientales, sociales e institucionales. De ahí, que los países que pretendan incursionar en esta actividad requieren profundizar en el conocimiento de sus impactos positivos, riesgos y desarrollar estudios propios que les permitan conocer la industria y las condiciones geológicas, económicas, tecnológicas, socioambientales, institucionales y culturales de su entorno, relevantes para la actividad⁴⁴.

Debe advertirse que sin desconocer los posibles beneficios que supone suplir las necesidades de satisfacción de la demanda energética de los países, ante los potenciales riesgos que tal desarrollo conlleva, se han generado reacciones legales en contra de la exploración y explotación de crudo y del gas pizarra mediante la técnica de la fractura hidráulica. El peligro que entraña este tipo de explotación ha llevado a que Francia haya expedido la ley de prohibición de la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos líquidos o gaseosos mediante la técnica de fractura hidráulica,⁴⁵ a través de la que se prohíbe -al menos temporalmente- en todo el país, la utilización de esta técnica en la explotación o aprovechamiento de cualquier hidrocarburo e incluso dispuso la anulación de los permisos ya concedidos, con base en el principio de precaución.

Las razones que motivan el rechazo del uso de la técnica de la fractura hidráulica son: la elevada cantidad de agua que demanda el proceso, la contaminación de acuíferos subterráneos, la utilización de químicos en el fluido de la fractura con riesgos sobre la salud y el ambiente en general.

En los países que integran el MERCOSUR, la exploración y la explotación del gas pizarra como gas no convencional constituye una iniciativa que debe ser recibida con mucha cautela, en la medida que para lograr el desarrollo de esta actividad industrial sea necesaria la utilización de la tecnología de la fractura hidráulica, que es incompatible con el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y la Declaración de Principios sobre Producción Limpia.

Si bien una primera aproximación al negocio del gas pizarra presenta un balance positivo para el ejercicio de las libertades económicas al potenciar nuevos mercados, generar puestos de trabajo, disminuir la dependencia de otras fuentes de energía; al efectuar un mayor acercamiento, teniendo presente la sostenibilidad entendida en su dimensión global, cabe advertir que ante dichas libertades se erigen relevantes limitaciones que tienen su fundamento en el desarrollo humano y el ambiente que no pueden ser soslayadas, pues no solo podrían afectar y producir consecuencias negativas a las generaciones presentes, sino incluso a las generaciones futuras, en particular, en lo atinente a la salud de las personas, la contaminación de las fuentes de recursos

⁴⁴ Nieves Zárate, M. T., Ob. cit., pp. 628-629.

⁴⁵ Loi N° 2011-835 du 13 juillet 2011, *visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique.*

hídricos y de la calidad del aire, al contribuir a una mayor emisión de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, esta toma de consciencia sobre la incompatibilidad con el desarrollo sostenible integral reconocido en los ordenamientos jurídicos y en las políticas públicas de los países de la región, no debe ser empleada para descartar de manera definitiva el aprovechamiento del gas pizarra, pues la I+D+i puede llevar a desarrollar tecnologías más sofisticadas y menos corrosivas que la fractura hidráulica, que permitan disminuir la huella de carbono y realizar esta actividad de manera auténticamente sostenible⁴⁶.

Mientras ello ocurre, teniendo presente el estado actual del desarrollo científico y tecnológico, resulta más aconsejable establecer una moratoria de uso y explotación de los recursos naturales para producir el gas esquisto o pizarra y aprovechar el tiempo y los siempre escasos recursos económicos en el desarrollo e implementación de tecnologías que permitan un mejor aprovechamiento de las fuentes de energías renovables actualmente conocidas y para las que se cuenta con un extraordinario potencial en los países del MERCOSUR.

V. Consideraciones finales

La construcción de la noción de desarrollo sostenible concita la presencia del progreso económico de quienes actualmente habitan el planeta, con el aprovechamiento racional de los recursos naturales, con la finalidad de otorgarles un uso adecuado y conservar tanto el planeta como los recursos, para garantizar su aprovechamiento por las generaciones futuras.

Es así como se entiende que la idea del desarrollo sostenible, evolucionó de su concepción inicial de aprovechamiento del ambiente con el compromiso de salvaguardarlo para las futuras generaciones; al incluir tanto el aspecto económico de que la producción de bienes y prestación de servicios no es incompatible ni con el ambiente, ni se debe hacer a cualquier precio, que incluso pueda implicar sacrificar los derechos y libertades de las personas; como el aspecto social, que involucra que los menos favorecidos, no se empobrezcan más y además sean quienes terminen pagando el precio de la factura de un desarrollo carente de otro valor, que no sea la mera acumulación de riqueza.

Como se puede apreciar, el desarrollo sostenible se trata de un concepto en permanente evolución, además impregnado de un evidente contenido ético, que persigue colocar a la persona humana como el centro de las actividades que justifican el desarrollo, en lugar priorizar el desarrollo como un fin en sí

⁴⁶ Guayo Castiella, Í. Del, *Tratado de Derecho del Gas Natural*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 758.

mismo⁴⁷, desprovisto de su auténtica función, de ser un medio para lograr la satisfacción de las necesidades de las personas, sin derrochar los recursos económicos, sin extinguir los recursos naturales que se han heredado de los antepasados y permitiendo la cohesión social y la solidaridad intergeneracional, en fin, supone una apuesta resuelta por la calidad del desarrollo, en lugar de la cantidad de desarrollo o si se prefiere por el cómo se logra, en lugar de cuánto se logra.

Esta concepción ética del desarrollo, que aprovecha racionalmente en el presente la herencia recibida de los antepasados y se compromete con el porvenir de los descendientes, conduce a que las personas reflexionen sobre sí mismas, respecto a la sociedad en la que viven actualmente, sobre los falsos ideales de bienestar, progreso y acumulación de bienes y riquezas a cualquier precio que se han asumido, incluso a riesgo de su propio ser, de cómo el “vale todo” ya no tiene cabida si es que en algún momento realmente lo tuvo y respecto a los verdaderos valores que deben estar presentes en la sociedad, donde la libertad debe seguir teniendo su protagonismo, pero estando comprometida con el respeto y la responsabilidad hacia los contemporáneos y a quienes puedan suceder a la actual generación.

Se ha dicho que el desarrollo sostenible coloca en el centro de sí a la persona humana y exige tanto de ésta como del Estado, una planificación participativa y estratégica prospectiva, que permita la eficiencia y racionalidad en el aprovechamiento de los recursos para satisfacer las necesidades actuales y que visualice los requerimientos que pueden presentar las personas en el futuro, a los fines de garantizar la existencia de los recursos necesarios, para lograr satisfacer las necesidades que se aparezcan en los tiempos porvenir.

Está finalizando el período de lo que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas resolvió declarar la *Década de la educación para el desarrollo sostenible*, (EDS) 2005-2014, que planteaba el reto de una educación integral, con todas las técnicas existentes y en todos los ámbitos. Llega el momento de hacer un balance de los avances logrados durante la década en este sentido, para que a partir de allí y de los logros alcanzados a través de los Objetivos del Milenio, se definan para los próximos años, los Objetivos del Desarrollo Sostenible⁴⁸.

⁴⁷ En contra, Amaya Navas, O. D., considera que el “desarrollo sostenible es en sí mismo un fin que se encuentra sometido a un cúmulo de metas de orden superior, muchas de las cuales tienen que ver con la necesidad de vivir bien, de vivir mejor, entre otras”. Ob. cit., pp. 274 y 287.

⁴⁸ Griggs, D., Stafford-Smith, M., Gaffney, O., Rockström, J., Öhman, M. C., Shyamsundar, P., Steffen, W., Glaser, G., Kanie, N., at Noble, I., Sustainable development goals for people and planet, *Nature* 495, (7441), 2013, pp 305–307.