

Serie

Documentos de Trabajo

**El derecho internacional como instrumento en la
aplicación de las políticas ambientales***

Denise Gorfinkiel**

Documento de Trabajo N° 35
1998



*Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria*

* Este trabajo monográfico fue realizado en el marco del Diploma de Especialización en Estudios Internacionales a los efectos de cumplir con el requisito necesario para su aprobación. Su tutoría estuvo a cargo del Prof. Mateo J. Magariños de Mello y fue aprobado en el mes de octubre de 1996 con mención publicación.

** Docente-Investigadora del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales.

Sumario

I- Introducción

II- Antecedentes y marco teórico

III- La problemática ambiental

III.1- Estado actual del planeta

III.2- Algunas de sus causas

IV- Medio Ambiente, Política Internacional y Derecho

IV.1- Derecho y Política Internacional

IV.2- Ambiente y Política

IV.3- Derecho Internacional Ambiental o Derecho Ambiental
Internacional

V- El orden legal internacional

V.1- Contexto

V.2- Actores internacionales

V.3- Características

V.4- Fuentes

V.5- Principios y reglas que rigen el Derecho Internacional Ambiental

VI- Que protegemos?

VII- Implementación de principios y normas ambientales

VIII- Insuficiencias del Derecho Internacional Ambiental

IX- Reflexiones finales

X- Conclusiones

I- Introducción

Ya en 1982, un documento de la Secretaría General de las Naciones Unidas resumía los problemas del medio ambiente de la siguiente manera:

...hay algunas grandes esferas de preocupación que son comunes a todos los países, tales como la contaminación que alcanza niveles peligrosos en el agua, el aire, la tierra y los seres vivos; la necesidad frecuentemente urgente de conservar los recursos no renovables; las posibles perturbaciones del equilibrio biológico de la biosfera, emergentes de la relación del hombre con el medio ambiente, y las actividades nocivas para la salud física, mental y social del hombre en el medio ambiente creado por él, particularmente en el medio ambiente de vida y de trabajo¹.

Surgía entonces que los problemas del medio ambiente, por afectar la Biosfera, que se define como el conjunto que forman los tres Reinos que componen la Naturaleza -el animal, vegetal y mineral- en el medio en que se desarrollan, planteaban preocupaciones compartidas por todos los miembros de la Comunidad internacional.

A principios de los años sesenta nadie hablaba de proteger el medio ambiente. En 1962 se publica "The silent spring"² y en 1972 sale a la luz el Informe del Club de Roma "Limits to Growth"³. Estas dos obras marcan el comienzo de una nueva etapa: hacen un llamado de atención sobre el carácter finito de los recursos naturales y energéticos necesarios para el funcionamiento de nuestra sociedad moderna y sobre la amenaza ambiental generada por un crecimiento industrial sin control.

Luego de más de dos décadas, la protección del medio ambiente se constituye como uno de los nuevos desafíos que enfrenta la comunidad internacional. El uso desmedido de los recursos naturales, la extinción de especies animales y vegetales, la tala indiscriminada de bosques, la contaminación atmosférica, de ríos, mares y océanos y la degradación creciente de los suelos ha supuesto la destrucción de ecosistemas enteros y el surgimiento de los problemas bien conocidos de la lluvia ácida, del deterioro de la capa de ozono y del calentamiento de la tierra. Ultimamente, la creciente

¹ ONU, Secretaría General, Departamento de asuntos económicos y sociales, "Informe sobre la situación social en el mundo" (Cap. XII, "El Medio Ambiente"), Doc. E/CN5/1983/3, ST/ESA/125, N.U., Nueva York, 1982.

² Carson, Rachel *The silent spring*, 1962.

³ Meadows, D.H. y otros *The Limits to Growth; a Report of the Club of Rome's*. New York, 1972.

investigación sobre estos temas ha incrementado el conocimiento sobre el funcionamiento de los ecosistemas y permitido una medición más exacta del daño, identificando algunas de sus causas potenciales. Ante esta nueva realidad, los asuntos y problemas del medio ambiente despiertan cada vez más la preocupación de los gobiernos, de la opinión pública y de los medios académicos.

No obstante, a fines del S. XX el deterioro ambiental se incrementa de forma vertiginosa, y si bien algunos autores sostienen que la situación general ambiental ha mejorado debido a la inteligencia humana y al desarrollo tecnológico derivado de ella⁴, el proceso ha sido y es lento. El cambio de actitud y la concientización de la real magnitud que adquiere la problemática ambiental recién se está produciendo.

En 1992, a raíz de la "Cumbre de la Tierra", la consigna era: "Preservar el Medio Ambiente es preservar la Vida"

En 1997, bajo el lema "Pasar de la Agenda a la Acción" se reunió en Río de Janeiro el Foro "Río + 5", al que asistieron unos 500 delegados de 80 países y 167 Ongs, para presentar sus propuestas sobre protección ambiental y desarrollo sostenible. La "Carta de la Tierra" adoptada provisoriamente por dicho Foro llama a los países a "reinventar una civilización tecnológica e industrial" y reclama "adoptar modos de consumo, producción y reproducción que salvaguarden los derechos humanos y las capacidades regenerativas del planeta". El desafío que tenemos por delante es el de "cambiar el modelo de desarrollo basado en la tecnología por un modelo basado en la cultura"⁵. Evidentemente, todavía cuesta aceptar la idea de que es en el interés personal de cada uno de los individuos y en el interés nacional de cada uno de los Estados que la protección del medio ambiente como un todo integrado sea necesaria.

Este trabajo se propone, entonces, analizar lo que quizás podríamos llamar la "medio-ambientalización" del Derecho Internacional. Mientras que la permeabilidad de las fronteras nacionales no fue puesta de manifiesto por el desarrollo tecnológico, el orden legal internacional establecido, que encuentra su principal fundamento en el concepto de soberanía, resultó ser una estructura organizativa satisfactoria. Sin embargo, actualmente, este concepto de soberanía no puede coexistir con un orden ambiental que consiste en una única Biósfera de ecosistemas interdependientes irrespetuosa de las artificiales fronteras estatales. El orden legal establecido enfrenta un nuevo reto: buscar reconciliar la inherente interdependencia que supone el medio ambiente con la división de la tierra, las aguas, y el espacio aéreo en áreas soberanas. Es en este contexto, que me propongo analizar hasta que punto la problemática ambiental ha sido tratada y regulada por la comunidad internacional y, en la medida en que la aplicación de un Derecho supone necesariamente la formulación de una política, estudiar, frente a la gran cantidad de Acuerdos, Tratados y

⁴ Easterbrook, Gregg *Un momento en la Tierra*, cita que hace un editorial del diario "El País" refiriéndose a la llegada de un nuevo optimismo ambiental contrario a las visiones pesimistas que han predominado desde el clásico libro de Raquel Carson *The silent spring*.

⁵ Es el argumentado presentado por Mijail Gorbachov, ahora presidente de la organización ecologista Cruz Verde, en el Foro "Río + 5".

Declaraciones que existen sobre el medio ambiente, la capacidad del Derecho Internacional como instrumento en la aplicación de las políticas ambientales.

II- Antecedentes y marco teórico

Las respuestas dadas por el sistema internacional a la problemática ambiental se fundamentan generalmente en el orden legal que lo rige. Este orden legal internacional, basado en el Derecho Internacional, adquiere relevancia en la medida en que otorga bases legítimas para el accionar de los Estados y de la comunidad internacional y, traduce en normas legales obligatorias (o por lo menos esa es su intención), la perspectiva mundial dominante sobre la protección y la conservación del medio ambiente.

Este orden legal basado en el Derecho Internacional vigente plantea dificultades ya que la problemática ambiental, por su naturaleza, trasciende los parámetros que rigen este sistema jurídico.

Varios son los puntos de partida que se adoptan y las divergencias doctrinarias que se plantean cuando se trata de definir un término tan complejo como lo es el de Derecho Internacional. En general, todos los autores concuerdan en que éste se encuentra constituido por un conjunto de normas y principios que regulan las relaciones entre los Estados u otros sujetos de Derecho Internacional como por ejemplo las Organizaciones Internacionales⁶. Este concepto responde a una estructura jurídica tradicional que crece, se consolida y evoluciona a partir del S. XVII, cuando después de los Tratados de Westfalia, en 1648, surgen los Estados Soberanos.

Durante más de tres siglos, el orden mundial se caracterizó por ser un sistema cuasi-anárquico formado por distintos Estados soberanos. Si bien no eran los únicos actores en el escenario mundial, predominaban y establecían las reglas. Este sistema estado-céntrico establecía una suerte de jerarquía que encontraba su fundamento en el poder militar, político y económico que cada uno de ellos ostentaba. En base a ello, el mundo se caracterizó, a través de los distintos momentos de la historia, por estructuras multipolares, bipolares y hegemónicas. Soberanía y territorialidad constituían entonces los fundamentos sobre los cuales las relaciones entre estos Estados se llevaban a cabo.

Actualmente, se habla de que el modelo está en crisis. El sistema estado-céntrico no es más la estructura que predomina. Por el contrario, un complejo mundo multicéntrico compuesto por actores muy diversos y relativamente autónomos, con procesos y reglas propias, ha ido emergiendo. Es más, el modelo de desarrollo industrial, paradigma que ha explicado al mundo durante estos tres últimos siglos, no es capaz de manejar la avalancha de cambios y transformaciones que nuestra realidad viene sufriendo⁷. Estos cambios

⁶ Al respecto ver Arbuet Vignali, Heber "Las Relaciones Internacionales y sus reglas" en *Derecho Internacional Público*. Tomo I. Obra dirigida por Eduardo Jiménez de Aréchaga. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.

⁷ Interesante resulta el estudio que hace el Dr Magariños sobre la crisis del Paradigma Mecánico, el cual, a su vez, pone en marcha un

estructurales, producto de la revolución científico-tecnológica y de la explosión demográfica, afirman las tendencias hacia una globalización del sistema internacional. Dos componentes básicos de la vida, el espacio y el tiempo, se modifican. El espacio social, político y económico es cada vez más estrecho: las distancias físicas se acortan, las distancias sociales se reducen y las barreras económicas se eliminan. Este proceso de globalización, que inflexiona y orienta las relaciones internacionales de hoy, parece conducir a la unificación del mundo. Las unidades socio-políticas y la estructura internacional consecuencia del Tratado de Westfalia se transforman de tal forma que los pilares fundamentales de la política mundial, los parámetros que la sustentan también se modifican. Hasta se podría creer que la Guerra Fría va a ceder el lugar a una convivencia más acorde con las normas internacionales, al verse de a poco atrapados los Estados en un vasto movimiento que tiende a hacer de todo el planeta una sola unidad. El problema surge cuando se observa que si bien la globalización (operativa) avanza inexorablemente a través de la tecnología y de los medios de comunicación, la que pasa por las instituciones no logra seguirla. Es decir que si bien el mundo tiende a hacerse un sola unidad, éste no logra unificarse normativamente.

De hecho, el que existan nuevos actores no significa que los Estados dejen de ser importantes en el escenario mundial. Las teorías realistas e interdependentistas, siendo sus mayores precursores Morgenthau y Keohane & Nye respectivamente, continúan explicando el funcionamiento del mundo, aunque su poder descriptivo y su potencial prescriptivo se debilita. Sin embargo, nuevos problemas de carácter transnacional emergen de los cambios estructurales producidos. Mientras que las agendas políticas solían incluir aquellas cuestiones capaces de ser manejadas por cada Estado, hoy surgen nuevos desafíos que no pueden ser resueltos únicamente dentro de sus límites jurisdiccionales, así como tampoco a través de sus instituciones diplomáticas clásicamente concebidas. La crisis económica internacional, el terrorismo, el narcotráfico, los derechos humanos, las cuestiones migratorias y el problema ambiental son algunos de los nuevos desafíos transnacionales que enfrentan los gobiernos.

En especial, la forma en que la problemática ambiental irrumpe en el escenario internacional demuestra y afirma la interdependencia global que existe entre todos los elementos del planeta. La Biósfera es una sola y lo realizado en una zona del planeta puede tener efectos en otras. Una planta nuclear pobremente manejada por un país cualquiera puede dañar a personas y cosechas en áreas lejanas. De la misma manera, las decisiones adoptadas por un gobierno respecto al uso de los combustibles fósiles, sumado al uso indiscriminado de gases como los clorofluorcarbonos, repercute en la atmósfera, agravándose el efecto invernadero, cuyo resultado es el recalentamiento de la tierra. Las consecuencias para la vida sobre la tierra serían catastróficas, importantes áreas urbanas quedarían bajo agua. El concepto de medio ambiente surge pues como un todo, que supone una interdependencia total entre todos los elementos de la Naturaleza y constituye un sistema integrado que se denomina ecosistema.

mecanismo que abre la Caja de Pandora: las transformaciones del "hecho social básico necesario" son provocadas y estimuladas por la filosofía y la metodología del Paradigma Mecánico". Ver Magariños de Mello, Mateo J. "Visión Global del Siglo XXI" en *Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Nº 508, Tomo CXXIX, Abril 1988, Madrid, España.

Volviendo al campo jurídico, la conciencia de la unicidad planetaria plantea un nuevo objeto de Derecho: el medio ambiente. Él es el bien jurídico a tutelar por excelencia. Como lo establece el primer principio adoptado por la Declaración de Estocolmo⁸, el hombre tiene un derecho fundamental a un medio ambiente sano y ello es una condición necesaria para ejercer su Derecho a la Vida. Por lo tanto, el sistema normativo destinado a protegerlo debe ser ejercido global, horizontal y verticalmente, mediante mecanismos institucionales estructurados piramidalmente, a nivel mundial, regional y nacional, y diseñado según sus fronteras ecosistémicas, no políticas. Es por ello que algunos autores sostienen que la disciplina que va a tutelar este nuevo bien jurídico no puede ser considerada una rama más del Derecho⁹. Por el contrario, ella supone un sistema jurídico completo, paralelo y que coexiste con los sistemas jurídicos nacionales ordinarios sin formar parte de ellos ya que por naturaleza los trasciende. El Derecho Ambiental constituiría, entonces, un ordenamiento jurídico diferente al Ordinario: tiene un objeto global y específico el cual debe regirse por normas e instituciones globales. Es en estos términos, se argumenta, que aparece el concepto de Derecho Ambiental Internacional, el cual se contrapone al de Derecho Internacional Ambiental, pues aquél por naturaleza propia es internacional y como tal es que deberá incorporarse en todo su significado al Derecho Positivo.

Sin embargo, debido a que la realidad jurídico-política del sistema internacional nos lo continúa mostrando dividido en una pluralidad de Estados soberanos, la existencia de una estructura jurídica del tipo arriba señalado no es fácilmente aceptada. Son los Estados los que hacen el Derecho Internacional y ellos se aferran más que nunca al concepto de soberanía. A pesar de que el Derecho Internacional vigente no logra ser el instrumento apto para regular aquellos fenómenos que ya no tienen por sujetos principales a los Estados Nacionales ni por campo de acción los territorios en los que los mismos ejercen su soberanía, es necesario encontrar en y dentro de él, fórmulas que superen este hecho. Este es el mecanismo del cual disponemos para regular el medio ambiente y para crear el contexto legal que los Estados necesitan a los efectos de aplicar las distintas políticas ambientales.

III- La problemática ambiental

La preocupación por el espacio, el clima y los recursos naturales no es nueva. La noción de que la acción del hombre sobre el medio ambiente puede tener efectos nocivos es algo que los hombres de ciencia del S. XVIII empezaron a advertir observando las consecuencias de las deforestaciones abusivas de montes y la roturación de pasturas, como resultado de la aplicación mecánica de determinados modelos de cultivos. En cuanto a la ecología como disciplina científica, su nacimiento suele fecharse a fines del S. XIX con el

⁸ La Declaración de Estocolmo es uno de los productos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, llevada a cabo en junio de 1972. Esta marca una nueva etapa en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental.

⁹ Magariños de Mello, Mateo J. "El papel del Derecho en la Problemática del Medio Ambiente y el Desarrollo: Transformaciones necesarias" en Mateo J. Magariños de Mello (coordinador) *Medio Ambiente y Desarrollo*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Montevideo, 1995.

biólogo alemán E.H. Haeckel. En 1935, aparece, gracias al botánico inglés A.G. Tansley, la noción de "ecosistema", concepto central que ha venido distinguiendo el objeto de esta ciencia del resto de los campos de investigación¹⁰.

Es sabido actualmente que el mundo constituye un Ecosistema Global o Biósfera. Sus componentes esenciales, agua, aire, tierra y seres vivos, se hallan en todas partes en estrecha relación, proporcionando a la Biósfera el equilibrio necesario para que las distintas formas de vida se desarrollen. Las alteraciones de las que estos componentes puedan ser objeto perturban dicho equilibrio ecológico, ocasionando graves daños a cualquier forma de vida.

La naturaleza por sí misma es capaz de producir grandes fluctuaciones en su propio curso evolutivo: glaciaciones, erupciones volcánicas, terremotos y tempestades, capaces de ocasionar importantes catástrofes con trascendencia a veces para todo el planeta. A diferencia del carácter espontáneo de éstas, las alteraciones inducidas por el hombre desconocen los mecanismos de autorregulación natural y trastoman el equilibrio ecológico. El ser humano es el único ser vivo que se relaciona con el medio ambiente a través del trabajo. Esta relación se basa en un constante enfrentamiento con la naturaleza, enfrentamiento que discurre por dos etapas principales: el hombre puede trabajar *con* la naturaleza, como parece haber sido el caso de las sociedades originarias, o *contra* ella, como ha sido y es el caso dominante a partir de la revolución industrial¹¹. Nunca antes el hombre se había relacionado con su medio natural de una forma tan destructiva y despreocupada como ha estado ocurriendo en este S. XX.

Una cantidad importante de informes, publicados en estas últimas décadas, concretizan la idea de que el ecosistema planetario se halla en crisis. Las consecuencias del deterioro ambiental asumen una magnitud tal que ya se ha comenzado a considerar a este deterioro como fuente de conflictos internacionales¹². Una de las principales amenazas a la seguridad y a la paz radica en el agotamiento que sufre el medio ambiente y en la necesidad de acceso a más escasos recursos naturales por un mundo cada vez más consumista. Estos recursos incluyen las tierras cultivables, las aguas, los bosques, la biodiversidad y el clima, todos ellos principales componentes de los cimientos ambientales de un Estado. A medida que dichos recursos se vayan disipando, las economías irán decayendo, lo que traerá aparejado una desestabilización de las estructuras socio-políticas. A raíz de ello, es posible

¹⁰ Morin, Edgar "Pour une nouvelle conscience planétaire." en *Le Monde Diplomatique*. Octubre, 1989.

¹¹ Castro Herrera, Guillermo "Hacia una historia ambiental de América Latina: elementos para un marco de referencia." Cuaderno de Trabajo Nº 9203, Abril, 1992. Universidad de las Américas, Ciudad de México, México. Es interesante como el autor, en su ensayo, señala que la historia ambiental, como en cualquier disciplina que aspire a un conocimiento sistemático, no pretende indagar en la naturaleza de hechos aislados que se suceden unos a otros en el tiempo, sino en las relaciones que dan lugar a la conformación de esos hechos y a su modo de sucederse.

¹² Myers, Norman *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability*. New York: W.W Norton & Company, Inc. 1993.

que surjan conflictos, ya sea en forma de insurrección o desorden dentro de un Estado o en forma de tensiones y hostilidades entre Estados. Si las guerras por el petróleo ya comenzaron, las guerras por el agua se vislumbran fácilmente. El caso del Medio Oriente es un ejemplo concreto. Israel y Jordania dependen del Río Jordan en lo que respecta al abastecimiento de agua. A medida que las exigencias se incrementen como consecuencia del crecimiento de la población y del desarrollo agrícola, y siendo que el recurso es limitado, ambos países sentirán su escasez. El Rey Hussein de Jordania ha declarado que la falta de agua es la única causa que justificaría una nueva guerra con Israel¹³.

III.1- Estado actual del planeta

La fotografía del ecosistema planetario, ofrecida por esa multitud de informes, es sombría. La deforestación, la desertificación, la disponibilidad del agua, la lluvia ácida, el recalentamiento de la atmósfera y la destrucción de la capa de ozono son los principales problemas que afectan el ambiente, requiriéndose para su solución la colaboración internacional. Según estimaciones del Worldwatch Institute (1990), desde la mitad del siglo el mundo ha perdido una quinta parte de su superficie cultivable y una quinta parte de las florestas tropicales¹⁴. A raíz de la erosión, desertificación, salinización y de otros procesos de degradación de los suelos, 25 mil millones de toneladas de humus se pierden cada año, y en términos de tierras cultivables, se pierden de 5 a 7 millones de hectáreas. La degradación de los suelos aparece su desertificación: se estima que alrededor de 4500 millones de hectáreas son afectadas por la misma: el 70% se encuentran moderadamente afectadas mientras que el 30% lo están gravemente. Ello significa que 470 millones de personas se ven perjudicadas por la desertificación y 190 millones se hallan gravemente perjudicadas. El resultado es una reducción en la productividad agrícola, la cual, en un mundo cada vez más poblado supone más pobreza, más hambrunas y más conflictos. La situación se toma más compleja al observar que el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, conjuntamente con el desarrollo de una infraestructura para el transporte entre las mismas, ha provocado que muchas de las tierras cultivables se conviertan en tierras de uso urbano¹⁵.

Asimismo, uno de los problemas más agobiantes del planeta, la disponibilidad del agua para el consumo humano y para la agricultura presenta serios problemas de escasez. El uso agrícola, industrial y doméstico del agua se incrementa de manera más rápida que el crecimiento de la población. Si bien las aguas dulces no desaparecen, las mismas no

¹³ Al respecto ver Norman Myers, op. cit..

¹⁴ Resulta interesante señalar que en el último informe presentado por este instituto en "Río+5", a luego de cinco años de realizada la Conferencia de Río, el balance no es bueno: el estado del planeta no sólo no mejoró, sino que empeoró. La Convención de Cambio Climático y de Biodiversidad no fueron debidamente implementados todavía. Tampoco fue respetado el financiamiento de los proyectos ambientales.

¹⁵ Magariños de Mello, Mateo J. *Demografía, aglomeración urbana y medio ambiente: manejo y problemática ambiental de los asentamientos Humanos*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 1996. Sumamente interesante resulta el estudio que hace el autor sobre la problemática ambiental de las aglomeraciones urbanas.

reaparecen en las mismas condiciones: arrastran desechos biológicos e industriales así como todo tipo de productos tóxicos y químicos. La práctica generalizada es la del sistema de "tout à l'égout", o sea aquella que mezcla, en el mismo sistema de desagüe, las aguas pluviales, los efluentes domésticos y los industriales.

La contaminación marina no deja de ser una de las consecuencias que supone el estado de polución de las aguas dulces. El medio ambiente marino sufre degradación por las aguas servidas, productos químicos utilizados en la agricultura, compuestos orgánicos sintéticos, basura, plásticos, sustancias radiactivas e hidrocarburos. Dos son los orígenes más importantes de esta degradación: la contaminación telúrica (proveniente de los continentes) y la contaminación realizada por el transporte naviero. Las actividades terrestres aportan el 70% de la contaminación que llega a los océanos a través de la atmósfera y de los ríos. Es en las regiones costeras y en los mares cerrados donde se encuentran mayores niveles de contaminación. Ello ha tenido como resultado un desgaste de la flora marina -proliferación de algas totalmente anormales¹⁶- y un desgaste de la fauna -destrucción de zonas de reproducción, provocando una disminución de las reservas marinas y una concentración de productos tóxicos en la cadena de peces y crustáceos, transformando su consumo en peligroso-. Existen otros tipos de perjuicios ambientales directamente perceptibles por el hombre que van más allá del desgaste de áreas pesqueras como es por ejemplo el caso de la polución de las playas.

Otra proyección inquietante es la que se relaciona con la destrucción de la flora y de la fauna terrestres. Actualmente, la diversidad de los ecosistemas, de las formas y de los estilos de vida está amenazada de extinción. Los habitats han sido destruidos, la diversidad se ha deteriorado y las formas de sustento que de ellas provienen, se encuentran amenazadas. Las selvas tropicales húmedas cubren sólo el 7% de la superficie terrestre del planeta, pero contienen por lo menos la mitad de las especies existentes. La deforestación de estas regiones está ocurriendo a un ritmo acelerado e ininterrumpido. Se estima que el 48% de las especies vegetales del mundo se encuentran en regiones boscosas o en torno de ellas, y se prevé que alrededor del 90% de esos bosques va a quedar destruido durante los próximos veinte años. Esto implicaría la pérdida de aproximadamente la cuarta parte de esas especies de las cuales se desconoce el 95%. Las consecuencias de este desastre ecológico para el conocimiento científico, la medicina, la ingeniería genética y para actividades agrícolas y productivas son realmente catastróficas. Las lesiones a la biodiversidad dan origen a una reacción en cadena. Por un lado, ella es uno de los principales recursos que tiene la humanidad para hacer frente a las distintas enfermedades: su pérdida reduce las posibilidades de nuevos descubrimientos en lo que se refiere a su cura. Por otro, la desaparición de una especie está relacionada con la extinción de otras tantas con las que se encuentra interrelacionada a través de redes y cadenas alimenticias y simbióticas ignoradas. La uniformidad genética de los granos, por ejemplo, crea riesgos en lo que se refiere al suministro de alimentos para la población mundial: mientras que las plagas tienden con el tiempo a resistir los pesticidas, los genes necesarios para responder a la amenaza de destrucción creada se extinguen debido a la deforestación y al uso agrícola de las tierras.

Dentro de los graves problemas de contaminación atmosférica provocados por el uso de combustibles fósiles (carbón, gas y petróleo), se encuentran el de la lluvia ácida, el

¹⁶ Lo cual se conoce con el nombre de entrofización.

recalentamiento de la atmósfera y la destrucción de la capa de ozono. La lluvia ácida constituye uno de los problemas ambientales más visibles a nivel nacional o regional. La emisión de dióxido de azufre, en combinación con óxidos de nitrógeno y con el agua de la lluvia, se transforma en partículas ácidas que se depositan en la vegetación, los ríos, lagos y edificios, además de las enfermedades respiratorias que provoca en los seres humanos. Las consecuencias son de índole variada: muerte de peces y otros animales acuáticos, debilitamiento de árboles que luego son atacados por plagas, contaminación de alimentos por metales en concentraciones tóxicas liberados por la lluvia ácida entre otros; todo ello con efectos en la salud y el bienestar del hombre.

Además de la deforestación, la quema de combustibles fósiles contribuye al recalentamiento de la atmósfera. La concentración de dióxido de carbono y otros gases en la atmósfera provocan el llamado efecto invernadero. Cuando la luz solar atraviesa la atmósfera y llega a la superficie terrestre, ésta se calienta y emite rayos infrarrojos, de los cuales algunos escapan al espacio exterior mientras que otros son retenidos por el dióxido de carbono, calentando así la Tierra¹⁷. Se espera un incremento del orden de 1.5 a 5.5 grados celsius en las temperaturas medias del planeta en el próximo siglo, con el consecuente deshielo de las capas polares y el aumento del nivel de los océanos. Actualmente la Tierra ya está 0.6 grados más caliente que hace 100 años, lo que ha hecho crecer el nivel del mar a un ritmo de tres milímetros anuales durante los últimos tres años. La expansión del volumen del agua supone graves consecuencias para las poblaciones costeras e isleñas. Un metro de incremento del océano inundaría el 10% de Bangladesh, obligando al desplazamiento de 8 millones de habitantes de ese país. Los cambios climáticos, producto de este calentamiento de la atmósfera, aparejarían además un incremento en la frecuencia y gravedad de huracanes, sequías e inundaciones con repercusiones sobre los medios de subsistencia de millones de personas.

El ozono cumple una función fundamental para el mantenimiento de la vida en la Tierra. La concentración es mayor entre 15 y 40 Km de altura y si todo el ozono atmosférico se concentrara en una capa sobre la superficie terrestre, ésta tendría un espesor de 3 mm. Las referencias a la destrucción de la capa de ozono significan en realidad que el ozono se descompone produciéndose un adelgazamiento de dicha capa. Este adelgazamiento es provocado por la emisión de compuestos químicos industriales denominados en su conjunto clorofluorocarburos. Estas sustancias de importantes propiedades químicas y termodinámicas han sido objeto de un extenso e intenso uso industrial con la finalidad de mejorar el bienestar de los individuos. Su no toxicidad, su estabilidad química y volatilidad permitieron la expansión de la refrigeración industrial y familiar, su uso como propelente, como solvente y en la fabricación de plásticos, entre otros. La contradicción que resulta es interesante: mientras el ser humano ha ido mejorando su bienestar material, él mismo ha creado condiciones nocivas para el desarrollo de su vida en el planeta. El adelgazamiento de la capa de ozono incrementa el efecto biológico de los rayos ultravioletas retenidos al pasar por la atmósfera produciéndose un aumento en la ocurrencia de cáncer en la piel, de

¹⁷ Cómo funciona y las consecuencias del llamado efecto invernadero, así como las causas de la contaminación atmosférica se encuentran claramente explicadas en Serván, Jorge "Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente." y Grezzi, Carlos A. "Clima y Medio Ambiente" en *Medio Ambiente y Desarrollo*. Ministerio de Relaciones Exteriores, op. cit..

enfermedades en los ojos (cataratas), y un impacto negativo en la producción del fitoplancton (que es la base de la cadena alimenticia marina), en los procesos de fotosíntesis y en el crecimiento de distintas plantas.

III.2- Algunas de sus causas

Este creciente deterioro que actualmente enfrenta el medio ambiente es producto de la aplicación de políticas económicas y desarrollistas, consecuencia del modelo de desarrollo industrial adoptado por occidente que no tiene en cuenta el impacto ambiental que estas industrias y tecnologías suponen. Así como la tecnología y el pensamiento científico perfeccionaron en muchos sentidos el ambiente humano, también provocaron cambios dramáticos en el medio ambiente natural. Este modelo de desarrollo no tuvo en cuenta tres datos fundamentales que condicionan el desarrollo humano: la naturaleza espiritual del hombre, la total unicidad del ecosistema global o Biósfera y la segunda ley de la Termodinámica o Entropía¹⁸. Todos los procesos físicos naturales y tecnológicos suponen la utilización de energía. De acuerdo con la primera ley de la termodinámica (ley de la conservación de la materia) la energía no se crea ni se destruye sino que se transforma. La segunda ley de la termodinámica (ley de la entropía) establece que, puesto que una fracción de la energía siempre se convierte en energía calorífica no utilizable, ninguna transformación espontánea de la energía en energía potencial tiene una eficiencia del cien por ciento. La entropía es una medida de la energía no disponible resultante de las transformaciones; el término se emplea entonces como un índice general del desorden asociado con la degradación de la energía. Si bien la ley de la conservación de la energía pareciera confirmar la idea de que es posible un crecimiento ilimitado, la ley de la entropía explica en cierta medida el por qué de los problemas ambientales: todos los procesos físicos, sean éstos naturales o tecnológicos, son procesos de transformación de energía que se realizan de tal manera que la disponibilidad de energía decrece. La energía utilizada retorna por ende degradada al medio ambiente. En otras palabras, existen límites a la innovación tecnológica impuestos por las leyes de la Naturaleza¹⁹.

Sin embargo, esta visión del mundo "está empezando a perder su vitalidad porque el medio ambiente energético del cual se nutrió se aproxima a su muerte" dice Rifkin²⁰. Contra esta corriente se está produciendo una reacción que se concreta en las filosofías que integran el llamado Paradigma Holístico. Este nuevo modelo explicativo es portador de un pensamiento sistémico, evolucionario, ecológico, prospectivo y con énfasis en la solidaridad. El descubrimiento de la unicidad planetaria acentúa la percepción de la necesidad de poner

¹⁸ Magariños de Mello, Mateo J. "Visión Global del Siglo XXI", en Arbor, op. cit.

¹⁹ Al respecto ver Daly, E. Herman & Kenneth N. Townsend (comp.) *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*. The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, 1994.

²⁰ Citado por Magariños de Mello, Mateo J. en "El papel del derecho en la problemática del medio ambiente y el desarrollo: transformaciones necesarias." op. cit.

en marcha mecanismos que aseguren la necesaria solidaridad entre las naciones, lo que obliga a "pensar globalmente y actuar localmente"²¹.

Una de las preocupaciones que introducimos respecto a la problemática ambiental, se centra en la posibilidad de regir de alguna manera las conductas que tienen consecuencias para el medio de acuerdo con los imperativos de las ciencias naturales que deben ser asimilados por las ciencias sociales. El consenso mundial sobre la necesidad de abordar por la vía del Derecho las medidas necesarias para garantizar el respeto por el medio ambiente es cada vez más amplio. La normatividad es una estrategia válida para atenuar la excesiva presión a la que están sometidos los principales sistemas naturales. Tal como lo señala la Declaración de Limoges de noviembre de 1990, adoptada por representantes calificados de Derecho Ambiental de todo el mundo, se debe insistir sobre la "importancia de la adopción efectiva de instrumentos jurídicos apropiados en el plano internacional y nacional, con vistas a una protección eficaz del medio natural y del ambiente. El Derecho Ambiental no es un simple apéndice de políticas ambientales, es el medio privilegiado para toda política en favor del medio".

IV- Medio Ambiente, Política Internacional y Derecho.

La problemática ambiental introduce en el campo de las Relaciones Internacionales un nuevo enfoque. Pone en tela de juicio la noción de soberanía (la contaminación no conoce fronteras), se incorpora como un nuevo elemento en la agenda Norte-Sur y hace un llamado a las ideas de cooperación, interdependencia y solidaridad que redundan en beneficio del interés común de todos los hombres. Se trata de una problemática que se manifiesta a través de la permanente interacción con otros temas sociales como los económicos, los demográficos y los relativos al desarrollo y al desarme. En consecuencia, ella no escapa a los clivajes y juegos políticos: según la aproximación que se haga a los problemas (liberal, socialista o marxista), las lógicas adoptadas al respecto se contraponen al momento de elaborar las convenciones o cuando se trata de tomar medidas normativas y económicas. La problemática ambiental no adquiere un carácter neutro en el plano internacional sino que se constituye como un instrumento de la política. Detrás de un frágil consenso planetario sobre determinados puntos -desforestación, desertificación, destrucción de la capa de ozono, preservación de la Amazonia, de la Antártida y del Mar Mediterraneo- existen importantes desacuerdos en lo que respecta a las soluciones a tomar. Lamentablemente, la conciencia ecológica paga tributo a los intereses nacionales.

Ante esta realidad, la sociedad mundial necesita de una nueva ética que le permita aprehender las relaciones entre la especie humana y el medio ambiente: una ética planetaria basada en la solidaridad transnacional y centrada en la humanidad, presente y futura. La

²¹ Recordando el lema de la Organización Mundial de la Salud para el Día Mundial de la Salud 1990. Se hace aquí necesaria una acotación: si bien el pensar globalmente y actuar localmente es la consigna a seguir en lo que se refiere a la protección del Medio Ambiente, existen temas considerados como globales (atmósfera, espacio ultraterrestre, altamar, fondos marinos y oceánicos, Antártida) que requieren de una actuación a nivel global si es que se pretende protegerlos y conservarlos.

situación ambiental actual requiere que el antagonismo existente entre la economía, la demografía y la ecología, donde las dos primeras se nutren de la explotación destructiva de la tercera, se transforme para encontrar un equilibrio entre las tres que no impida los procesos de desarrollo. La estrategia ambiental global que se adopte debe basarse en un enfoque sistémico de la sociedad internacional. Con la finalidad de fundamentar las nuevas modalidades de relacionamiento entre el hombre y la Tierra, aparece la noción de "plan" o de "contrato" capaz de traducir la idea de planificación a corto plazo²². El concepto de "contrato natural" con la Tierra, tesis que apoya el filósofo Michelle Serre, surge como posible fundamento de esta nueva ética²³.

Durante los siglos XVI y XVII, los filósofos del Derecho Natural afirmaban que la primera sociedad humana encontró su fundamento en la idea del "Contrato Social", gracias al cual se ponía fin a la violencia y se creaba un Estado de Derecho. Así, se puede afirmar que existe, entre los hombres, una suerte de acuerdo tácito que se aplica a sus formas de relacionarse y que permite la convivencia entre ellos. Esta idea se puede aplicar no ya a las relaciones humanas sino a las relaciones del hombre con la "madre Naturaleza". Serre nos invita a convenir un "contrato natural" con el fin de dominar la ciencia y la tecnología (en lugar de dejamos engeguercer por ellas) a los efectos de aprender a administrar los recursos naturales y de mantener el equilibrio ecológico. Un acuerdo tácito entre el Hombre y la Naturaleza, que suponga una concientización de que el planeta Tierra está en peligro, debería ser el punto de partida de las relaciones con el medio ambiente y el fundamento de una estrategia ambiental global.

Los medios que esta nueva estrategia internacional dispone son múltiples: financieros (Fondos y Bancos Mundiales), económicos, tecnológicos (tecnologías no contaminantes), educativos (el papel de los medios de comunicación y de los centros de enseñanza), políticos (la voluntad de los actores nacionales e internacionales) y jurídicos (medidas normativas). Si bien todos son relevantes, nos proponemos hacer incapié en los instrumentos jurídicos internacionales, los cuales por naturaleza interactúan con los políticos.

IV.1- Derecho y Política Internacional

Las relaciones entre el derecho y la política internacional adquieren relevancia en el escenario internacional desde el momento en el que se constata que en muchos casos es bastante difícil determinar si se está frente a una actitud política de los Estados o si éstos actúan de tal manera porque existe una norma jurídica internacional que están cumpliendo.

²² De la misma manera que las Naciones Unidas han adquirido el hábito de elaborar planes y programas de acción en lo que se refiere al desarrollo, nada impide que en materia de Medio Ambiente se proceda de la misma forma.

²³ Serre, Michel *Le Contrat Naturel*. François Bourrin, édit., Paris, 1990. Citado por Daniel Colard en *Les Relations Internationales de 1945 à nos jours*. Masson, édit., Paris, 1993.

Esta confusión radica en el hecho de que ambas disciplinas constituyen dos aspectos diferentes de una misma realidad. La política internacional busca analizar las relaciones entre los sujetos del sistema internacional tal como ellas son y el Derecho Internacional estudia las reglas por ellos aceptadas para encaminar sus relaciones mutuas. Ambas tienen, en consecuencia, un mismo objeto: las relaciones entre los distintos actores internacionales tales como son o tal como se desea que sean en ciertas condiciones. Existe una influencia mutua entre el derecho y la política que es constante dando lugar a un fluido proceso de creación y recreación de normas, de adopción y de cambios de posturas políticas.

Usualmente, en el Derecho, las normas jurídicas que buscan implementar una tutela determinada son la expresión de una voluntad política. Sin embargo, dicha voluntad se encuentra subordinada a diferentes intereses que cambian según las circunstancias y según las necesidades del momento lo cual influye en la determinación de las políticas a seguir y por ende en la normativa jurídica. En consecuencia, un proceso de retroalimentación entre el derecho y la política caracteriza el desarrollo del Derecho Internacional, y en especial a la normativa utilizada en el terreno de la protección internacional del medio ambiente²⁴.

Este proceso refleja las diferentes formas de interacción que caracterizan el sistema internacional. Reglas existen, los Estados no pueden, en general, hacer lo que desean. Pero tampoco parece posible que exista un sistema de derecho que no tenga implicancias políticas, que no permita evaluar las ventajas, los inconvenientes y las distintas posibilidades de actuar de otra manera y sus posibles consecuencias. La implementación de las políticas ambientales no es ajena a esta interacción entre el derecho y la política internacionales. Si bien existe una importante normativa jurídica al respecto, las circunstancias que han caracterizado el surgimiento de un orden legal internacional en materia ambiental han dificultado tremendamente su desarrollo. A principios de siglo, el concepto de medio ambiente como un todo integrado ecológicamente o el concepto de Biósfera como sistema sobre el que la vida en el planeta reposa no eran objeto de las preocupaciones internacionales. Estos esfuerzos globales, en la medida en que estaban dirigidos a conservar los distintos recursos, se basaban en consideraciones puramente económicas y estratégicas. Los primeros acuerdos sobre la migración de animales salvajes fueron ratificados muy cautelosamente ya que conceptos como los de soberanía y territorialidad eran el fundamento del accionar de los Estados. No obstante, a medida que iban surgiendo los distintos problemas ambientales, los mismos se iban regulando en base a un reconocimiento cada vez mayor de que, o los Estados cooperaban y cedían soberanía en materias como la protección de pájaros, animales marinos y otros, o los mismos llegarían a desaparecer.

La realidad muestra, entonces, que existe una dinámica entre las dos disciplinas: si bien el Derecho Internacional es una creación de la política internacional, una vez constituido pasa a influir sobre la misma política. El Derecho Internacional es un instrumento de la política

²⁴ Como señala Jiménez de Aréchaga, "el proceso de codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional, además de declarar normas consuetudinarias preexistentes, o cristalizar otras en vía de formación, también puede tener un efecto generador o constitutivo, desempeñando así un importante papel al precipitar un crecimiento acelerado del Derecho consuetudinario" en Jiménez de Aréchaga, Eduardo *Derecho Internacional Público*. Tomo I. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993. p. 154.

internacional la cual tiene objetivos más amplios. Las reglas del Derecho Internacional serían decisiones concretas establecidas con el fin de resolver situaciones particulares. Sin embargo, no se trata de un sistema preestablecido que pueda ser cumplido o violado sino un proceso continuo de creación y recreación, una serie de acciones científicamente elegidas que conducen, en definitiva, a la aplicación de acciones y de políticas acertadas o desacertadas²⁵. La debilidad que enfrenta el Derecho Internacional al tutelar el medio ambiente -que implicó que no emergiera una política ambiental de aplicabilidad universal capaz de establecer un marco legal consistente y coherente con el objeto de estudio- radica en que el relacionamiento entre derecho y política estuviera caracterizado por la ausencia de un concepto ambiental integrado.

IV.2- Ambiente y Política

Un importante punto a tener en cuenta al hablar de medio ambiente y sistema internacional radica en que los mecanismos internacionales para la protección ambiental son uno de los aspectos que caracterizan el manejo de la problemática ambiental y por ende a la aplicación de políticas ambientales a nivel mundial. Gran parte de que estos alcancen sus objetivos depende de cambios a producirse a nivel local: sobre la conciencia ambiental, sobre el estilo de vida de los individuos, sobre sus actitudes, sobre las políticas internas que promueven un desarrollo insostenido (subsidios agrícolas y energéticos) y con respecto a la internalización de los costos ambientales a través de impuestos, de la creación de mercados o a través de la implementación de nuevas formas de contabilidad nacional que midan el valor del capital natural.

La formulación de políticas ambientales enfrenta entonces varios problemas, no ya relacionados con la implementación de las normas jurídicas a nivel sistémico sino con la manera de hacer política. Comunmente, al hacer política se asume a priori que toda cuestión política tiene un principio (respuesta a una demanda o presión), un medio (resolución de las tensiones creadas a favor o en contra) y un fin. Las políticas ambientales, sin embargo, no funcionan de esta manera.

El medio ambiente como objeto de las políticas ambientales se diferencia del resto en el impacto que la misma tiene sobre la vida de los individuos. Generalmente, el impacto ambiental no afecta la vida del hombre de manera consciente o de forma tal que sea capaz de protestar y ejercer presión para obtener una actuación al respecto por parte del gobierno. No obstante, sí afecta la vida total del planeta o sea la Biósfera. Este impacto es difícil de señalar y sus causas inmediatas son complicadas de determinar. Pequeñas y múltiples acciones pueden resultar en importantes e impredecibles cambios. Estas características conducen a que las cuestiones ambientales resulten de difícil tratamiento político. Mientras algunas cuestiones específicas como lo es el caso de la contaminación nuclear (producto de las centrales nucleares) constituyen fines claros de una política ambiental, otras como el caso de la basura diaria y de la contaminación automotora no lo son tanto. En este sentido, las cuestiones ambientales penetran todas las áreas de la vida incluso aquellas que no son vistas por los individuos como objeto de regulación política, por ejemplo el hecho de ir o no al

²⁵ Arbuet Vignali, Heber "Las relaciones internacionales y sus reglas" en *Derecho Internacional Público*, op. cit.. En su trabajo, el autor plantea las distintas posiciones que existen al respecto.

trabajo en auto. La inestable relación que existe entre el dominio público y el dominio privado, entre el libre albedrío y la obligación socio-política y entre el derecho a la privacidad de los individuos y los cambios atmosféricos y climáticos convierten a la problemática ambiental en un tema de ardua solución política. Las cuestiones ambientales tocan áreas sensibles: aparece la necesidad de interferir en la vida privada de los individuos, en actos que no son considerados criminales y que hasta el momento son apolíticos.

Generalmente, puede sostenerse que la voluntad política es suficiente para que las políticas se lleven a cabo. Aquí, en cambio, las cosas son diferentes: la voluntad política no alcanza. Las causas y consecuencias de las cuestiones del Medio Ambiente se entrelazan de tal manera que políticos y académicos deben no sólo aprehender todos los problemas que de ellas surgen sino también sus múltiples interacciones. Estos problemas interactúan y se interrelacionan con un número importante de cuestiones que aparentan ser incompatibles. Temas como los de la calidad del aire se relacionan con temas de la salud, energéticos y económicos y cuestiones como la conservación de la diversidad biológica aparejan puntos a tratar como el habitat, el uso de las tierras, el comercio, el entretenimiento y la ética. Tal es el entretreído que crea la problemática ambiental que una cuestión sobre las especies en extinción podría resultar en un tema de seguridad nacional o una definición sobre la contaminación del aire podría ser transformado en una cuestión simplemente de salud. Así, un problema ambiental determinado no lleva a una determinada consecuencia económica que exija, a su vez, una determinada respuesta política. Si no puede predecirse como irán a relacionarse estos factores entre ellos menos puede predecirse como se relacionaran con los demás factores que componen el ecosistema.

Las políticas económicas que caracterizan el sistema internacional son también un obstáculo para la concreción de políticas ambientales. El neoliberalismo, que por definición es liberal, no acepta ningún tipo de autolimitación en nombre del interés colectivo así como tampoco considera el derecho de las generaciones futuras al Patrimonio Común de la Humanidad. La lógica del régimen de acumulación capitalista, basada en el crecimiento intensivo y la producción en masa para el consumo en masa, supone producir y estimular el consumo al máximo. Toda producción supone una transformación del ambiente ya sea de los entornos naturales (océano, atmósfera, suelo), ya sea de los creados por el hombre (medio rural o urbano) y, en la medida en que no se protege el ambiente o sea no hay que pagar por su uso, la tendencia general de la economía está dirigida a agotar los recursos o atosigarlos con basura. Los Estados pueden intentar implementar políticas al respecto siempre y cuando la opinión pública sea favorable: el costo que supone la protección del entorno se traslada al consumidor. En una era en que la relación beneficios-salarios es muy estrecha, el costo de reducir la contaminación sumado a los costos de producción es un lujo que en períodos de crisis resulta difícil de absorber²⁶. El tema podría quedar planteado en términos de tener que elegir entre empleo y medio ambiente lo cual supone una visión reduccionista del problema.

Al igual que la deuda externa, la deuda ecológica deberá en algún momento pagarse, la diferencia radica en que ésta no puede ser refinanciada. Sin embargo, los hacedores de política responden a una generación presente y no futura. Aquello que es urgente en lo que se refiere a la toma de decisiones políticas no se mide necesariamente en base a lo que es

²⁶ Lipietz, Alain *Towards a New Economic Order: Postfordism, Ecology and Democracy.*

importante para la protección de la Biósfera. La política, por naturaleza, no toma en cuenta el largo plazo. El mandato electoral y la función gubernamental son de corta duración y el lapso que va de una elección a otra es el que en definitiva marca el alcance de las políticas. Pocos son los problemas ambientales que evolucionan con la misma rapidez que los calendarios políticos. Una protección eficiente del ambiente supone un cambio de actitud, una concientización de que existe lluvia ácida que está eliminando los bosques, un agotamiento de la capa de ozono que impide cada vez más la protección de los rayos ultravioletas, emisión y combustión de gases que están causando un calentamiento de la atmósfera, desertificación y elevación de los niveles del mar entre otros y que todo ello supone importantes consecuencias nocivas para la vida en el planeta tanto a nivel social y político como a nivel económico.

En definitiva, la problemática ambiental que enfrenta el mundo actual, por ser parcialmente invisible y, en cierta medida intangible, requiere del hombre, un acto de imaginación y de abstracción. El desafío de la política internacional radica en lograr que la información sobre las amenazas ambientales alcance, usando para ello el importante poder de los medios de comunicación modernos, un grado tal de conciencia de forma que el mundo entero pueda realizar dicha abstracción. Y, si una interpretación alarmista de la situación ambiental actual es necesaria para obtener respuestas que apoyen las distintas políticas ambientales, la misma es aceptable y justificada ya que la mejor forma de "curar la Tierra" se asemeja al modelo médico según el cual el médico asume el peor de los diagnósticos hasta poder eliminarlo pasando al que sigue y así sucesivamente²⁷.

IV.3- Derecho Internacional Ambiental o Derecho Ambiental Internacional?

La inserción de la problemática ambiental en el Derecho Internacional es un fenómeno jurídico relativamente reciente. Ciertamente es que algunos autores consideran que la "medio-ambientalización" del Derecho Internacional comienza alrededor de los años 1880, cuando Estados Unidos trató de impedir el aprovechamiento abusivo de las focas, para adquirir sus pieles, por parte de embarcaciones inglesas en el Mar de Bering (Pacífico). La controversia fue sometida a arbitraje internacional, y si bien el Tribunal confirmó el argumento inglés basado en el derecho tradicional que tienen los Estados de libre acceso a los recursos naturales de alta mar, se adoptaron normas relativas a la adecuada protección y preservación de las focas fuera de los límites jurisdiccionales. Este tratamiento jurídico de los problemas ambientales constituyó un importante precedente en lo que se refiere al desarrollo del Derecho Internacional Ambiental. Pero es a partir de la década de los setenta que este sistema jurídico ha desarrollado hasta el punto de reunir, en vísperas de la Conferencia de Río de 1992, más de trescientos textos, normativas y tratados internacionales.

La regulación internacional sobre la materia fue, en un principio acometida sobre una base sectorial, a través de normas que se ocupaban exclusivamente de la protección de la fauna, de la flora, de los ríos, etc. Reciente es la evidencia de que la Biósfera constituye un espacio único que no conoce fronteras, y que su regulación jurídica debe ser abordada mediante una estrategia universal. Las diversas ramas científicas que, cada vez más, proporcionan mayores conocimientos sobre el funcionamiento de los ecosistemas

²⁷ Prins, Gwyn "Politics and the Environment" en *International Affairs*. V. 66, nº 4, October, 1990.

demuestran que no tiene mucho sentido distinguir entre los instrumentos que protegen los mares y los que intentan prevenir la contaminación de las aguas dulces. La contaminación de los ríos lleva en definitiva a que se contaminen los océanos.

La mejor forma de preservar el medio ambiente es tratar por todos los medios de que su deterioro no se produzca y no simplemente reprimirlo. La estrategia jurídica que se adopte, más que ordenar y sancionar, debe tratar de evitar y salvaguardar el entorno. El objetivo de proteger el ambiente adquiere un carácter transnacional que conduce a que distintos autores distinguan entre el Derecho Internacional Ambiental y el Derecho Ambiental Internacional ya que, argumentan, el Derecho Ambiental es en esencia transnacional. Una norma de Derecho Ambiental es aquella que busca regular el medio ambiente por sí mismo, por su función integrada en el ecosistema global. El ambiente constituye un valor o bien jurídico a tutelar con independencia de los usos patrimoniales o de otro tipo singular a que pueda someterse. Las llamadas "ramas del Derecho" tienen solamente por objeto una parte de la realidad y de la actividad humana que sobre ella se ejerce. Si bien la modalidad jurídica de la protección legal del medio ambiente con un enfoque sectorial y de alcance fundamentalmente patrimonial y sanitario no carece de importancia -ya que si esa legislación se hubiera aplicado en forma coherente el problema ambiental que hoy vivimos sería menor- la ausencia de un concepto global ambiental y, por lógica, de una política ambiental, llevó a que la protección del medio ambiente a través de este tipo de normas resultara lenta e incluso ineficaz. Por lo tanto, estos autores concluyen, dicho objeto jurídico no puede ser regulado por ninguna de las ramas conocidas del Derecho ni interno ni internacional, a las que comprende y resume al mismo tiempo²⁸.

Sin embargo, la falta de un marco jurídico institucional internacional de validez universal o transnacional nos lleva a buscar en el Derecho Internacional un instrumento que nos permita, ante todo, proteger la Biósfera contra los deterioros y los desequilibrios que pudieran afectar su buen funcionamiento y que nos permita, además, establecer mecanismos de reglamentación, administración y gestión de los recursos conforme a las necesidades ecológicas y humanas. Es sobre el concepto de Derecho Internacional que un régimen legal respecto al ambiente se ha ido conformando. El Derecho Internacional Ambiental emergente se constituye como un instrumento capaz de regular las conductas de los actores internacionales con el fin de proteger el medio ambiente. Su objetivo es prevenir, reglamentar y controlar las actuaciones que tengan un efecto nocivo para el entorno con la finalidad de proteger y defender el interés general de la Humanidad.

²⁸ Magariños de Mello, Mateo J. op. cit. Ver también "El Derecho al Derecho Internacional del Medio Ambiente" por Olivier Russbach en *La Tierra: Patrimonio Común* bajo la coordinación de Martine Barrere.

V- El orden legal internacional.

V.1- Contexto

A pesar de los grandes cambios ocurridos en el sistema internacional, los Estados-Nación continúan siendo sus actores principales. Sin embargo, existen varios tipos de Estados y varios tipos de naciones con contrastes innumerables. Hay pueblos que se consideran naciones y muy a su pesar no tienen un Estado, así como hay Estados que no son naciones. Y ellos no constituyen las únicas unidades políticas y jurisdiccionales alrededor de las cuales se organiza el mundo. En este último siglo, una compleja red de organizaciones internacionales no gubernamentales se ha desarrollado y la diversidad de las mismas es tan grande como la diversidad de intereses humanos que existen. El orden legal internacional que caracteriza la protección internacional del medio ambiente se conforma como una red de unidades políticas, económicas y sociales. Estas interactúan con el fin de lograr entendimientos, crear obligaciones, prácticas y costumbres que se constituyen como una política internacional ambiental en base a la cual se crea finalmente el Derecho Internacional Ambiental. Surge un marco institucional dentro del cual los distintos miembros de la comunidad internacional pueden cooperar en la protección del medio ambiente, establecer normas de conducta y solucionar sus controversias en la materia.

Ahora bien, a pesar de que este orden legal regula las actividades de los Estados, de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales son los Estados los que actúan, ya sea como creadores de las reglas y normas que rigen el sistema internacional, ya sea como los titulares de los derechos y obligaciones que de ellas surgen. Por lo tanto, los principios de soberanía e igualdad de los Estados continúan siendo su fundamento. Esto significa que cada Estado tiene jurisdicción exclusiva sobre su territorio y recursos naturales y que, además, tiene la obligación de no intervenir en territorio de otros Estados. Es sobre esta base que los principios y las normas que constituyen el Derecho Internacional Ambiental se han creado. Aquí es donde radica una de las grandes contradicciones que caracterizan la problemática ambiental: el principio de soberanía territorial no puede coexistir con un orden ambiental cuyo cimiento es la Biósfera, o sea un ecosistema integral que por definición no respeta los límites físicos impuestos por los Estados. La interdependencia ecológica plantea, en consecuencia, un importante desafío para el Derecho Internacional Ambiental que debe de ser capaz de reconciliar los conceptos de soberanía e independencia de los Estados con la interdependencia inherente al medio ambiente.

La necesidad de contar con un marco legal o con otro tipo de regímenes que permitan el logro de acuerdos a nivel interestatal a los efectos de poder implementar políticas ambientales internacionales no se discute. Sin embargo, en la medida en que las cuestiones ambientales globales se caracterizan por importantes niveles de incertidumbre respecto a las definiciones y a los límites del problema, al costo de las respuestas alternativas y a la identificación de los actores involucrados y de sus intereses lleva a que sea sumamente difícil regular la problemática ambiental.

La regulación es esencialmente un proceso legal que implica un intento de regir el comportamiento de los actores estableciendo reglas y principios. La propuesta es entonces examinar aquellos conceptos que subyacen el orden legal internacional en materia de protección ambiental. En estos momentos, resulta interesante hacer mención a un enfoque de tratamiento del tema levemente distinto. Nos referimos a aquellos enfoques que se relacionan con el rol que cumplen los regímenes internacionales en el manejo de los conflictos y en las soluciones que buscan. Si bien el concepto de regímenes incluye reglas legales, éstas se definen de manera más amplia: "son un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procesos decisorios alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales. A pesar de que el derecho internacional es el principal eje de referencia que disponen los negociadores interestatales, existe a nivel teórico un grado de complementariedad entre el derecho internacional y la teoría de los regímenes. Aquellos que se rigen por esta última subestiman la importancia de el status legal de la normativa jurídica, la conexión entre el derecho internacional y la estructura legal del sistema internacional. Mientras que los juristas internacionales prestan poca atención a las variables políticas, económicas y sociales y al juego de poder entre los Estados que hace que los actores cumplan o no con la normativa jurídica.

En la medida en que el consenso mundial sobre la necesidad de abordar por la vía del derecho las medidas necesarias para la protección ambiental es cada vez más amplio, analizamos los actores, las fuentes, los principios y reglas que caracterizan al derecho internacional ambiental para luego en otro trabajo proceder a analizar la temática desde la perspectiva de los regímenes internacionales.

V.2- Actores internacionales

Estados

Son los intereses políticos y económicos los que, en definitiva, delimitan las políticas que caracterizan el sistema internacional. Estas son por lo general cortoplacistas, concepto que va en detrimento de las políticas ambientales, que por naturaleza son largoplacista. Los objetivos que supone la protección ambiental son buscados en un mundo dividido políticamente en bloques antagónicos, donde además subyacen diferencias ideológicas y étnicas que amenazan todo tipo de cooperación.

Organizaciones Internacionales

Los organismos internacionales relacionados con las cuestiones ambientales conforman una intrincada red de instituciones a nivel nacional, regional y global. La falta de coordinación entre los distintos organismos en lo que respecta al tratamiento y a la protección del medio ambiente hace difícil determinar el papel que los mismos cumplen en la materia. De todas maneras, se pueden distinguir tres categorías generales: organizaciones internacionales que se encuentran dentro del sistema de las Naciones Unidas y sus Agencias Especializadas, organizaciones regionales fuera de dicho sistema y organizaciones establecidas por los acuerdos ambientales e internacionales en general. Además de las funciones específicas asignadas en cada caso particular, se pueden señalar cinco funciones legales interrelacionadas. En primer lugar, ofrecen un foro para la cooperación y la coordinación de los Estados en cuestiones ambientales, sobre todo administrativas.

Segundo, ellas son las que distribuyen la información facilitando el intercambio y las consultas. Estas organizaciones contribuyen, en tercer lugar, al desarrollo de las obligaciones legales internacionales en la medida en que adoptan iniciativas de políticas determinadas y reglas que reflejan la práctica de los Estados en la materia de forma tal que se crea un conjunto de derechos y obligaciones que terminan rigiendo las conductas de los Estados. Aparece así la cuarta función que supone la implementación y el acatamiento de dichos derechos y obligaciones, y una última función que es la de proveer un foro para la resolución de controversias generalmente entre Estados²⁹.

Organizaciones Internacionales No Gubernamentales

Los organismos internacionales no gubernamentales han venido cumpliendo una función de gran relevancia en el desarrollo de una conciencia ambiental tanto a nivel nacional como internacional. Ellos se han encargado de identificar los problemas y amenazas que sufre el medio ambiente y de ejercer la presión correspondiente, a través de la opinión pública, sobre los Estados con el fin de que se tomen las medidas necesarias para prevenir daños ambientales. Cabe destacar el papel desempeñado por Greenpeace, organismo que se ha encargado de informar la opinión pública en lo que se refiere al impacto que pudieran tener las pruebas nucleares (sin por ello dejar de lado otros problemas ambientales) sobre el ambiente y así obtener algún cambio en la conducta de los Estados.

Transnacionales

Por último, debemos incorporar a las transnacionales que también son sujetos de las regulaciones internacionales sobre el medio ambiente a pesar de no ser sujetos tradicionales del Derecho Internacional. En la medida en que realizan actividades que van más allá de los límites territoriales (las mismas controlan gran parte del comercio y de la inversión mundiales), y que por lo tanto afectan el ambiente directa e indirectamente, ellas adquieren responsabilidades legales en materia ambiental. Buscando atraer las inversiones que éstas empresas realizan, los países en vías de desarrollo tienden a aplicar las regulaciones ambientales de forma inadecuada o en algunos casos eligen incluso no aplicarlas. Directamente, contaminan el medio ambiente como productoras, administradoras y distribuidoras de bienes y servicios que son. En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas señalaba el impacto que las actividades de estas empresas transnacionales pueden tener sobre el entorno y sus consecuentes responsabilidades³⁰.

V.3- Características.

Hasta la primera mitad de este siglo, el desarrollo tecnológico y la capacidad del Hombre para dominar la naturaleza no era tan importante como para que las actividades económicas de cada Estado pudieran perjudicar e interferir en los derechos de otros Estados. Así, los primeros tratados internacionales se basaban en la necesidad de buscar prácticas comunes que evitaran el agotamiento de los recursos vivos existentes en las aguas y en los

²⁹ Sands, Philippe *Greening International Law*. New York: The New Press, U.S.A., 1994.

³⁰ Resolución 44/228, Asamblea General de las Naciones Unidas.

mares. Con este espíritu es que se firman los tratados relativos a la protección de los pájaros útiles a la agricultura y a la protección de las focas, en 1902 y 1911 respectivamente. Aparecen, también, tratados relativos a la utilización de las aguas fronterizas como el que firman Estados Unidos y Gran Bretaña, en 1909, que concierne las aguas fronterizas entre el primero y Canadá.

Surge así la primera característica del Derecho Internacional del Ambiente que, como ya hemos adelantado, se relaciona con la reglamentación sectorial de los problemas ecológicos. Las regulaciones ambientales se han venido estableciendo caso por caso, sector por sector: el aire, el agua, la fauna y la flora, el mar y los ríos. Se trata de evitar y remediar los peligros más inminentes reglamentándolos puntual y funcionalmente. Una segunda característica es que este Derecho funciona como un punto de encuentro entre las distintas disciplinas. Se relaciona, a veces de modo indisoluble, con varias otras ciencias o disciplinas: las ciencias físicas, las naturales, la química, la climatología, la demografía, la economía, etc. Las cuestiones que se plantean resultan ser así de una complejidad tal que el jurista no está capacitado para actuar en forma independiente; la multidisciplinariedad se impone. Una tercera especificidad radica en el carácter transnacional, supranacional, internacional o continental de estas normas jurídicas destinadas a proteger, salvaguardar o preservar la Biósfera. La globalización de la economía, la interdependencia de los Estados, la permeabilidad de las fronteras y la gravedad de los peligros que amenazan la Tierra obligan a los actores internacionales a actuar colectivamente pensando globalmente. La Tierra es una sola y sus recursos son limitados, agotables y en muchos casos no renovables. Superpuesta a ésta surge una cuarta originalidad del Derecho Internacional Ambiental: el enfoque sectorial debe de complementarse con un enfoque transectorial en la medida en que los problemas denominados como globales afectan distintos ámbitos y actividades a la vez.

De lo dicho, se desprende que el Derecho Internacional Ambiental se constituye como un Derecho funcional y multidimensional. Es funcional ya que se trata de una normativa jurídica nacida para satisfacer un objetivo: proteger el entorno preservando el equilibrio ecológico. Adquiere así un sesgo prospectivo y una orientación predominantemente preventiva. Su multidimensionalidad resulta de la propia realidad indivisible del fenómeno del cual se ocupa y por lo tanto su reglamentación jurídica debe ser abordada por medio de una estrategia de alcance universal. En definitiva, el Derecho Internacional del Medio Ambiente hace una nueva lectura del Derecho en cuya normativa la noción de "Patrimonio Común de la Humanidad" ocupa un lugar central. Es necesario que la prudencia sea institucionalizada y que el Hombre aprehenda el hecho de que no es dueño de la Tierra sino su administrador.

V.4- Fuentes.

El Derecho Internacional Ambiental, junto con las organizaciones internacionales, constituye la base sobre la cual colaboran y cooperan los diferentes Estados en lo que se refiere a la protección del Medio Ambiente. Las funciones propias del Derecho son legislativas, administrativas y judiciales. Cuando legisla, establece principios y reglas legales que imponen obligaciones a los Estados y otros miembros de la comunidad internacional respecto determinadas normas de comportamiento y prácticas a seguir. Estas obligaciones limitan la actividad de estos sujetos sobre el medio ambiente, ya sea a nivel nacional, regional o internacional. La función administrativa asigna, a los diferentes actores, distintas tareas con el fin de que se cumpla con el Derecho establecido. Y, aunque en forma limitada, la función judicial trata de brindar mecanismos para la resolución pacífica de controversias que pudieran

surgir como consecuencia del uso de los recursos naturales o del impacto que las actividades del hombre tienen sobre el ambiente.

El orden legal ambiental consiste en principios y reglas legales que crean derechos y obligaciones en materia ambiental, los cuales se establecen como obligatorios para todos los miembros de la comunidad internacional. Ellos encuentran su fundamento en los tratados multilaterales y bilaterales, en los actos obligatorios de las organizaciones internacionales, en la costumbre internacional y en la jurisprudencia. Es importante señalar el importante papel, que en esta materia, desempeñan las reglas de derecho flexible (soft law), ya que si bien no son obligatorias, determinan los futuros actos obligatorios al establecer las normas de comportamientos a seguir por parte de los Estados y al reflejar las reglas del Derecho Internacional en general.

Dentro de las fuentes formales, encontramos una multiplicidad de tratados, de carácter bilateral, regional y universal, que regulan las diversas cuestiones que genera la protección del medio ambiente. Estos tratados presentan un carácter sectorial: todavía no existe un convenio multilateral general que se ocupe de los diversos aspectos que esta materia supone. La costumbre resulta ser de suma importancia como fuente del Derecho Internacional Ambiental. Existe una opinio juris compartida respecto de determinadas prácticas relativas a la materia. Concretamente, la conciencia del peligro que la contaminación apareja a la supervivencia de la especie humana, ha acelerado el proceso de formación de determinadas prácticas, creando la opinio juris necesaria para que estas se transformen en costumbre. Finalmente, existen principios generales de Derecho Internacional en materia de protección del medio ambiente reconocidos por la jurisprudencia internacional.

El Derecho Internacional Ambiental se caracteriza, sin embargo, por el hecho de que las normas internacionales sobre la materia aparecen la mayoría de las veces a través de los procedimientos llamados informales. Aunque en ocasiones la normativa ambiental adquiere los caracteres de un Derecho obligatorio, ésta se configura generalmente como un derecho flexible. Estos procesos normativos, a través de los cuales se elabora, responden a la fluidez y evolutividad propia de este ordenamiento jurídico. Los numerosos convenios, declaraciones y resoluciones se nutren de compromisos prospectivos, de obligaciones de negociar, de informar, de consultar y de vigilar, así como de un gran número de directrices generales que terminan configurando un derecho "programático", donde los principios ya consolidados no se diferencian claramente de los principios en formación, pero donde unos y otros interactúan³¹.

Entre los procedimientos informales que han contribuido a la aparición de normas ambientales cabe señalar aquellas que han adquirido mayor relevancia. Se destaca, en este sentido, la Declaración de Estocolmo, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Junio de 1972. A pesar de que dicha Conferencia optó por una Declaración sin fuerza obligatoria, por un documento reflejo de las aspiraciones de un grupo de gente por un medio ambiente mejor en lugar de establecer obligaciones específicas que permitan la realización de dichas aspiraciones, la misma constituye el punto de partida de una

³¹ Ruiz, José Juste "El Derecho Internacional Público y el Medio Ambiente" en *Problemas Internacionales del Medio Ambiente*. Asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Barcelona.

nueva etapa en la evolución y desarrollo del Derecho Internacional Ambiental. Uno de los resultados más tangibles de la Conferencia de Estocolmo fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, marco institucional dentro del cual se llevarían adelante las cuestiones planteadas en la Conferencia, en sus principios y en su Plan de Acción. La Carta Universal de la Naturaleza, adoptada y ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1982, al cumplirse diez años de la Declaración de Estocolmo, establece la necesidad de respetar y preservar la Naturaleza. Esta constituye otro esfuerzo en lo que se refiere a la formulación de principios generales respecto de la conducta de los Estados y de los individuos, aunque su alcance se limita a la conservación de los recursos naturales. A pesar de que surge como consecuencia del hecho de que la Declaración de Estocolmo no colmó las expectativas de los medioambientalistas y académicos, ella no tiene efectos legales distintos a la anterior. Veinte años después, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo culmina con la Declaración de Río de 1992, dos nuevos tratados internacionales sobre el clima y la biodiversidad, una declaración de principios sobre los bosques y un Plan de Acción, conocido como Agenda 21. La Conferencia de Río tampoco colmó las expectativas originales de aquéllos que la propusieron, quienes esperaban que ésta adoptaría una Declaración cuya autoridad política y moral sería similar a la de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³².

La importancia de la jurisprudencia internacional en materia ambiental no debe de ser subestimada. Esta adquiere relevancia en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental en la medida en que se pueden identificar algunos de los principios generales que lo rigen. Ya fue mencionada la sentencia arbitral dictada en el asunto de las focas en el Mar de Bering. Entre los casos más renombrados, cabe señalar el caso relativo a la Fundición Trail en donde se condena la contaminación transfronteriza, y el arbitraje del Lago Lanoux relacionado con el uso de un río compartido por dos países (Francia y España)³³.

V.5- Principios y Reglas que rigen el Derecho Internacional Ambiental.

La relación entre la protección del medio ambiente y el Derecho Internacional es algo reciente. Las cuestiones ambientales que en un pasado no muy lejano eran consideradas marginales, actualmente se constituyen como temas centrales en la agenda de las Naciones Unidas, de la Organización Mundial del Comercio, de los distintos procesos de integración así como de los gobiernos en general. A medida que la ciencia fue comprobando que el rápido desarrollo económico experimentado en los últimos años y el aumento del nivel de vida de los individuos se produjo a costa de la progresiva degradación del medio ambiente, académicos y estudiosos buscaron solucionar el problema buscando los cauces adecuados para que el desarrollo de la Humanidad (medido fundamentalmente en términos de crecimiento económico) fuera compatible con la preservación del entorno. Surgen, en consecuencia una

³² Pallemaerts, Marc "International Environmental Law, from Stockholm to Rio: Back to the Future?" en Philippe Sands (ed.) *Greening International Law*. New York: The New Press, U.S.A., 1994.

³³ Pittier, Felix "El Derecho Internacional Tradicional y el Medio Ambiente." (sobre contaminación transfronteriza) en *Medio Ambiente y Desarrollo*. Ministerio de Relaciones Exteriores, op. cit.

gran cantidad de tratados, acuerdos y declaraciones internacionales que se relacionan con la protección del medio ambiente.

Si bien, como ya vimos, no existe un instrumento legal internacional que establezca obligaciones y derechos de carácter global, varios principios y reglas han surgido en relación al Derecho Internacional Ambiental. Estos son principios generales ya que, potencialmente, se aplican a todos los miembros de la comunidad internacional y además, se refieren a la protección del medio ambiente en todos sus aspectos. Basados en la costumbre, ellos se relacionan con:

El principio de soberanía sobre los recursos naturales.

En el contexto internacional, la normativa jurídica en materia ambiental se ha desarrollado en base a dos principios que se contraponen: por un lado los Estados tienen derechos soberanos sobre sus recursos naturales y por otro, todos tienen la obligación de no causar daños al medio ambiente. Ambos principios se establecen en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y en el Principio 2 de la Declaración de Río. El primero (soberanía) es un reflejo de la posición preeminente de los Estados en el sistema internacional. El segundo (protección ambiental) lo flexibiliza, ya que limita el ejercicio de estos derechos soberanos imponiendo, en cierta medida, límites al desarrollo y al crecimiento económico de dichos actores internacionales. Producto de un planeta ambientalmente interdependiente, ellos suponen que la responsabilidad que todo país tiene de no causar un daño ambiental más allá de sus fronteras, en el medio ambiente de otros o en áreas fuera de los límites de la jurisdicción nacional³⁴, ha sido aceptada como un deber por parte de todos los Estados. Cabe señalar, además, que el Principio 21 forma parte de la costumbre internacional y está formulado, aunque en forma vaga y poco concisa, como un principio legal capaz de ser interpretado y aplicado en el caso concreto a través de los mecanismos de resolución de controversias³⁵.

El principio preventivo.

Este principio, que es consecuencia en cierta medida de los dos anteriores, trata de preservar el entorno. Su objetivo es evitar el deterioro ambiental y poner en guardia a los miembros de la comunidad internacional frente a los riesgos y peligros ecológicos. A diferencia del anterior, busca la protección ambiental o, al menos, minimizar el daño como un objetivo en sí mismo. Pretende guiar a los Estados y miembros de la comunidad internacional en el desarrollo de las políticas ambientales y del Derecho Internacional Ambiental ante la falta de la certeza científica necesaria para determinar aquello que supone un efecto nocivo para el medio ambiente³⁶. La esencia de este principio se encuentra reflejada en el Principio

³⁴ Siendo ésta la modalidad jurídica de la protección ambiental que el Derecho Internacional puede sancionar.

³⁵ Pallemaerts, Marc "International Environmental Law, from Stockholm...", op. cit.

³⁶ Los elementos científicos desempeñan un papel importante en el desarrollo de los mecanismos de control internacional en materia de protección ambiental. En la medida en que los parámetros de referencia

15 de la Declaración de Río que establece que en aquellos casos en que la amenaza de un daño serio o irreversible al entorno no tenga fundamento y certeza científica, ello no puede postergar la aplicación de aquellas medidas costosas cuya finalidad es la de prevenir el deterioro ambiental. Su importancia es radical y debería constituirse como uno de los fundamentos del Derecho Internacional Ambiental: su aplicación a través de técnicas de evaluación de riesgos y de los estudios llamados de "impacto ambiental" es un prerequisite para cualquier actividad potencialmente nociva para el entorno, y por lo tanto, para su preservación.

El Principio de buena vecindad y de cooperación internacional.

Este principio de buena vecindad ecológica plasma la idea del uso no perjudicial del territorio y se concreta en la prohibición de la contaminación transfronteriza, tanto del territorio de otros Estados como de los espacios situados fuera de toda jurisdicción nacional. Este principio refleja el deber de cooperación que ha sido recogido por la Declaración de Estocolmo en su Principio 24 que establece que todos los países "deben de ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio...". Se incorpora dentro de la normativa jurídica como el principio de cooperación en la prevención, protección y conservación del ambiente en su conjunto. Se incluye de esta manera la protección del medio ambiente de cada Estado como parte del patrimonio ecológico de la Humanidad. En términos generales, el principio establece la cooperación por medio de la implementación de los acuerdos bilaterales o multilaterales. En términos específicos, este principio supone el deber de informar, de notificar la existencia de daños inminentes o reales, de entrar en consultas (aceptando discutir el tema sobre el que ha informado), de establecer compromisos de asistencia en caso de accidente así como la obligación de evaluar el impacto ambiental de toda actividad que pudiera tener efectos significativos a este respecto.

Estos principios adquieren relevancia en la medida en que, en materia de protección del medio ambiente, todos los tratados y acuerdos concluyen en que el fundamento de la misma reside en la cooperación internacional. Sin embargo, el grado de aceptación de las obligaciones que surgen como consecuencia de estos principios de buena vecindad y cooperación internacional es una cuestión central en la disputa entre Hungría y Eslovaquia respecto de la construcción de la represa de Gabčíkovo y la posible desviación del Río Danubio, la cual fue referida a la Corte Internacional de Justicia en 1993. Hungría alega que Checoslovaquia (Eslovaquia hoy en día) ha violado la obligación de cooperar en la aplicación de los principios correspondientes a los recursos transfronterizos incluyendo la obligación de negociar con espíritu de cooperación, de prevenir disputas o de entrar en consultas que permitan llegar a una solución equitativa de la situación³⁷.

sean de naturaleza esencialmente científica y técnica es que se van a poder establecer mecanismos de control que resulten operativos.

³⁷ Ver cita en Sands, Philippe (ed.) *Greening International Law*. Op. cit.

Con respecto a este principio de la buena vecindad, resulta interesante señalar que el mismo debe de ser también interpretado a la luz de la problemática ambiental y de la unidad global del ecosistema. En la medida en que las fronteras establecidas por los Estados no constituyen un obstáculo en lo que se refiere al daño ambiental, este principio se plasma en la idea de que hoy somos todos vecinos, idea que encuentra, además, su fundamento en el concepto de globalización que caracteriza las relaciones internacionales actuales.

Desarrollo sustentable.

Otro de los principios que se ha venido afirmando en el Derecho Internacional Ambiental se relaciona con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable y por lo tanto que los Estados hagan uso de sus recursos naturales de manera sostenible. El concepto de desarrollo sustentable en la materia no es claro. El mismo parece referirse a cuatro objetivos diferentes aunque relacionados entre sí. En primer lugar, existen acuerdos que establecen el deber de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. Otros señalan reglas y pautas apropiadas para el uso y la explotación de los recursos. En tercer lugar, algunos acuerdos requieren un uso equitativo de los recursos naturales refiriéndose de esta manera a la responsabilidad de los Estados respecto de las necesidades de otros Estados. Finalmente, existe una categoría de acuerdos que requiere que las consideraciones ambientales se integren en los proyectos económicos y de desarrollo.

El concepto de desarrollo sustentable resurge con fuerza en 1987, cuando la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo prepara un informe, conocido como el informe Brundtland, el cual señala la tensión que existe entre crecimiento y desarrollo³⁸. Este informe redefine la noción de desarrollo sustentable de un modo conciso y simple de forma tal que adquiere un valor simbólico. Es sustentable aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Su definición permanece ambigua sin constituirse como una amenaza a los distintos intereses creados: sin cuestionar el desarrollo basado en el crecimiento económico como método para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, reconoce explícitamente que las generaciones futuras también tienen derecho a ser protegidos en el todavía antropocéntrico modelo de desarrollo sustentable.

Este concepto comienza, en cierta medida, a degenerarse cuando los ideólogos del Norte y del Sur lo utilizan como fundamento para volver a considerar antiguas ideologías e

³⁸ El nombre es debido a la Sra. Brundtland, Primer Ministro de Noruega en 1987, quien preside la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 38/161) con el objetivo de estudiar la problemática ambiental. Surge así lo que conocemos como "Our Common Future: From One Earth to One World". Sin embargo, la Comisión no se centró exclusivamente en el estudio de los problemas ambientales sino que, haciendo eco a lo que era la Agenda Norte-Sur, los debates se centraron en los estilos de desarrollo y las repercusiones en el entorno. Así, las propuestas que surgen de dicha Comisión se orientan hacia la sustentabilidad del desarrollo.

intereses creados en un nuevo lenguaje. En este contexto es que se inserta la Conferencia de Río cuyo objetivo fue promover el desarrollo sustentable en base a un crecimiento económico racional, de manera de asegurar su conservación y productividad constante.

El Principio del Contaminador-Pagador.

En base a este principio, los costos que supone la contaminación deben de ser absorbidos por aquellos responsables de causarla. Su significado, su situación legal y sus efectos permanecen aún imprecisos ya que la práctica internacional basada en este principio es limitada. Este principio se relaciona con la figura jurídica de la responsabilidad "por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos" la cual se ha ido introduciendo progresivamente en el Derecho Internacional. Debido a la propia flexibilidad de la normativa jurídica, existe una tendencia creciente a su aplicación en el campo del Derecho Internacional Ambiental. La idea que fundamenta este tipo de responsabilidad es que la peligrosidad inherente a ciertas actividades debe traer aparejado el establecimiento de una garantía que asegure la reparación de los daños eventuales que dichas actividades puedan producir. Bajo estas consideraciones de prevención y garantía subyace un principio de justicia: ningún Estado o individuo debe de pagar por los daños ambientales creados por otros Estados o individuos. Si bien la costumbre internacional parece haber jugado un papel importante en el establecimiento de esta forma de responsabilidad, existen dudas respecto a si constituye una regla de Derecho Consuetudinario. Sin embargo, este principio goza de una aceptación cada vez mayor y se relaciona, en cierta medida, con un reconocimiento creciente por parte de los países desarrollados de su responsabilidad en lo que se refiere al objetivo de desarrollo sustentable.

El principio 22 de la Declaración de Estocolmo y los Principios 7 y 14 de la Declaración de Río hacen referencia, aunque de modo indirecto y poco explícito, a este tipo de responsabilidad ecológica.

Principio de responsabilidad común pero diferenciada.

Este principio surge como consecuencia de la aplicación del principio de equidad y del reconocimiento, en el contexto internacional, de que las necesidades específicas de los países en vía de desarrollo deben de ser tenidas en cuenta si se pretende que los mismos participen en acuerdos internacionales en materia ambiental. Incluye dos elementos importantes: el primero se refiere a la responsabilidad común que tienen los Estados en materia de protección de los recursos naturales, el segundo se relaciona con la necesidad de considerar las diferentes circunstancias de los países, particularmente en referencia a la contribución que cada uno haga respecto de un problema ambiental y a su habilidad para responder, controlar, reducir o prevenir la amenaza ambiental. La aplicación de este principio (y la de todos los demás) depende en definitiva de que todos los Estados afectados participen en aquellas medidas que se tomen a nivel internacional dirigidas a proteger o prevenir un deterioro ambiental.

VI- Qué protegemos?

Como ya hemos dicho, el Derecho Internacional se perfila como un instrumento a través del cual los Estados intentan proteger el medio ambiente. Para ello establece

directrices y principios que se plasman en los distintos acuerdos y constituyen el orden legal ambiental existente.

Un paso importante en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental fue dado por lo que se llamó "Programa de Montevideo". Este programa es consecuencia de la Reunión de Altos Funcionarios Gubernamentales Expertos en Derecho Ambiental celebrada en Montevideo entre el 28 de octubre y 6 de noviembre de 1981 y promovida por el "Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente". Su propósito era establecer el contexto, los métodos y un programa, que incluyeran esfuerzos a nivel nacional, regional e internacional, para el desarrollo y examen periódico del Derecho Ambiental.

Muchas de las iniciativas del "Programa de Montevideo" se reflejaron a través del tiempo en los distintos objetivos y principios plasmados en diferentes acuerdos internacionales de carácter vinculante. El tema es además retomado en la Conferencia de Río, que ampliando sobre las materias identificadas por el "Programa de Montevideo" para ser reguladas jurídicamente, divide y clasifica las distintas cuestiones ambientales en dos categorías³⁹. La primera categoría identifica aquellas áreas que tienen alta prioridad en lo que se refiere a su protección y conservación. Estas son:

- * la protección de la atmósfera, en particular combatiendo el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono y la contaminación atmosférica transfronteriza ;
- * la protección de los recursos terrestres, incluyendo las tierras agrícolas mediante la lucha contra la deforestación, la desertificación y la protección de los ecosistemas de montaña;
- * la protección y administración de los recursos de aguas dulces;
- * la protección de los recursos oceánicos y marítimos; y
- * la conservación de la diversidad biológica.

La segunda categoría identifica aquellos productos de la innovación tecnológica e industrial que son nocivos para el medio ambiente y requieren una regulación internacional. Esta se refiere a:

- * la gestión de la biotecnología de manera ecológicamente racional;
- * la gestión de los productos químicos tóxicos de manera segura, incluyendo el comercio de los mismos;
- * la atención de las necesidades agrícolas sin destruir las tierras;
- * la gestión de los desechos peligrosos incluyendo su comercio;
- * la búsqueda de soluciones para el problema de los desechos sólidos a través del establecimiento de criterios para su tratamiento y eliminación;
- * la gestión de los desechos radioactivos.

A partir de esta identificación de las materias que constituyen lo que se podría denominar el núcleo duro de la protección ambiental, se pueden distinguir distintos campos sobre los cuales se ha legislado en base a la cooperación internacional.

Protección de la flora y de la fauna

³⁹ Como se dijo anteriormente, la Cumbre de Río establece un Plan de Acción, que se denomina Agenda 21, la cual identifica las materias objeto de la protección ambiental.

Como ya se dijo, la protección de la flora y de la fauna ha sido el objetivo de los primeros acuerdos internacionales del medio ambiente. Hay ejemplos muy antiguos de convenios internacionales aplicables en esta materia: el más conocido es el ya mencionado Convenio de París de 1902 para la protección de pájaros útiles a la agricultura. Respecto de los animales marinos hay ejemplos aún más antiguos, como el anteriormente referido acuerdo sobre la pesca de las focas en el Mar de Bering. En la actualidad, existen pautas y directrices ampliamente aceptadas en lo que se refiere, particularmente, a la protección de las especies en extinción⁴⁰. Han aparecido importantes instrumentos internacionales relativos a los humedales de importancia internacional⁴¹, el comercio de especies en extinción⁴² y más recientemente, la conservación de la diversidad biológica⁴³. En el contexto regional, diferentes acuerdos sobre la conservación de estos ecosistemas fueron adoptados en África⁴⁴, en América⁴⁵, en Asia⁴⁶, en Europa⁴⁷, en el Pacífico Sur⁴⁸ y en el Caribe⁴⁹.

Protección del Medio Ambiente Marino

La normativa jurídica internacional que regula la protección internacional del medio marino contra la contaminación está actualmente bastante desarrollada. El creciente uso de los mares y océanos con los más diversos fines, la difícil tarea de hacer frente a la

⁴⁰ Convención de las Naciones Unidas sobre el comercio internacional de las Especies Amenazadas de Extinción.

⁴¹ Convención de Ramsar sobre Tierras Húmedas de Importancia Internacional, 1971.

⁴² Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural del Mundo, 1972.

⁴³ Convención sobre la Diversidad Biológica, 1992.

⁴⁴ Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Argelia, 1968 y el Protocolo respecto de las Areas Protegidas y de la Fauna y Flora Salvaje en la Región Oriental Africana, Nairobi, 1985.

⁴⁵ Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Fauna, Washington, 1940.

⁴⁶ Acuerdo sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Kuala Lumpur, 1985.

⁴⁷ Ver por ejemplo la directiva 79/40 CEE del Consejo, del 2 de abril de 1979 sobre la Conservación de los Pájaros Salvajes y la directiva 92/43 CEE del Consejo, del 21 de mayo de 1992 sobre la Conservación del Habitat Natural y de la Flora y Fauna.

⁴⁸ Convención sobre la Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Región del Pacífico Sur, Noumea, 1986.

⁴⁹ Protocolo concerniente la Protección de Areas Especiales y de la Fauna en la Región del Caribe, Kingston, 1990.

contaminación que ello produce y la gravedad de los daños que ésta puede ocasionar a las especies vivas que en él habitan, al litoral y a las playas, y distintos intereses científicos y culturales, explican que la acción internacional para la protección de este medio sea de las más importantes en resultados a nivel regional y mundial. En el plano internacional, la Convención de Montego Bay de 1982 es la culminación de toda una evolución en la materia⁵⁰. Esta Convención establece la obligación de los Estados de proteger y preservar el medio marino tomando todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación procedente de cualquier fuente. Esta contaminación marina puede originarse a través de una gran cantidad de actividades y fuentes: puede producirse desde la tierra (por aguas fluviales contaminadas), desde el aire (por experiencias nucleares realizadas en la atmósfera), desde los fondos marinos, por actividades allí realizadas o por actividades en la superficie de la masa de agua (por vertidos desde buques o actividades en las plataformas petrolíferas). A través de ésta, se afirma en el Derecho positivo, el principio general de no dañar el medio marino en cuanto tal.

Distintos acuerdos relativos a las diferentes fuentes de contaminación marina han sido adoptados tanto con anterioridad a esta Convención como con posterioridad a la misma.

Existen tratados de protección global sobre la prevención de la contaminación por vertimiento de desechos⁵¹, sobre la protección del ambiente durante operaciones de salvamento⁵² y sobre la respuesta en caso de contaminación por hidrocarburos⁵³. Sin embargo, a pesar de que la contaminación marina de origen terrestre constituye el 70 por ciento del total, no existen acuerdos a nivel internacional que la regulen. En el contexto regional, se han adoptado acuerdos relativos a la lucha contra la contaminación del mar por hidrocarburos, a la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves⁵⁴ y relativos a la contaminación de origen terrestre⁵⁵. Estos acuerdos han sido reforzados a través de una extensa red de convenios adoptados en el contexto del Programa de los Mares Regionales bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁵⁶.

⁵⁰ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar, Montego Bay, 1982.

⁵¹ Convención sobre la Prevención de la contaminación del Mar por el Vertimiento de Desechos y Otras Materias, Londres, diciembre 1972.

⁵² Convención Internacional sobre Salvamento, Londres, 1989.

⁵³ International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, London, November, 1990.

⁵⁴ Convenio de Bonn, junio 1969, Convenio de Copenhague, setiembre 1971 y Convenio de Oslo, febrero 1972.

⁵⁵ Convenio sobre la Prevención de la Contaminación Marina de Origen Terrestre, junio 1974. Este Convenio ha sido enmendado en una reunión celebrada en París en marzo de 1986, para incluir disposiciones para la prevención de la contaminación transatmosférica.

⁵⁶ Así encontramos el Convenio para la protección del Mar Mediterraneo, el Convenio de Kuwait sobre la cooperación para la

Protección de los recursos de agua dulce

El uso de las aguas de los ríos y de los lagos, con finalidades de lo más diversas, incluso para el desagüe de refrigeradores de centrales nucleares o térmicas y para el vertido de desechos industriales o urbanos, ha aumentado en las últimas décadas. En consecuencia, los problemas de contaminación transfronteriza también se han incrementado. En el plano internacional, se observan esfuerzos recientes dirigidos al desarrollo de reglas aplicables a todos los ríos de alguna región en particular⁵⁷ o a todos los ríos en general⁵⁸. Existe una normativa jurídica a nivel de la protección individual de los ríos que busca proteger el uso de los mismos y mantener la calidad de sus aguas. Así, encontramos tratados multilaterales relativos a la protección del Rhin⁵⁹ en Europa, a la gestión y ordenación de los recursos medioambientales de las cuencas de los ríos Níger, Chad y del río Zambezi en África y a la protección de la cuenca del Río de la Plata en América del Sur. En lo que se refiere a los lagos, éstos también han sido objeto de protección jurídica tanto en Europa como en Estados Unidos⁶⁰.

Protección de la atmósfera.

protección del medio marino aplicable al área del Golfo Pérsico, convenios sobre la protección marina en las áreas del Golfo de Adén y del Mar Rojo, de las zonas costeras de África Central y Occidental y sobre la protección y mejora del medio marino en la región del Caribe, éste acompañado de un protocolo relativo a la cooperación en materia de lucha contra los vertidos de hidrocarburos en la región.

⁵⁷ Convención sobre la Protección y el Uso de los cursos de aguas transfronterizos y de los Lagos Internacionales, Helsinski, 1992.

⁵⁸ Proyecto de artículos realizados por la Comisión de Derecho Internacional en materia de "usos de los cursos de agua internacionales para fines diferentes de la navegación" sobre una posible normativa jurídica al respecto, 1992.

⁵⁹ Además del Rhin, muchos de los ríos europeos se hallan bajo la supervisión de comisiones internacionales que, en base a los tratados, poseen competencia para controlar el estado de las aguas y para proponer medidas para reducir la contaminación. Cabe también hacer mención del convenio europeo, adoptado en el marco del Consejo de Europa en setiembre de 1968, relativo a la limitación del empleo de ciertos detergentes en los productos para lavado y limpieza, por el cual los Estados partes se obligan a que dichos detergentes sean biodegradables hasta un 80 por ciento.

⁶⁰ Convenio para la protección del lago Constanza (1960), del lago Lemán (1962) y de los lagos Mayor y Lugano (1972) y el Tratado entre Estados Unidos y Canadá relativo a la calidad de las aguas de los Grandes Lagos (1972).

La contaminación del aire se produce de varias formas: a través de la emisión de gases o partículas por industrias, de plantas generadoras, de automóviles, barcos o aeronaves, a través de la dispersión en el aire de productos químicos, del polvo ocasionado por actividades en la tierra y de partículas atómicas producto de "escapes" desde centrales o reactores nucleares o por explosiones nucleares. Este tipo de contaminación adquiere relevancia ya que la misma es el origen de la sucesiva contaminación de ríos, lagos, tierra o mares y tiene impactos nocivos tanto sobre el clima, como sobre los fenómenos atmosféricos (lluvias ácidas) o sobre la capa de ozono. Ella es de alcance más universal que las otras y sus efectos pueden resultar catastróficos.

La regulación jurídica adoptada en la materia incorpora normas sobre la contaminación transfronteriza, el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático. Actualmente existen medidas que limitan la emisión atmosférica de determinadas sustancias lo que supone importantes consecuencias en lo que respecta a los modelos de producción industrial y particularmente al uso de la energía. A nivel internacional, el tratado más destacado en la materia, por su carácter multilateral y específico, es el Convenio de Ginebra de 1979 cuyo cometido era comprometer a las partes a que limiten y reduzcan gradualmente, dentro de lo posible, la contaminación atmosférica provocada sobre todo por dióxido de sulfuro y óxido de nitrógeno que produce las llamadas "lluvias ácidas". Este convenio ha sido complementado por subsiguientes protocolos relativos al dióxido de sulfuro⁶¹, al óxido de nitrógeno⁶² y a los componentes orgánicos volátiles⁶³. Sobre este modelo de regulación transfronteriza es que se adopta el Convenio para la protección de la capa de ozono⁶⁴, complementado por el Protocolo de Montreal de 1987 y enmendado en 1990 y 1992, momento en que las partes acuerdan acelerar el cronograma establecido para la reducción de la producción y consumo de clorofluorocarbonos y de halones. De aplicación global es también el Convenio sobre los cambios climatológicos. Dicho Convenio, que entró en vigor en Marzo de 1994, si bien no crea compromisos en lo que se refiere a limitar la emisión de los gases de efecto invernadero por parte de los Estados, reconoce la amenaza seria que suponen los cambios climáticos y establece las bases para una acción futura⁶⁵.

⁶¹ Protocolo sobre la Reducción de la Emisión de Dióxido de Sulfuro o de su Flujo Transfronterizo a un Treinta por Ciento como mínimo, Helsinki, julio 1985.

⁶² Protocolo relativo al Control de la Emisión de Oxido de Nitrógeno o de su Flujo Transfronterizo, Sofía, octubre 1988,

⁶³ Protocolo relativo al Control de la Emisión de Componentes Orgánicos Volátiles y de su Flujo Transfronterizo, Ginebra, noviembre 1991.

⁶⁴ Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Viena, marzo 1985.

⁶⁵ Para muchos este Convenio no alcanzó los objetivos esperados: las expectativas eran de que se buscaría estabilizar o incluso reducir la emisión de los gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados, en cambio, la formulación es vaga e imprecisa respecto de la estabilización y no se prevén compromisos en lo que se refiere a la reducción de los gases mencionados. Ver al respecto: Bodansky, Daniel

Desechos Tóxicos.

La normativa jurídica internacional que se refiere a la gestión de los desechos tóxicos se limita actualmente a regular el comercio, la manipulación y la eliminación de los desechos tóxicos y peligrosos. Estas medidas apuntan a la prevención y minimización, a través de incrementos en los costos, de los desechos tóxicos. Su finalidad es por lo tanto limitar la producción industrial de los mismos. A nivel global, el único instrumento regulador es el Convenio de Basilea, aprobado en marzo de 1989, sobre el control transfronterizo de los desechos peligrosos y su eliminación⁶⁶. Este prevé el derecho soberano de prohibir la importación de los mismos, la prohibición de su exportación a Estados que no son partes, con sujeción a ciertas excepciones, la obligación de reducir a un mínimo la producción de estos desechos y de eliminarlos lo más cerca posible de la fuente de producción. Afirma además la obligación de los países industrializados de ayudar a los países en desarrollo en cuestiones técnicas relativas a su manipulación. En 1990, la IV Convención de Lomé da un paso más: se prohíbe la importación y exportación de éstos entre la Unión Europea y algunos de los países africanos, caribeños y del Pacífico. En 1991, el Convenio de Bamako prohíbe las importaciones de desechos peligrosos a los países de África y amplía la definición de éstos al incluir aquellas sustancias cuyo uso está prohibido en el país exportador⁶⁷. La regulación global de los desechos radioactivos, en cambio, no supone obligaciones para los Estados sino que lo que existen son pautas y prácticas a seguir establecidas por la Agencia Internacional de Energía Atómica. La gestión de otras sustancias peligrosas, como ser químicos y pesticidas no se encuentra regulada todavía por un instrumento legal internacional. Aunque sí existen normas no obligatorias que regulan la gestión de estas sustancias en lo que respecta al comercio internacional y en relación a la seguridad laboral⁶⁸.

VII- Implementación de principios y normas ambientales.

Existen diferentes medios a través de los cuales se trata de ejecutar la normativa jurídica sobre Medio Ambiente tanto a nivel regional como internacional. Entre ellos encontramos: estudios de impacto ambiental, acceso a y divulgación de información relativa al ambiente, responsabilidad por daños y perjuicios ambientales, regulación a nivel económico que incluye la regulación del comercio y disposiciones relativas a los recursos financieros y mecanismos para la resolución de controversias.

"The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary" en Philippe Sands (ed.) *Greening International Law*. Op. cit.

⁶⁶ Convenio sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Basilea, Suiza, marzo de 1989.

⁶⁷ Convenio sobre la Prohibición de Importaciones a África y sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos y la Gestión de los Desechos Peligrosos en África, Bamako, enero 1991.

⁶⁸ FAO, 1985, Código de Buena Conducta sobre la Distribución y el Uso de Pesticidas. Convenio sobre el Uso Seguro de químicos en el Área Laboral, Ginebra, Junio, 1990.

Estudios de impacto ambiental.

Estos estudios plantean la necesidad de que todo proyecto de desarrollo analice el impacto que el mismo tendría sobre el Medio Ambiente con la finalidad de determinar si se debe o no llevar a cabo. Existen además requerimientos respecto a la consideración de posibles alternativas, a la divulgación de información sobre dichos proyectos y a la participación de los ciudadanos locales en los procesos de toma de decisión.

A pesar de que este tipo de estudio no se exige en forma obligatoria por ninguno de los tratados internacionales, varios de los acuerdos regionales y sectoriales incluyen disposiciones al respecto. Así, el Convenio de Montego Bay de 1982 sobre los Derechos del Mar, el Acuerdo Asiático de 1985 sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, el Convenio de 1988 que regula las actividades relativas a los recursos minerales de la Antártica y el Convenio de 1992 sobre la Diversidad Biológica adoptan este criterio en su normativa jurídica. La Declaración de Río señala la necesidad de que estos estudios de impacto ambiental se utilicen como instrumentos a nivel nacional en aquellas actividades que pudieran tener un impacto nocivo para el entorno y están sujetas a la decisión de una autoridad competente⁶⁹. Actualmente, es común que los bancos mundiales para el desarrollo incorporen estos requerimientos dentro de los mecanismos de aprobación de proyectos⁷⁰.

Información ambiental.

La necesidad de informar sobre esta materia ha ido adquiriendo relevancia. El acceso a una información clara respecto de la problemática ambiental podría influir en el comportamiento de todos los actores tanto a nivel de los individuos como a nivel internacional y por lo tanto se aseguraría la plena participación de los ciudadanos en las decisiones que repercuten en la protección ambiental. Los distintos mecanismos y técnicas internacionales previstos incluyen: exigencias de informes por parte de los actores internacionales, establecimiento del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente y el establecimiento de programas de monitoreo y de observación. Estos tienen como finalidad fomentar la protección ambiental y, al mismo tiempo, eliminar diferencias entre Estados que pudieran crear condiciones de competencia desigual. De esta manera, la necesidad de acceso a la información existente en la materia tiene un fundamento tanto ambiental como económico.

Responsabilidad por daños y perjuicios ambientales.

⁶⁹ Declaración de Río, Principio 17.

⁷⁰ En nuestro país, por ejemplo, el 19 de enero de 1994 fue aprobada la Ley de Impacto Ambiental, ley 16.466. A través de ella se declara de interés general y nacional la protección del Medio Ambiente así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo. En su art. 6 enumera las actividades, construcciones u obras públicas o privadas que deben de ser sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental, exigiéndose para iniciar su ejecución la autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La figura de la responsabilidad por daños ambientales responde a una evolución de la doctrina y de la práctica internacionales. La situación crítica a la que está llegando el medio ambiente hace que determinados daños ecológicos se consideren como particularmente graves y por lo tanto merecedores de un régimen de responsabilidad. Este tipo de responsabilidad ha sido formulada por el proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados⁷¹ en donde se establece que un crimen internacional puede resultar "de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia y la protección del medio humano, como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera y de los mares". El objetivo es sancionar la violación de obligaciones que tutelan intereses fundamentales de la Comunidad internacional que son de interés común para la Humanidad en la protección del patrimonio ecológico mundial.

La Declaración de Estocolmo ya reconocía la importancia de esta figura. En su principio 21 se refiere a la responsabilidad de los Estados en materia de contaminación transfronteriza. En su Principio 22 señala la necesidad de cooperación para continuar desarrollando el concepto de responsabilidad e indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Sin embargo, la limita a aquellos daños causados por las actividades que los Estados realizan dentro de su jurisdicción o bajo su control en zonas situadas fuera de éstas.

Los tratados internacionales pueden imponer obligaciones a los Estados pero también, como ha venido ocurriendo en estos temas, a los actores privados que causen algún tipo de daño ambiental. Los primeros convenios internacionales que identifican a las empresas privadas como sujetos de este tipo de responsabilidad son aquellos que establecen obligaciones respecto de los posibles daños que las actividades de las instalaciones nucleares produzcan. Estos establecen un régimen de responsabilidad civil objetiva, canalizada sobre el explotador de la instalación nuclear, en caso de accidente que cause daño a terceros⁷². El crecimiento del comercio internacional de desechos y sustancias peligrosas ha llevado a que los nuevos tratados incorporen la responsabilidad civil por daños ambientales incluyendo cada vez más a los actores privados como sujetos de la misma⁷³. Sin embargo, actualmente no existen tratados cuya normativa regule la responsabilidad civil estatal.

⁷¹ Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, art. 19-3.d).

⁷² Convenio de París, en el marco de la OCDE, sobre Responsabilidad Civil en el Ambito de la Energía Nuclear, julio, 1960; el Convenio de Viena, en el marco de la AIEA, sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, mayo, 1963.

⁷³ Convenio sobre la Responsabilidad Civil por Daños Causados durante el Transporte de Bienes Peligrosos por Carretera, por Ferrocarril y por Navegación Interior, Ginebra, octubre, 1989; Convenio sobre la Responsabilidad Civil por Daños que resulten de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente, Lugano, 1993.

Enfoques económicos.

En la medida en que los medios clásicos de ejecución de la normativa jurídica ambiental no han resultado del todo eficaz, distintos mecanismos financieros y económicos comienzan a surgir con la finalidad de proteger el medio ambiente. Acuerdos y actos internacionales recientes como la Declaración de Río, promueven el uso de estas medidas. La creciente interdependencia que se comienza a visualizar entre la economía internacional y el Derecho Internacional Ambiental conduce a que cada vez más se utilicen estos instrumentos como medios de poner en práctica una protección ambiental eficiente.

Las cuestiones ambientales han comenzado a formar parte de los distintos acuerdos comerciales y de cooperación económica adoptados a nivel regional y global. La actual Organización Mundial del Comercio (ex-Gatt), la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte regulan situaciones en las cuales un Estado adopta unilateralmente medidas de protección ambiental que tienen por efecto limitar o prohibir el comercio.

Por una parte, varios organismos y tribunales internacionales han alcanzado diferentes conclusiones en lo que se refiere al balance que se busca entre el comercio y los objetivos ambientales. La tendencia general se refleja en el hecho de que ellas reconocen que ciertos requisitos ambientales justifican algunas limitaciones al libre comercio. Por otra, la Conferencia de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente relaciona los procesos creados por la misma para alcanzar un desarrollo sustentable con las regulaciones del Gatt sobre el libre comercio. En la Agenda 21 se hace un llamado a la comunidad internacional con el objetivo de asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente con vistas a lograr un desarrollo sustentable a través de los distintos foros multilaterales.

Existen varias declaraciones intergubernamentales que señalan la importancia de los mecanismos económicos y fiscales como instrumentos en la protección internacional del medio ambiente. Ellas apoyan por ejemplo la imposición de impuestos, de sistemas de cuotas, de concesiones de incentivos fiscales y permisos transferibles, pero no hay hasta el momento instrumento legal internacional que las establezca. En este respecto, la propuesta realizada por la comisión de la Unión Europea en relación a la imposición de un impuesto basado en componentes energéticos y en componentes que contengan dióxido de carbono tiene por objetivo limitar el uso de combustibles fósiles y así combatir el cambio climático⁷⁴. El uso de recursos financieros para promover proyectos y actividades que sean beneficiosas para el ambiente ha ido adquiriendo una importancia creciente en el Derecho Internacional Ambiental. En primer lugar, las instituciones de desarrollo y financiamiento multilaterales comienzan finalmente a incorporar consideraciones del tipo ambiental en sus actividades y procesos decisorios. En segundo lugar, se prevé la asignación de recursos financieros y técnicos a los países en desarrollo para que puedan enfrentar los costos que suponen las exigencias en materia de protección ambiental internacional. En este sentido surge un nuevo modo de relacionamiento Norte-Sur: se crea un sistema a través del cual el cumplimiento de

⁷⁴ Comunicado de la Comisión Europea al Consejo: Una Estrategia Común para limitar las Emisiones de Dióxido de Carbono y para mejorar la eficiencia energética, Comisión de la Unión Europea, Doc. XI/626/91, setiembre 1991.

las disposiciones internacionales ambientales por parte de los países en desarrollo queda supeditado a la provisión de recursos financieros por parte de los países desarrollados. El Protocolo de Montreal de 1990 es el primer acuerdo que condiciona el cumplimiento de un tratado directamente a la provisión de créditos o de fondos creándose para ello el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, administrado conjuntamente por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Este Fondo asigna recursos a aquellos proyectos ambientales relacionados con el agotamiento de la capa de ozono, el cambio climático, la diversidad biológica y la protección de las aguas internacionales.

Mecanismos de implementación y de resolución de controversias.

Finalmente, es claro que no alcanza con adoptar simplemente principios ambientales a través de la ratificación de tratados internacionales. Estos deben de ser aplicados e implementados a nivel nacional por intermedio de políticas y programas. Así, se han ido creando distintos mecanismos legales cuya función es la de asegurar el cumplimiento de la normativa jurídica internacional ambiental y la de establecer procedimientos para la resolución de controversias. Este proceso se encuentra aún en su etapa embrionaria. Ante la ausencia de reglas claras que señalen pautas de comportamiento a seguir por los Estados en áreas como la emisión de gases atmosféricos, el vertimiento y el transporte de desechos tóxicos y la producción de sustancias peligrosas, la eficacia de estos mecanismos frente a un aumento en las disputas interestatales está todavía por verse. Viejos resabios, consecuencia de un orden legal que se fundamenta en el principio de soberanía, continúan vigentes. La idea de ceder soberanía en favor de la protección del medio ambiente, y por lo tanto, en favor de la cooperación internacional como base de un planeta ambientalmente seguro y sostenible es reciente. Mientras los Estados y las instituciones internacionales no se comprometan a cumplir con la normativa jurídica ambiental por ellos establecida, difícilmente estos procesos legales internacionales adquieran fuerza obligatoria.

VIII- Insuficiencias del Derecho Internacional Ambiental.

A pesar de que los logros alcanzados en lo que se refiere a la sistematización de la protección ambiental son incuestionables, la limitada implementación y escasa capacidad coercitiva sugieren que el Derecho Internacional Ambiental se encuentra aún en su etapa de formación. La legislación es descentralizada: las iniciativas se desarrollan en el seno de diferentes y variadas organizaciones internacionales a nivel nacional, regional e internacional. El resultado es un conjunto de iniciativas inadecuadamente coordinadas que se traducen en medidas que muchas veces se duplican y que otras se contradicen. No podemos decir entonces que exista una estructura global dotada de coherencia jurídica sino que, por el contrario, ese esfuerzo es necesario.

Las insuficiencias que presenta el orden legal establecido para la protección del ambiente son muchas. Las mismas existen no solamente a un nivel general que podría ser filosófico y teórico, sino que también se reflejan en los distintos niveles específicos de cada acuerdo. El obstáculo más importante que debe superar este orden legal es el modelo

Estado-céntrico, el modelo de desarrollo económico y la estructura antropocéntrica que caracterizan la era actual. En definitiva, una vez que los Estados concienticen y por lo tanto reconozcan la necesidad de regular el impacto que las actividades humanas tienen en el equilibrio ecológico, ya que en ello se basa su propia supervivencia y seguridad, estos modelos irán perdiendo relevancia en función de una cooperación internacional dirigida hacia la protección ambiental. Hacer un análisis específico de cada contradicción que surja de un estudio pomenorizado de la normativa jurídica ambiental excede el objeto de este trabajo. Por ello, nos proponemos simplemente señalar aquellas problemáticas básicas que subyacen el orden legal establecido debilitando su eficacia.

El Derecho Internacional Ambiental presenta, además de las debilidades que le son propias, aquellas que caracterizan al Derecho Internacional vigente en general. Uno de los problemas más importantes radica en el hecho de que la realidad jurídico-política del sistema internacional nos lo muestra todavía dividido en una pluralidad de Estados reluctantes a ceder soberanía. Consecuencia de ello es un sistema internacional voluntarista, en el que las decisiones políticas que lo afectan globalmente deben de ser adoptadas por el mecanismo de la "auto-vinculación", es decir, por "consenso". Este sistema legal basado en la concreción de tratados obliga únicamente a aquellos Estados que son partes. La historia nos muestra que la elaboración de tratados es una tarea ardua: los compromisos entre Estados son difíciles de lograr, los intereses de éstos son muy diversos y los problemas se acentúan cuando los intereses económicos entran en juego. Por consiguiente, estos tratados se logran sobre bases mínimas y por lo tanto en general insuficientes.

Como puede observarse a través de este trabajo, los tratados relativos a la protección ambiental no suelen establecer un aparato institucional muy desarrollado ni órganos dotados de poderes de decisión. En general, se trata de establecer un mínimo de esbozo organizativo que deje en manos de los Estados las decisiones relativas a la aplicación del convenio. La situación actual demuestra que parece difícil legislar hacia el futuro. La ausencia de conocimientos científicos absolutos permite que surjan muchas y variadas incertidumbres respecto a las causas que producen amenazas al equilibrio ecológico. En razón de ello, las fuerzas económicas y políticas que conforman los Estados tienden a dejar para más adelante la toma de decisiones en materia ambiental, decisiones que para algunos ya es tarde tomar. Aparecen así frecuentemente instancias convencionales de cooperación, que presentan una estructura jurídica y administrativa ligera y, en general, una corta existencia: comisiones, comités, grupos de trabajo, reuniones de expertos y grupos ad hoc. Sumado a ello, son los propios Estados los que son llamados a resolver las cuestiones que aparejan la aplicación de cada tratado en el marco de reuniones consultivas. De nuevo aquí, la adopción de decisiones se hace en base a un consenso, posponiendo aquellas cuestiones sobre las que no hay acuerdo unánime para momentos más propicios.

Otro de los problemas que surge cuando se trata de tutelar un objeto con las características del medio ambiente se relaciona con aquellas normas que alcanzan a los espacios comunes (espacio ultraterrestre, fondos marinos y oceánicos, Antártica, alta mar) que constituyen parte del patrimonio ecológico colectivo de los Estados, más allá de su jurisdicción. Tales normas, protectoras de intereses tan vitales de la comunidad internacional, deberían alcanzar también a ese patrimonio ecológico "par affectation" que los Estados poseen bajo su propia jurisdicción, pero que forma parte indisoluble de la Biósfera: atmósfera, flora y fauna salvaje, patrimonio histórico y cultural, etc. Sin embargo, este hecho no se da de modo rotundo y definitivo. La fuerte reacción que apareja en algunos la noción de patrimonio

ecológico de la Humanidad demuestra claramente las dificultades frente a las cuales se encuentra la protección internacional del medio ambiente. Se dice, por ejemplo, que las cuencas del Amazonas y del Congo, consideradas las mayores reservas de oxígeno, podrían constituir el tipo de patrimonio común de la Humanidad. Por esta razón y, porque el oxígeno es indispensable para la vida de todo el planeta, los Estados responsables de las mismas deberían rendir cuentas de la gestión que realizan de esta riqueza vital a toda la comunidad internacional. En un contexto de explotación en común, solidaria, despojada de todo egoísmo nacional y fundamentada en la cooperación internacional, dicha idea no haría más que reflejar un protección ambiental eficaz y responsable.

El antropocentrismo que caracteriza el mundo de hoy se refleja también en la normativa ambiental. A pesar de su nombre -Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano- y de su tono ciertamente antropocéntrico, la Declaración de Estocolmo reconoce, en cierta medida, que el hombre es parte integral del ecosistema y que toda actividad humana está limitada por el medio ambiente. Por su lado, la Carta Mundial de la Naturaleza se refiere no sólo al hecho de que el hombre forma parte de esta naturaleza sino también expresa el concepto de que toda forma de vida es única y debe de preservarse independientemente del valor que tenga para el ser humano. Sin embargo, la Declaración de Río vuelve a incorporar al hombre en el centro de la problemática: considera al ser humano como centro de las preocupaciones ambientales. Y, en la medida en que este documento integra la normativa jurídica ambiental con conceptos propios del Derecho Económico y del Derecho al Desarrollo, los límites del Derecho Internacional Ambiental se desdibujan aún más. De acuerdo al Principio 4 tenemos que "a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada". No obstante, uno de los objetivos de la Cumbre de la Tierra era promover aun más el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental, no obstante, el Principio 27 ni siquiera hace referencia a este término al establecer la necesidad de cooperación en "el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible". Claramente, el concepto de medio ambiente pierde independencia y pasa a formar parte del concepto de desarrollo. Incluso, el preámbulo hace referencia a la protección no sólo de la integridad del sistema ambiental sino también a la protección del desarrollo mundial. En definitiva, esto contradice el objetivo principal del Derecho Internacional Ambiental, o sea la protección de la integridad del medio ambiente.

IX- Reflexiones finales.

Hechos como los ocurridos en Bhopal, India o en Chernobyl, Ucrania nos demuestran la magnitud que la problemática del Medio Ambiente adquiere en el plano internacional. Las consecuencias de dichos accidentes afectaron personas y lugares más allá de las fronteras de estos Estados, demostrando que dichas fronteras no constituyen un obstáculo cuando se trata de un desastre ambiental. Mientras tanto, distintas amenazas ambientales de carácter global han ido aumentando su capacidad potencial de poner en peligro la vida en la tierra. Fenómenos como la destrucción de la capa de ozono, el cambio climático, el calentamiento de la tierra, la lluvia ácida, la deforestación y la desertificación aparejan diferentes problemas que no pueden ser resueltos de manera independiente. Los efectos que estos fenómenos producen en la vida y en la salud de los individuos así como en las estructuras productivas, económicas, sociales y políticas de los países han llevado a que, de una u otra manera, los Estados incorporen en la agenda internacional las cuestiones ambientales. A partir de la

Conferencia de Estocolmo, aunque lentamente, los Estados han ido concientizando el hecho de que el bienestar del planeta y, por consiguiente, de los seres humanos que en él viven, depende de un comportamiento ambientalmente responsable que prevenga el deterioro y la destrucción de esta unidad ecológica que es la Tierra.

El rápido desarrollo económico y el aumento del nivel de vida de los diferentes países se ha producido a costa del progresivo deterioro del medio ambiente. En estos términos, el contexto económico en el cual las prácticas y políticas ambientales evolucionan adquiere relevancia. El crecimiento económico es una de las prioridades en las agendas de los Estados independientemente de su estructura política, social y cultural. Sin embargo, la actual estrategia de desarrollo económico, basada en el crecimiento intensivo y en la producción estandarizada para un consumo en masa que lleva a producir al máximo sin tener en cuenta el impacto ambiental, tiene evidentemente consecuencias nocivas para el entorno. La obra "La Tragedia de los bienes comunes" (The Tragedy of the Commons) ilustra claramente como funciona esta lógica⁷⁵. Ella expresa, en cierta medida, el dilema que enfrenta el mundo actual: el modelo de desarrollo adoptado ha llevado a que los tiempos que la naturaleza necesita para regenerarse no sean respetados.

El ejemplo muestra, en definitiva, qué pasa con los bienes comunes (que para el caso que tratamos también se aplica a los bienes no comunes, propiedad de los individuos) cuando las demandas relativamente ilimitadas del hombre entran en colisión con las posibilidades limitadas de un determinado recurso común. La tragedia de los bienes comunes puede darse siempre que se trate de extraer determinada riqueza de un bien, como es el caso de la explotación de una pesquería. Y lo mismo ocurre cuando se incorpora algo al ambiente. Como sucede con la contaminación producto de la emisión ya sea de gases, aguas servidas, basura o residuos de hidrocarburos. Mientras no existan normas apropiadas que regulen estas situaciones en las que la libertad absoluta puede tener un efecto destructivo y contraproducente, aquél que contamina optará, en base a un cálculo de costos y beneficios, por aquello que le resulte más beneficioso, es decir, por contaminar el medio ambiente.

Por lo tanto, la existencia de una política ambiental y en consecuencia de una normativa jurídica sobre el medio ambiente, de características restrictivas, cambiaría este escenario de deterioro ambiental creciente por uno en el cual los Estados colaborarían en lo que se refiere a la gestión de los recursos. En este contexto, el Derecho Internacional Ambiental asume un papel importante: los Estados resuelven los problemas que surgen como consecuencia del deterioro ambiental en el marco de los tratados y acuerdos internacionales. Este se constituye entonces como uno de los instrumentos más importantes que tiene la política ambiental internacional para cumplir con su cometido: administrar la gestión del medio ambiente a escala global. Y ante la necesidad de actuar a pesar de la incertidumbre científica respecto de determinadas cuestiones y ante la dificultad que la gestión de los bienes comunes plantea, los Estados regulan sus acciones a través de él. El objetivo es proteger el ambiente y asegurar al mismo tiempo que en ninguna parte de un acuerdo se de lugar al empeoramiento de la situación económica y la calidad de vida de la población.

⁷⁵ Garrett, Hardin "The Tragedy of the Commons", Science 162, December 13, 1968.

Sin embargo, la capacidad del Derecho Internacional como instrumento en la aplicación de las políticas ambientales se ve reducida por las características propias de la temática ambiental. Los acuerdos ambientales se diferencian de otro tipo de acuerdos ya que los mismos responden a la evidencia científica. Para entender un problema ambiental y lograr su solución efectiva, se requiere de una determinada certeza científica que confirme dicho problema. No obstante se observa que los retrasos que se producen al momento de firmar estos acuerdos no se basan en cuestiones relacionadas con la incertidumbre científica sino que provienen de las diferencias ideológicas, políticas y económicas que caracterizan a los distintos actores. Al momento de firmar los acuerdos, los intereses en juego y las variables involucradas son tantas que las soluciones a las cuales se llegan se realizan sobre bases minimalistas. Una variante que parece tener resultados positivos es el sistema de convenciones-protocolos⁷⁶. Este enfoque no pretende resolver todas las cuestiones esenciales en una única negociación sino que separa las distintas cuestiones para ser negociadas en diferentes acuerdos. Primeramente, los Estados adoptan un acuerdo marco que establece la necesidad de cooperar para lograr los objetivos ambientales que se pretenden alcanzar. Luego, las partes negocian por separado cada protocolo, cada uno conteniendo medidas específicas. Algunos acuerdos ambientales internacionales han utilizado medidas comerciales para asegurar el cumplimiento de sus reglamentos y para impedir que algunos países se aprovechen de la situación. La amenaza de aplicar sanciones comerciales contra los que no son miembros de estos acuerdos podría tener incluso el efecto de que más países participen en tales convenios⁷⁷.

La experiencia hasta ahora nos muestra que no alcanza con tener el acuerdo de los actores más importantes a nivel global. El orden legal que caracteriza la protección internacional del medio ambiente se conforma como una red de unidades políticas, económicas y sociales que interactúan con el fin de lograr entendimientos, crear obligaciones, prácticas y costumbres que se constituyen como una política ambiental en base a la cual se crea el Derecho Internacional Ambiental. El concepto de soberanía y los conflictos socio-políticos y económicos están tan arraigados que los organismos ambientales internacionales deberían, en la medida en que les fuera posible, sobrepasar el nivel estatal e impulsar la comunicación entre los organismos no gubernamentales, las agencias internacionales y las estatales estableciendo nuevos valores, normas y expectativas. En base a ello, nuevos acuerdos internacionales pueden ser implementados y lograr, por consiguiente una protección más efectiva del medio ambiente⁷⁸. Finalmente, la implementación de las políticas ambientales y de la normativa jurídica en la materia va a depender también de la cooperación que se pueda obtener a nivel nacional y local. Las cuestiones relacionadas con la conservación de la diversidad biológica, por ejemplo, dependen no solamente de las

⁷⁶ Ejemplo de ello son el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono y el Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, entre otros.

⁷⁷ CEPAL, Comercio Internacional y Medio Ambiente. La discusión Actual. Chile, 1995.

⁷⁸ Al respecto ver Developments in the Law: International Environmental Law, Part IV. The Harvard Law Review Association, U.S.A., 1991.

actitudes de los gobiernos sino que también dependen de la de los campesinos que viven en las zonas tropicales y necesitan de la tierra para alimentarse.

Si el nuevo orden internacional al cual los Estados aspiran debe hacerse realidad, uno de los primeros requisitos es que los principios relativos a la protección del medio ambiente tengan una aplicación real. Y, considerando que tiene un sólido respaldo, el de su propia necesidad, esta aplicación real se dará de un modo u otro.

X- Conclusiones

Los fenómenos de deterioro ambiental global arriba mencionados aparejan, en definitiva, diferentes problemas que no pueden ser resueltos de manera independiente. Los efectos que estos fenómenos producen en la vida y en la salud de los individuos así como en las actividades productivas, económicas, sociales y políticas de los países han llevado a que, de una u otra manera, los Estados incorporen en sus agendas internacionales las cuestiones ambientales.

En definitiva, la problemática ambiental no es ajena a la globalización: su carácter global es lo que la define. En primer lugar, el hombre enfrenta hoy una serie de problemas ambientales a nivel mundial, los cuales afectan a todos por igual y sólo pueden ser manejados en base a la cooperación entre, por lo menos la mayoría de los Estados, sino todos. Controlar el cambio climático, disminuir la emisión de gases causantes del efecto invernadero, prevenir la pérdida de la biodiversidad son algunos de los ejemplos. Segundo, el aumento de los problemas ambientales a nivel regional y local, como la degradación urbana, desertificación, desforestación, contaminación de las aguas dulces, repercute en las formas de relacionamiento internacional creando conflictos y tensiones entre y dentro de los Estados, debilitando las ya débiles economías de los países pobres y aumentando el número de refugiados. Y en tercer lugar, la globalización del tema ambiental se deriva de la compleja relación que existe entre la generación de problemas ambientales y la globalización de la economía mundial. En este contexto, existen distintas causas que llevan al deterioro ambiental. Por un lado el desarrollo de los países industrializados se basó en altos e insostenibles niveles de consumo energético y de utilización de recursos naturales. Por otro, ya se reconoce que existe una conexión entre la pobreza, la degradación ambiental y la presión demográfica.

Desde 1972 a la fecha se ha venido conformando, aunque lentamente, un régimen ambiental internacional que consiste en el conjunto de normas, reglas y procedimientos acordados con el fin de regular la conservación del medio ambiente. El Derecho Internacional constituye el instrumento a través del cual se trata de lograr dicho objetivo.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados⁷⁹ en lo que respecta a la sistematización de la protección del ambiente son incuestionable, la limitada implementación y escasa capacidad coercitiva señalan que el Derecho Internacional del medio ambiente presenta problemas cuando se trata de resolver las cuestiones ambientales que caracterizan el mundo de hoy. En primer lugar, la regulación internacional del medio ambiente a través del Derecho Internacional se enfrenta al hecho de que el principio de soberanía, que constituye uno de sus pilares, continúa fuertemente arraigado. En segundo lugar, los conflictos de intereses que caracterizan las relaciones entre los Estados impiden que los mismos cumplan, la mayoría de las veces, con los objetivos propuestos y plasmados en distintos acuerdos internacionales. Si bien este mecanismo es utilizado con la finalidad de proteger el ambiente, tiene a lo sumo un propósito exhortatorio ya que fracasa cuando trata de superar dichos conflictos de intereses. Finalmente, en la medida en que el Derecho Internacional se presenta como un conjunto de normas de naturaleza jurídica que tienden a regular las relaciones entre un conjunto de sistemas de derecho independientes e inconexos, sus normas son obligatorias en un sentido conceptual o moral. Por lo tanto, mientras su vigencia y su reconocimiento dependa de la voluntad de los Estados los cuales constituyen unidades independientes forzadas a mantener algún tipo de relaciones económicas, políticas o sociales y no de la aplicación necesaria y coactiva de un ordenamiento jurídico unitario, el Derecho Internacional no podrá considerarse como un instrumento eficiente en lo que se refiere a la aplicación de las políticas ambientales.

El desafío que enfrenta el Derecho Internacional Ambiental ya no se encuentra en el plano de los nuevos textos que hay que adoptar sino en el plano de las aplicaciones y, aún más, de la aplicabilidad de los textos existentes. Es en definitiva el problema del Derecho al Derecho Internacional. La incompatibilidad y el conflicto fundamental entre, por un lado, la protección de la persona humana o del patrimonio común de la humanidad y, por otro, la protección de las soberanías e intereses estratégicos, políticos y económicos de los Estados caracteriza, por su naturaleza, todo análisis de Derecho Internacional.

⁷⁹ "No existe ámbito del Derecho Internacional, incluso del Derecho en general, que haya conocido tan rápida evolución, sembrada de profundas mutaciones, como el Derecho Internacional del medio ambiente" dice Alexandre Kiss, director del centro de Derecho Internacional del medio ambiente, de la Universidad Robert Schuman de Estrasburgo.

Se terminó de imprimir en el
mes de Marzo de 1998, en el
Taller de Impresiones
de la Facultad de Ciencias Sociales.-