

Perspectivas del proceso hacia un
DERECHO
AMBIENTAL
de las Américas

Galo Leoro Franco*



(*) *Actual Ministro de Relaciones Exteriores. El presente trabajo es parte de su libro El proceso tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas de reciente aparición.*

Si consideramos la amplia red de instrumentos jurídicos internacionales, como regionales y subregionales de que son parte o han participado en la suscripción o adopción de los mismos, buen número de países americanos, bien podemos considerar que habría principios, lineamientos y, desde luego, normas contractuales que, de un modo u otro, se hallan vigentes entre estos países y tienen, según los casos, efectos internacionales, regionales o subregionales, para no referirnos ahora a las legislaciones nacionales.

Con lo anterior no desconocemos, en manera alguna, el principio *res inter alios acta*, es decir que los instrumentos jurídicos concierne exclusivamente a las Partes respectivas. Queremos sólo establecer que esas normas ambientales obligatorias ya para varios de los Estados americanos, por esta razón, porque estos últimos hubieran encontrado de interés político-jurídico adherir a las mismas, pueden tener un grado de aplicabilidad a otros Estados americanos o, en todo caso, servir como antecedente

para formular normas que podrían ser aceptadas en el ámbito continental con algún género de adaptación que fuere necesario introducir en las mismas. Y es que, además, el interés ambiental nacional no es extraño al interés regional; al contrario se interrelacionan.

Y la posibilidad de que esas normas que resultan contractuales para cuando menos algunos países americanos puedan jurídicamente ampliarse o enmarcarse en lo regional, es una posibilidad viable, dada la relativa semejanza de los problemas y sin duda, la similitud del tratamiento de los mismos.

Por otro lado, se ha abierto el debate en el que se ha sostenido ya la posición tendiente a definir la naturaleza jurídica del derecho del hombre al medio ambiente, entre los derechos humanos. Esta concepción ha encontrado eco, por ejemplo, en los artículos 19, párrafo 3 de la Constitución de la República del Ecuador¹ y en el 123 de la República del Perú² aunque pudiera citarse otras constituciones, cuyas disposiciones manteniendo alcance parecido a aquellas no llegan exac-

Se ha abierto el debate en el que se ha sostenido ya la posición tendiente a definir la naturaleza jurídica del derecho del hombre al medio ambiente, entre los derechos humanos.

1) Constitución del Ecuador: Título III; Sección I.- "De los derechos de la persona.- Artículo 19.- Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado garantiza:..2.- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado para que este derecho no se vea afectado tutelar la preservación de la naturaleza. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

2) Constitución del Perú: "El derecho del ser humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado apropiado al desarrollo de vida, a la preservación del paisaje y de la naturaleza. Toda persona tiene el deber de conservar dicho medio". (Artículo 123).

tamente a esa ubicación jurídica del derecho del hombre al medio ambiente.

En tal sentido, no debemos olvidar los esfuerzos de la UNESCO, particularmente a través de un "Coloquio" los derechos del hombre, entre los que se situó al del medio ambiente y la denominada "Declaración de Salzburgo", de 2-3 de diciembre de 1980, formulada con ocasión de la Segunda Conferencia Europea sobre "El Medio Ambiente y los Derechos del Hombre", organizada por el Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente y por el Instituto Internacional de los Derechos del Hombre, realizada en la fecha indicada, en esa ciudad³.

Si sobre esas disposiciones legales añadimos los elementos programáticos que en el campo de la preservación del medio ambiente se vienen desarrollando, principalmente con el auspicio del PNUMA, podríamos entonces, a base de todo ese material ya significativo en el orden jurídico, ir armando un Derecho Ambiental de las Américas, aunque por ahora esa no sea la finalidad de este artículo.

Es de interés, en el enfoque de este trabajo, hacer referencia a principios generales internacionales y a

las diversas directrices que con el propósito de ir orientando la forma y alcance jurídico de la defensa del medio ambiente se han dado hasta ahora, en vísperas de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1992, que después de la efectuada en Estocolmo, 1972, promete ser el más importante esfuerzo internacional en pro de esa preservación ambiental. Es de confiar que en este evento no haya una falta de coincidencia en la necesidad de tratar de los aspectos económicos y tecnológicos, como resultado de los criterios que amenazan a los países del Norte y los del Sur, que han ido acercándose.

En todo caso, no podemos menos que conceder la importancia que tiene la carga financiera resultante de asumir la responsabilidad de adoptar normas jurídicas como políticas que preserven el medio ambiente y mantengan al propio tiempo un desarrollo sustentable, lo cual es cierto en el plano nacional como en el subregional e interamericano y mundial.

La deuda externa, sumada a la crisis mundial por la que atravesamos tiene, por lo mismo, una seria incidencia sobre las posibilidades de los países latinoamericanos y del Caribe de responder sin preocupa-

3) Véase su texto en "Environment et Droit de l'Homme", publicación de la UNESCO ISBN 92-3-202199-4, dirigida por Pascale Kromarek, 1987, que contiene, además valiosos ensayos sobre este nuevo aspecto del derecho humano al medio ambiente sano.

ciones comprensibles al movimiento emprendido, de tratar de salvar al mundo de un deterioro ambiental sin antecedentes, y de establecer en sus XV territorios nuevas normas jurídicas que, aunque bien orientadas en tal sentido, puedan cumplirse sin desatender a otros importantes y, por supuesto, inaplazables problemas humanos, de entre los cuales sobresale la presencia de una pobreza generalizada y de una situación de indigencia conmovedora en sectores de la población latinoamericana para los que no asoma, siquiera lejanamente, la esperanza de una vida mejor.

Se ha hablado de imponer "impuestos ecológicos" para posibilitar la puesta en práctica de políticas ambientales que, de otro modo, no tienen forma de llevarse a la práctica. Esos impuestos, a la postre, serían inequitativos sobre todo para esas masas de población; de algún modo, también tendrían que asumir una responsabilidad económica por ese deterioro ambiental. Además la situación de pobreza en nuestros países responde a enormes *desequilibrios sociales*, a *estructuras socio-económicas* que de no llegar a corregirse, sólo conducirían a un deterioro ambiental cada vez más pronunciado y cada vez más difícil de mitigarse.

Estamos conscientes de que se requieren profundos cambios so-

cio-económicos en América Latina y El Caribe para la preservación y el mantenimiento de la calidad ambiental. No sería suficiente la introducción de las legislaciones ambientales de que venimos hablando; se necesitaría además, de fondos adicionales nacionales e internacionales, de fondos institucionalizados internacionales que se creen para cooperar con esa enorme obra, como de una cooperación que en el campo tecnológico signifique la posibilidad de transferir a nuestros países una tecnología ambiental limpia, es decir, la nueva que los países industrializados vienen ya empleándola en reemplazo de la anterior, cooperación que tropieza con la gran dificultad de que sus altos costos, como propiedad privada, exceden las posibilidades como los beneficios a corto plazo en que se debaten nuestros pueblos.

De ahí que en relación a este último punto sea necesario entrar en una tarea mancomunada entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Internacional de la Propiedad Intelectual que pueda abrir modalidades por las que se haga factible la transferencia de esa tecnología a bajos costos y en ciertos casos, de manera concesionaria gratuita, particularmente con relación a la necesidad de atacar los grandes

El problema no radica simplemente en que los países de América Latina y del Caribe perfeccionen sus legislaciones sobre el medio ambiente - desarrollo sustentable, sino que emprendan en una ardua, gigantesca tarea de solventar estos problemas a largo plazo.

problemas ambientales con un sentido de equidad.

En los países de América Latina y el Caribe, como se ha esbozado previamente, hace falta también una más profunda conciencia de la necesidad inaplazable de la defensa del medio ambiente. Convendría iniciar una gran reforma educativa que oriente intelectual y moralmente hacia conductas individuales como sociales que sean el mejor aliado en cualquier género de políticas ambientales emprendidas por los Estados, por los organismos no gubernamentales, empresas, fundaciones, y por las organizaciones internacionales en el campo en que éstas vienen ejerciendo su acción y su influencia para mejorar el medio ambiente.

Así, el problema no radica simplemente en que los países de América Latina y del Caribe perfeccionen sus legislaciones sobre el medio ambiente - desarrollo sustentable, sino que emprendan en una ardua, gigantesca tarea de solventar estos problemas a largo plazo y, de saber que será tarea costosa y requerirá de sacrificios, acaso hasta ahora no sentidos en toda su magnitud y que la era de un consumismo que pretendió también en el Continente desconocer los límites de lo posible y sustentable tienen que dar paso a una etapa de racionalización de la utilización de los recursos renovables co-

mo no renovables.

Teniendo en cuenta estos puntos de vista, cabe preguntarse, hasta dónde podríamos llegar con un Derecho Ambiental de las Américas que oriente tan grandes compartimientos de la vida política, económica y social de nuestros Estados; que encarrile transformaciones estructurales y abra no sólo una visión diferente de la creada por el espejismo de la producción ilimitada sino que efectivamente se convierta en el motor de una acción solidaria con los Estados Miembros de la OEA y con las políticas globales en la esfera internacional.

Si a todo ello añadimos los aspectos del deterioro ambiental proveniente de la desaparición de especies animales y vegetales en cantidades que antes habrían sido sólo el posible resultado de cataclismos geológicos; si añadimos los resultados de procesos demográficos que llevan a la población mundial a una cantidad que asciende velozmente, más allá de las posibilidades del crecimiento económico, procesos que crean serios problemas urbanos como rurales y la necesidad de salvaguardar el hábitat de los pueblos como la de defender culturas autóctonas que han sobrevivido en sus propios medios ambientales a los que ha llegado el deterioro por la explotación minera, la deforestación o la desertificación provenien-

tes de la implacable acción humana, entonces tenemos que reconocer que enfrentamos acaso al más serio, al más devastador de los problemas que haya tenido la humanidad, y que desafortunadamente ha llegado a América.

La lectura de informes especiales como "Nuestro Futuro Común", "Nuestra Propia Agenda", o "El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente" (CEPAL)⁴ o documentos como el "Plan de Acción para el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe", nos deja la seria impresión de que nuestros países enfrentan un problema de inmensas proporciones y que es necesario que inmediatamente pongamos nuestra voluntad de hacer al servicio de la causa de la defensa del medio ambiente y del desarrollo sustentable en nuestra región.

Veamos, sintéticamente, los principios y disposiciones que ya juegan o podrían jugar un papel en América Latina y en el área del Caribe, que son parte del proceso y que podrían invocarse en la conformación de un Derecho Ambiental de las Américas.

Los Principios del Derecho Internacional

El Contaminador paga:

El primer principio que ha sido



reconocido internacionalmente, denominado "el contaminador paga", que no es sino la aplicación del principio de la responsabilidad general, aplicable a personas privadas como a los Estados, tiene aceptación general.

Por cierto, ese principio en el campo interamericano debe implicar el sentido de equidad al que nos hemos referido tantas veces, sentido de equidad que en el campo interestatal como estatal no solo signifique proporcionalidad de la responsabilidad en la contaminación

4) Véase supra 4.

ocasionada, sino el disponer de recursos económicos y financieros para asumir esa responsabilidad que en el caso de los países en vías de desarrollo, es incomparablemente menor que en el caso de los países industrializados. De este principio, desde luego, se han derivado normas de responsabilidad. El Comité Jurídico Interamericano en su "Informe sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre el Medio Ambiente" (Res. CJI/RES.II. 9/89, de 24 de agosto de 1989) como en los dos previos sometidos por el Relator del mismo tema al Comité, dejó sentada una amplia relación acerca de los antecedentes que existen sobre la responsabilidad estatal en materia ambiental: El principio del "contaminador paga" se halla reflejado en la disposición 7 del "Proyecto de Declaración Americana sobre Medio Ambiente", y, naturalmente, en los Principios 21 y 22 de la Declaración de Estocolmo.

Principios de la Declaración de Estocolmo, 1972

Como se anota en el párrafo precedente, el Principio 21 consagra el de la responsabilidad, y lo hace en el sentido de que todo Estado debe "asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daño al ambiente de otros Estados o de áreas más allá de

los límites de la jurisdicción nacional".

Es igualmente importante citar el principio 22 de la propia Declaración, por cuanto requiere que los Estados cooperen en el ulterior desarrollo del derecho internacional con respecto a la responsabilidad y compensación para las víctimas de la contaminación y de otros daños ambientales provenientes de la contaminación.

En lo internacional reviste, asimismo especial atención, el Principio 24 de la Declaración de Estocolmo, pues, en el mismo se invoca el espíritu de cooperación de todos los países, grandes y pequeños, para buscar la protección y mejoramiento del medio ambiente, ya sea mediante convenios bilaterales como multilaterales. Y siempre, se señala allí, dándose debida consideración a la soberanía e intereses de todos los Estados.

El Principio 2 establece que los recursos naturales que deben salvaguardarse son el aire, el agua, la tierra, flora y fauna y muestras especialmente representativas de los ecosistemas, y todo para "beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante cuidadosa planificación y manejo". De esta suerte, la planificación racional se impone como herramienta fundamental para conciliar la necesidad del desarrollo y la de proteger y mejorar el

ambiente (Principio 14).

La planificación no se detiene solamente en los aspectos anotados, sino que el Principio 4 habla de la responsabilidad especial del hombre, de salvaguardar y manejar sabiamente la herencia silvestre y su hábitat, aspectos que deben recibir adecuado tratamiento en la planificación del desarrollo económico.

Y nació también con la Declaración de Estocolmo el principio de la equidad en la distribución de los costos relativos a preservar y mejorar el medio ambiente, al establecerse en el Principio 12 que los recursos respectivos deben "ponerse a disposición, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos particulares de los países en desarrollo y los costos de incorporación de salvaguardias ambientales en la planificación de su desarrollo", debiendo por otro lado, ponerse a su disposición, a solicitud de dichos países, asistencia técnica y financiera para los mencionados objetivos.

Tales principios, juntamente con todos los demás de la Declaración de Estocolmo y los puntos proclamados al comienzo de ese instrumento son parte del patrimonio jurídico-político del Continente, pues casi todos los Estados americanos participaron en la Conferencia de Estocolmo y adhirieron a la tantas veces mencionada Declaración.

Carta de la Naturaleza

Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982. Constituye un documento complementario de la Declaración de Estocolmo, en tanto asume una posición de defensa de la naturaleza (vale la pena decir de todos sus recursos naturales enunciados en la Declaración de Estocolmo); pero no registra una posición estática, simplemente defensiva, sino en función de evitar que los procesos de la naturaleza sean perjudicados (Artículo 1), la viabilidad genética de la Tierra no sea comprometida (Artículo 2) y que los ecosistemas y organismos, así como todos los recursos naturales que utiliza el hombre sean manejados para alcanzar la productividad óptima sostenible, es decir que se asegure su perdurabilidad (Artículo 4). Por otro lado, la Carta busca el asegurar que la naturaleza no sufra degradación por efecto de la guerra o actos similares (Artículo 5). A la final, se trata de hallar una coexistencia entre productividad de la naturaleza y su sustentabilidad de todas las formas de vida en la Tierra, en beneficio del hombre.

No es otro el sentido de la Carta cuando manifiesta, en su parte considerativa, que existe conciencia de que "la humanidad es parte



de la naturaleza y que la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales, que le aseguren el suministro de energía y de nutrientes”.

Principios y Lineamientos de Montreal sobre Contaminación Marina desde Fuentes Terrestres

Aunque estos principios no fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuya autoridad y universalidad como organización internacional tiende a dar sus declaraciones y resoluciones acerca de principios, fuerza y aceptabilidad en el plano mundial, el hecho de que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sea más que un programa un organismo que, en forma es-

pecializada, está dotado de competencia para tratar de los problemas ambientales, hace que sus resoluciones en materia de principios de este género tengan especial influencia y significación. De ahí que no dudemos de hacerlos constar en este artículo como elementos de referencia.

Los principios y lineamientos de Montreal fueron adoptados por el Consejo Administrativo del PNUMA el 24 de mayo de 1985, como puntos de referencia en el tratamiento del tema para la suscripción de convenios bilaterales, regionales y globales.

Nos parece que dos son los fundamentales principios que deberíamos citar: el 2, que se remite a la “Obligación Básica” de los Estados de “proteger y preservar el medio ambiente marino”, de modo que al

ejercer su derecho soberano a la explotación de los recursos naturales, reduzcan y controlen la contaminación de dicho medio marino; y, el 3, que asigna a los Estados el deber de asegurar que las descargas desde fuentes terrestres dentro de sus territorios no causen contaminación al medio ambiente marino de otros Estados o áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

Es evidente que esos principios estuvieron implícita o explícitamente contenidos en buen número de convenciones internacionales, regionales y subregionales. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, recoge este último principio básico en su Artículo 213.

Principios de Conducta en el campo del Medio Ambiente para Guía de los Estados en la Conservación y Armónica Utilización de los Recursos Compartidos por dos o más Estados

Estos principios, como los inmediatamente anteriores, fueron adoptados por el Consejo de Administración del PNUMA. Datan del 19 de mayo de 1979 (Decisión 6/14). Inciden sobre un asunto sumamente importante, que crea aprensiones y preocupaciones entre los Estados, cual es el de la explotación de los re-

curso compartido. Bajo estos principios a lo que se tiende, es a "que los Estados cooperen en el campo del medio ambiente en lo concerniente a la conservación y armoniosa utilización de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados. Consecuentemente, es necesario que de conformidad con el concepto de utilización equitativa de los recursos naturales compartidos, los Estados cooperen con miras a controlar, prevenir, reducir o eliminar los efectos ambientales adversos que pueden resultar de la utilización de tales recursos. Tal cooperación debe llevarse en igualdad de condiciones y tomando en cuenta la soberanía, los derechos e intereses de los correspondientes Estados" (Principio 1).

Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental

No habría manera de prevenir los efectos negativos ambientales sin disponer para cada proyecto de desarrollo de una evaluación ambiental. Este requisito es indispensable para evitar, en lo posible, esos efectos negativos significativos (Principio 1). Evitarlos resulta de necesidad nacional y beneficia también al plano internacional previniendo contaminaciones transfronterizas.

Los principios relativos a esa

evaluación constan en la Decisión 14/25 del Consejo de Administración del PNUMA, del 17 de junio de 1987, de los que entresacaremos el siguiente principio:

El Principio 3

"Una evaluación del impacto ambiental debe incluir, por lo menos:

- a) Una descripción de la actividad que se proyecta;
- b) Una descripción del medio ambiente potencialmente afectado, inclusive información necesaria específica para identificar y evaluar los efectos ambientales de la actividad que se proyecta;
- c) Una descripción de alternativas prácticas, según sea el caso;
- d) Una evaluación de los impactos ambientales probables o potenciales de la actividad que se proyecte y sus alternativas, inclusive de los efectos directos, indirectos, acumulativos, a corto y a largo plazo;
- e) Una identificación y descripción de medidas disponibles para mitigar los impactos ambientales adversos de la actividad que se proyecte y de sus alternativas, y una evaluación de tales medidas;
- f) Una indicación de los vacíos y de las incertidumbres que pueden encontrarse en la compilación de la información requerida;
- g) Una indicación de que si el medio ambiente de cualquier otro

Estado o áreas más allá de la jurisdicción nacional serían probablemente afectadas por la actividad que se proyecta o sus alternativas;

h) Un corto resumen no técnico de la información administrada bajo los encabezamientos anteriores."

Resumen de la Propuesta de Principios Legales para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible Aprobado por el Grupo de Expertos en Derecho Ambiental de la Comisión del Medio Ambiente y del Desarrollo

La mencionada Comisión Especial, creada por las Naciones Unidas para agrupar a personas que desde diversa procedencia geográfica, orientación y visión del problema ambiental pudiera presentar puntos de vista válidos, independientes de criterios gubernamentales, al haber podido presentar su informe, "Nuestro Futuro Común", uno de los trabajos fundamentales para advertirnos de la gravedad de un futuro desatendido para el medio ambiente y el desarrollo sostenible, añadió a su trabajo una propuesta de principios, elaborada, a su vez, por expertos en derecho ambiental.

Se trata de un conjunto de normas, mejor dicho de posibles normas, que podrían adoptarse a nivel

mundial como regional, acaso en este último supuesto con menores adaptaciones.

Estimamos que una revisión de sus disposiciones revelará la gran posibilidad que representa su adaptación a cualquier intento de formular un Derecho Ambiental regional.

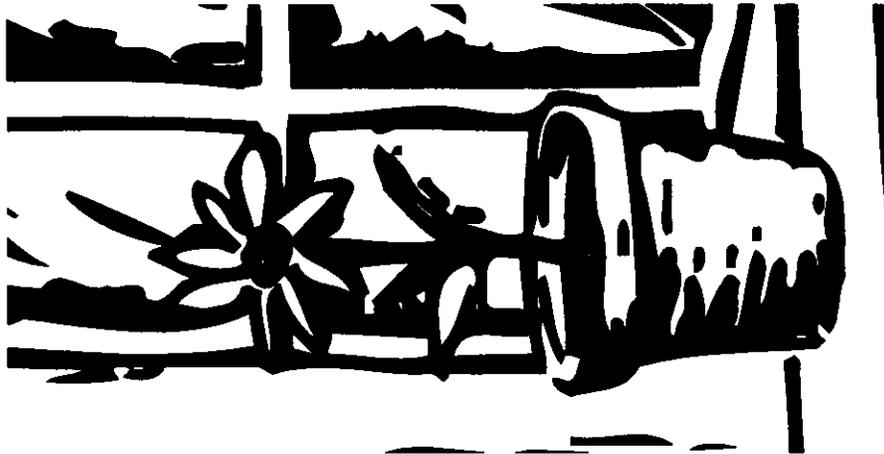
La defensa jurídica del medio ambiente y su relación con el desarrollo sostenible, la necesidad de la evaluación del impacto ambiental, la acción preventiva y remedadora del Estado y de los particulares, la solución pacífica de las controversias ambientales transfronterizas y la cooperación entre los Estados han sido elementos de consideración en ese documento. No hace falta añadir más sino recomendar su estudio frente a los problemas globales y regionales ambientales en América, en general.

Por otro lado, no podemos sus-

traernos a la circunstancia de que el informe "Nuestro Futuro Común" tuvo y tiene especial importancia en la materia y ha sido reconocido como un documento de necesaria referencia para comprender los problemas ambientales y convenir en la necesidad de tomar medidas urgentes y adecuadas para atacar el deterioro ambiental.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 42/187, del 11 de diciembre de 1987, relativa al mencionado informe, dijo, con razón, entre otros conceptos:

"5.- Está de acuerdo con la Comisión Mundial en que los objetivos para las políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo que tienen su origen en la necesidad de lograr el desarrollo sostenible deben comprender la preservación de la paz, la revitalización del crecimiento y el



cambio de su calidad. La solución de los problemas de la pobreza y la satisfacción de las necesidades humanas, la consideración de los problemas de crecimiento de la población y de la conservación y fortalecimiento de la base de recursos, la reorientación de la tecnología y la ponderación de los riesgos, y la asociación del medio ambiente a la economía en el proceso de adopción de decisiones”.

**Los Principios y
Lineamientos de El Cairo
sobre el Movimiento de
Desechos Peligrosos, 1985**

Estos principios han dado lugar a la “Convención de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Disposición”, 1989, que son igualmente elementos jurídico-políticos útiles para el tratamiento de esas materias que, particularmente, con relación a países africanos ha atraído la mayor atención al haberse tratado de convertir a algunos de ellos con el abono de insignificantes sumas de dinero en los grandes depósitos de desperdicios y desechos no aceptables en los propios países que los generaban. Se ha tratado de desechos tóxicos peligrosos y de difícil eliminación sin incurrir en daños ambientales.

**Convenios, Principios,
Proyectos Americanos e
Instrumentos Subregionales**

Aunque en América los asuntos relativos al medio ambiente han tomado impulso sólo en los últimos años, se han anticipado, en cambio, países miembros de la OEA, a suscribir tratados regionales en que se ha adoptado principios y medidas en el campo de la protección del medio ambiente. A todos esos instrumentos nos referiremos sintéticamente. Sin embargo, debemos necesariamente señalar que el Comité Jurídico Interamericano sometió a consideración de los órganos políticos de la Organización, un proyecto de “Declaración Americana sobre el Medio Ambiente”, que se halla todavía en estudio del Consejo Permanente.

**Proyecto de Declaración
Americana sobre el Medio
Ambiente, Río de Janeiro, 8
de agosto de 1989**

Consta de varios considerandos que ponen de manifiesto el interés de América en los asuntos relativos a la preservación, conservación y mejoramiento de la calidad del medio ambiente; que recuerdan que el propio Consejo Permanente, en su Proyecto revisado de Reformas a la Carta de la OEA (AG/doc.6 XIV-

E/85, de noviembre de 1985), recomendó un nuevo principio que se habría añadido a su artículo 3, consistente en la "preservación del medio ambiente y la obligación de los Estados de asegurar que sus políticas ambientales y las actividades dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente o las posibilidades de desarrollo de otros Estados o zonas situadas fuera de su jurisdicción", principio que no fue aprobado en el Protocolo de Cartagena de Indias.

"La Declaración Americana sobre el Medio Ambiente aspira a ser un instrumento fundamentalmente preventivo que ofrezca a los Estados la posibilidad de hallar fórmulas de acuerdo para llevar a cabo obras que pudieran afectar gravemente el medio ambiente. En su defecto si el efecto perjudicial se hubiere producido, la Declaración busca proporcionar un método para corregir la situación y para convenir, mediante un "acuerdo" negociable directamente entre las Cancillerías o mediante una Comisión Mixta "ad-hoc" que cubra todos los posibles aspectos del problema que podría crearse o se hubiere creado, inclusive con la opción a la determinación del pago de daños y perjuicios, si tal eventualidad hu-

biere surgido".⁵

El Comité Jurídico Interamericano al someter al Consejo Permanente y a la Asamblea General el referido proyecto lo hizo en calidad de "Declaración, estimando precisamente que un primer paso en la conformación de un Derecho Ambiental de las Américas habría sido preferible realizarlo en un instrumento jurídico que no tuviera el sentido de la contractualidad, pero que de ser adoptado sería una pauta y abriría una ruta para el comportamiento de los Estados en un plan orientador de sus propias legislaciones nacionales ambientales y en un plan interamericano de solución pacífica de las controversias ambientales transfronterizas.

Programa Interamericano de Acción para la Conservación del Medio Ambiente, (Resolución AG/RES.1114 XXI-0,91) del 8 de junio de 1991

El programa constituye un esfuerzo interamericano para alcanzar objetivos a corto y largo plazo en la solución del problema de la conservación del medio ambiente.

Una revisión de tales objetivos demuestra la amplitud de miras y sin duda que, de llegar a realizar un

"La Declaración Americana sobre el Medio Ambiente aspira a ser un instrumento fundamentalmente preventivo que ofrezca a los Estados la posibilidad de hallar fórmulas de acuerdo para llevar a cabo obras que pudieran afectar gravemente el medio ambiente".

5) En "Algunos Aspectos del Derecho Ambiental", Galo Leoro E, Comité Jurídico Interamericano, Curso de Derecho Internacional, XVI, 1989, Secretaría General OEA, Washington, D.C. 1991, página 13.

programa así concebido, se habría dado apertura a un proceso práctico de protección ambiental, en una buena medida paralelo al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, reducido como es lógico, a la región Americana.

El programa reconoce principios como los de la Declaración de Estocolmo y "los aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas con motivo de la preparación de la Conferencia sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) pero es obvio que ha incorporado una serie de otros principios desarrollados con posterioridad a la Declaración de Estocolmo.

El texto de la Resolución que creó el Programa es muy interesante, pues al lado de objetivos que van desde la promoción o desarrollo del derecho internacional del medio ambiente y la codificación progresiva del mismo derecho (obviamente, tarea de la competencia del Comité Jurídico Interamericano) al apoyo de "políticas ambientales ecológicamente equilibradas y culturalmente viables" a la necesidad de estimular la cooperación de los Estados Miembros para la prestación de asistencia técnica y a la aplicación de tecnologías que favorezcan la conservación del medio ambiente, para citar unas pocas metas; al lado de estos objetivos, se

ha establecido un capítulo sobre "Medidas de Acción dirigidas a los Estados Miembros" y otros, acerca de "Medidas de Acción para la Cooperación Regional", que todas, guardan estrecha vinculación en conseguir un desarrollo sustentable bajo fórmulas que propicien al mismo tiempo la protección del medio ambiente. Se diría que es un programa ambicioso al que parece que solo le faltaría al lado del órgano directivo que es el Consejo Permanente con su Comisión Permanente para la política ambiental de la OEA, que se establezca un órgano técnico, integrado con expertos ambientales que puedan dirigir la serie de acciones que demandan de técnicos como ocurre con el PNUMA, y por supuesto de presupuesto que pueda financiar las tareas previstas.

El Programa requiere en su sentido orientador, la necesidad de la cooperación de los Estados mediante la adecuación de sus legislaciones a los aspectos de la preservación y de la gestión ambiental que posibilite el cumplimiento de las metas trazadas.

El Programa ha tenido en cuenta los criterios expresados en las Declaraciones de Brasilia de la Amazonía, de San Francisco de Quito, el Llamado para la Acción, la Declaración de Puntarenas, la Plataforma de Tlatelolco, "así como

otros documentos suscritos por Estados Miembros de la OEA en organizaciones internacionales extrarregionales en relación con el tema del medio ambiente". Esto significa un reconocimiento cuando menos de la eficacia de esos documentos e instrumentos como elementos de referencia para orientar las políticas y medidas de acción del propio Programa.

La circunstancia de que haya incorporado aspectos que tienen un contenido jurídico como político coloca al Programa en una importante posición en el proceso tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas.

Los trabajos que haya celebrado hasta el momento la Comisión Encargada de Proponer la Política de la Organización en Materia de Medio Ambiente, seguramente que contribuirá de manera importante al proceso tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas.

Dado el interés especial de las Declaraciones a que se refiere el Programa de la OEA, y por su propio significado el Tratado Amazónico, citaremos algunas de las disposiciones que se relacionan con la preservación de medio ambiente, entresacándolas de sus correspondientes textos.

El "Tratado de Cooperación Amazónica", Brasilia, 3 de julio de 1979

Es uno de los instrumentos que últimamente ha venido demostrando actividad en las tareas relativas a sus objetivos generales y ambientales y que ha recibido apoyo político presidencial. Varias han sido sus declaraciones relativas al medio ambiente.

Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname, y Venezuela (las Partes) considerando entre otros aspectos importantes, "que tanto el desarrollo socio-económico como la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y que la cooperación entre las Partes Contratantes servirá para facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades, continuando y ampliando los esfuerzos conjuntos que están realizando en materia de conservación ecológica de la Amazonía", era conveniente suscribir como suscribieron un Tratado por el que "conviene realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que estas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como la preservación del medio ambiente y la conserva-

"El patrimonio amazónico debe ser conservado por medio de la utilización racional de los recursos de la región para que las generaciones actuales y futuras puedan aprovechar los beneficios de este legado de la naturaleza".

ción y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios" (Art.I).

Las Partes Contratantes acordaron asimismo en este instrumento que, teniendo en cuenta la importancia y multiplicidad de funciones que los ríos amazónicos desempeñan en el proceso de desarrollo económico-social de la Región, se empeñarán por la utilización racional de los recursos hídricos (Art.V); que se aseguran sobre la base de reciprocidad, la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales (Art.III) y que coinciden en que "el aprovechamiento de la flora y de la fauna de la Amazonía" debe ser planificada con el propósito de mantener el "equilibrio ecológico de la región y preservar las especies" (Art. VII), para cuyo fin deciden tomar una serie de medidas de investigación, de intercambio de informaciones, de cooperación en diversos campos (Arts. VIII, IX, X, XI y XII) y establecen una serie de organismos y mecanismos para llevar adelante esos objetivos de alto interés común.

En lo que directamente interesa al proceso tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas, recordemos que en aplicación del Tratado se estableció, entre otras, la "Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonía" (CEMAA), cuyas

atribuciones, de acuerdo a la Resolución de la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Tratado de Cooperación Amazónica, reitera, además, los principios de la "Declaración de Belem", son las siguientes:

"a) Estudiar y proponer, a la luz de los principios del Tratado, acciones y medidas conjuntas de manejo ambiental que favorezcan la realización de proyectos de desarrollo sostenibles de los recursos de la Amazonía;

b) Definir y promover los estudios o investigaciones concordantes con sus finalidades de acuerdo con las prioridades determinadas por el Consejo;

c) Considerar la unificación y/o interrelación de metodologías para la evaluación de impactos ambientales;

d) Examinar la posibilidad de elaborar programas conjuntos en esta área;

e) Instruir a la Secretaría "pro tempore" para que examine alternativas para la captación de recursos financieros y la cooperación técnica para proyectos conjuntos de los países miembros del Tratado, y para desarrollo de las labores que se le encomiende; y,

f) Intercambiar informaciones sobre programas nacionales destinados a la protección del medio ambiente en la región amazónica."

(Resolución adoptada en Quito, el 7 de marzo de 1989).

Aparte de la Resolución que antecede la Comisión dispone un detallado Reglamento.

En la "Declaración de Belem", de 24 de mayo de 1980, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Parte del Tratado de Cooperación Amazónica reiteraron que uno de los principales propósitos de dicho instrumento era la preservación del medio ambiente, la protección de la flora y fauna, lo cual insta a la utilización racional de los bosques, que debe efectuarse dentro de programas de cooperación respetuosos de que el aprovechamiento de esos recursos cae bajo la potestad soberana y exclusiva de cada uno de los Estados (Párrafos declarativos VI, VII, VIII Y XII).

Declaración de Brasilia

Fue adoptada por la VI Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, en Brasilia, el 31 de marzo de 1989. Dicha Reunión "solicitó la elaboración de un Plan de Acción para consolidar el Sistema de Cooperación Regional en asuntos ambientales y decidió culminar sus deliberaciones con la Declaración de Brasilia", que constituye el "fundamento teórico y político" del "Plan de Acción para el Medio

Ambiente en América Latina y el Caribe", del cual hemos transcrito lo relativo a la problemática global y regional, en líneas anteriores.

Declaración de la Amazonía

Los Presidentes de los países que conformaron el Tratado de Cooperación Amazónica, ya referido y sus mecanismos, reunidos en Manaus, Brasil, el 6 de mayo de 1989, adoptaron la denominada "Declaración de la Amazonía", de eminente sentido de protección ambiental de las inmensas zonas de la Amazonía que corresponden a cada uno de los Estados Parte del Tratado.

En su párrafo 2 se lee lo siguiente:

"Conscientes de la importancia de proteger el patrimonio cultural, económico y ecológico de nuestras regiones amazónicas y de la necesidad de movilizar este potencial en provecho del desarrollo económico y social de nuestros pueblos, reiteramos que el patrimonio amazónico debe ser conservado por medio de la utilización racional de los recursos de la región para que las generaciones actuales y futuras puedan aprovechar los beneficios de este legado de la naturaleza".

En otros párrafos del Tratado Amazónico, todos tendientes a fortalecer el propósito de protección ambiental y a prestar apoyo a lo



preconizado en la Declaración de San Francisco de Quito, se señala que esos propósitos no podrían ser alcanzados sin la mejora de las condiciones socio-económicas de sus pueblos, muy angustiosas y agravadas por la crisis internacional, la deuda externa, y sin que los países industrializados que han demostrado mucha preocupación por la conservación del medio ambiente amazónico, no presten su cooperación en los planos financiero y tecnológico. Además, atentos a los principios regionales existentes, reiteran su firme decisión de no utilizar la energía atómica sino para fines pacíficos.

En términos de protección del

medio ambiente, la Declaración de la Amazonía es la más integralmente lograda y que abrió curso, por otro lado, a las reuniones anuales de los Presidentes de los países del Tratado de Cooperación Amazónica, como un medio de dar la máxima atención a los objetivos del referido instrumento, destacando en forma especial su interés por los asuntos ambientales de la subregión amazónica.

Declaración de San Francisco de Quito, Quito, 8 de marzo de 1989

Se trata de una importante Declaración que se refiere práctica-

mente a todos los fines del Tratado de Cooperación Amazónica.

En lo referente al Medio Ambiente, luego de reiterar el interés de los Estados Parte en la protección ambiental de la Amazonía y en promover el desarrollo sustentable, y de reafirmar su responsabilidad en la materia y la "permanente disposición política de impulsar el aprovechamiento adecuado y la protección del patrimonio natural y cultural del territorio amazónico de cada país, respetando los derechos de las poblaciones que allí habitan", ratifican "la importancia de la conservación genética y biótica, del mantenimiento de los ecosistemas y su diversidad", y la necesidad de promover "el desarrollo de la organización socio-económica de las poblaciones amazónicas, respetando su identidad cultural, de acuerdo con las políticas establecidas en cada país amazónico".

Se añade en la Declaración que "el cultivo, procesamiento y tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas obstaculizan el desarrollo socioeconómico de los países amazónicos y actúa en detrimento del medio ambiente y del equilibrio ecológico", por lo que resuelven intensificar las acciones conjuntas para colaborar en la solución de los problemas generados por tal flagelo.

Al mismo tiempo, la Declara-

ción de San Francisco de Quito, al expresar su preocupación por otros asuntos de la Amazonía, resolvió crear la "Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Amazonía", para impulsar el fortalecimiento de la identidad étnica y la conservación del patrimonio histórico-cultural de las poblaciones indígenas de la zona, entre otros puntos señalados.

El Tratado y Declaraciones precedentes dejan claramente el concepto de que los países Parte del Pacto de Cooperación Amazónica han comprendido la gravedad de los problemas ambientales a que necesitan enfrentarse con miras a un desarrollo sustentable y que sus acciones deben encuadrarse en tal sentido, acciones que en parte han recibido la cooperación del PNUMA y del BID. Los postulados del Tratado, la inmensa zona amazónica a la que se aplica, como el número de países latinoamericanos comprometidos en esta tarea de desarrollo y de defensa ecológica de la Amazonía, del mejoramiento de la salud y de su población, la defensa del patrimonio cultural e histórico serían buenas bases y, más aún, contribuciones hacia un Derecho Ambiental de las Américas, lo cual es igualmente cierto respecto de las Declaraciones de las Reuniones a Nivel Ministerial.

**Convención para la
Protección de la Flora, de la
Fauna y de las Bellezas
Escénicas Naturales de los
Países de América, 12 de
octubre de 1940**

Es esta una convención pionera en el ámbito americano. Su función es eminentemente proteccionista del medio ambiente, de las especies y géneros de la flora y fauna de las Américas, incluyendo las aves migratorias, para evitar su extinción "por cualquier medio al alcance del hombre". Busca proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, regiones y los objetos naturales de interés estético o de valor histórico o científico. Se insta a las Partes a crear Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Reservas Nacionales Vírgenes, dentro de los sistemas legales de cada país.

La Convención dio lugar a algunas conferencias interamericanas, habiendo sido la primera, la de Denver, Colorado, Estados Unidos, de 7 de septiembre de 1948.

El 18 de octubre de 1965 se reunió en Mar de Plata, la Conferencia Especializada Interamericana sobre Problemas Relacionados con la Conservación de los Recursos Naturales Renovables del Continente, conferencia que adoptó los denominados "Principios de Mar de Plata sobre Conservación de Recursos Na-

turales Renovables", todo lo cual, sin embargo, no ha adquirido mayor desarrollo institucional y ha sido más bien objeto de recomendaciones tendientes a la actualización de la Convención, como se dijo anteriormente, por parte del propio Comité Jurídico Interamericano (CJI/RES.II.19.1987), que sugirió la creación de un "Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza".

**Convención sobre Defensa
del Patrimonio Arqueológico,
histórico, y Artístico de las
Naciones Americanas
(Convención de San
Salvador), 16 de junio de
1976, Sexto Período
Ordinario de Sesiones de la
Asamblea General de la OEA,
Santiago de Chile**

Se trata de una Convención que aspira a la defensa del patrimonio cultural de los países americanos para impedir la exportación o importación ilícita de bienes culturales y promover la cooperación entre los Estados del Continente para el mutuo conocimiento y apreciación de sus bienes culturales (Art. I.)

Tiene, por lo mismo, finalidades de protección de monumentos históricos, archivos y bienes de especial interés para los Estados, den-

tro todo ello del gran concepto de la defensa patrimonial y ambiental.

**Convenio para la
Conservación y Manejo de la
Vicuña, 20 de diciembre de
1979, Lima, Perú**

Suscrito entre los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, es un instrumento destinado a proteger la vicuña, mediante la prohibición de la exportación, comercialización interna de los animales y la fibra que producen, tomando como base la necesidad de permitir que crezca la población de tales animales, creando para el efecto parques y reservas nacionales y manteniendo un control que habría terminado el 31 de diciembre de 1989.

**Acuerdo de Cartagena,
(Pacto Andino), 26 de mayo
de 1969**

Aunque el Pacto Andino no tuvo intención política ni jurídica de dirigir sus objetivos hacia la protección del medio ambiente, sino eminentemente integracionistas, la ne-

cesidad de atender también a los problemas ambientales ha determinado que los Presidentes Andinos, en la denominada "Acta de Caracas", de 18 de mayo de 1991, hubieran dedicado un amplio capítulo (el 8) a "reafirmar que la dimensión ambiental es parte integral de los procesos de desarrollo, y en tal sentido acoger el documento "Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo", al que nos hemos referido ya, y luego, rectificar también la convocatoria de la "Primera Reunión de Autoridades del Medio Ambiente", que se celebró en Caracas, del 27 al 29 de junio de 1991, la cual sirvió de mecanismo de diálogo y consulta sobre la problemática ambiental subregional andina.

El autor no ha podido obtener documentos que tienen relación con la preservación del medio ambiente de la zona del Cono Sur, en la que el sistema fluvial del Río de Plata es sólo segundo al del Amazonas y seguramente existen acuerdos que versarán directa o indirectamente sobre la materia.

