

III. POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL

Por el Embajador JULIO A. BARBERIS

Ustedes habrán advertido a través de la exposición del Dr. Tarak que, en general, los temas tratados escapan a la dimensión estatal nacional y adquieren una magnitud internacional. En efecto, la mayoría de las cuestiones a que se refirió el Dr. Tarak requieren una coordinación por parte de los Estados o necesitan su cooperación. Resulta difícil hallar ejemplos de asuntos relativos a la protección del medio ambiente o de los recursos naturales que pertenezcan a la órbita de un solo Estado. Podría pensarse, en este sentido, en la protección de determinadas especies en países muy extensos como la Unión Soviética, China o el Brasil, pero el caso común es que todo lo que hace a la política ambiental está signado por lo internacional.

Vamos a considerar aquí cuáles son los temas a que se refiere la política internacional ambiental, o sea, los objetos sobre los cuales ella trabaja; cuál es el ámbito geográfico en que ésta se desarrolla; cuáles son sus actores y, por último, de qué medios éstos se valen para lograr los fines.

I. Temas objeto de la política ambiental internacional

En cuanto al objeto, el Dr. Tarak nos ha hablado del ambiente en general. Ese ambiente consta de varios elementos que, si nosotros los analizamos jurídicamente, son muy distintos entre sí.

A. *Recursos naturales*

En primer lugar, se pueden mencionar los recursos naturales. En el ámbito internacional existen dos categorías de recursos naturales que interesan: los recursos que son patrimonio común de la humanidad y los recursos naturales compartidos. Los primeros pertenecen a todos los Estados de la comunidad internacional y los principales son los fondos marinos, la alta mar, la órbita geostacionaria, la luna y los otros cuerpos celestes. Los recursos naturales compartidos están constituidos por sustancias fluidas que se desplazan de un Estado a otro y por animales cuyo habitat comprende el territorio de más de un Estado o que migran de un país a otro. Entre las sustancias fluidas, pueden mencionarse como ejemplo los ríos internacionales, la atmósfera, y los acuíferos y yacimientos de gas o petróleo que se hallan situados a través de un límite internacional. Entre los animales, cabe citar los peces que viven en un río internacional contiguo, los osos polares, los patos y las vicuñas.

B. *Ecosistemas*

Los recursos naturales son objetos materiales determinados. Pero, la política ambiental se ocupa también de otras categorías como pueden ser los ecosistemas. Éstos están dados por una serie de elementos que tienen una relación muy particular y específica entre sí. Un ecosistema puede estar constituido, por ejemplo, por una cuenca hídrica o por un valle.

C. *Recursos genéticos*

Por último, debemos considerar también los que se da en llamar recursos genéticos. Para dar una noción de ellos, recurramos a un ejemplo. Cuando hacemos referencia a los flamencos o a los canguros, tomamos en consideración los individuos que componen la especie. En este sentido, cada flamenco y cada canguro individualmente son objetos susceptibles de apropiación y de utilización por parte del hombre. Pero, podemos concebir también la especie en sí como un recurso natural, pero de categoría diferente. En la naturaleza, cada especie constituye

un algo único. Si un día llegaran a desaparecer todos los individuos que la componen, ese algo se perdería para siempre. Si, por ejemplo, murieran en un momento dado todos los flamencos o todos los almendros, el hombre jamás podría recrear uno de esos seres vivientes. Pues bien, esta diferencia entre los individuos que componen la especie y la especie en sí, permite establecer una distinción entre dos clases de recursos naturales, la formada por los individuos de la especie y por la especie en sí. Esta distinción efectuada en el ámbito de la Naturaleza la observamos también en el mundo cultural. Por ejemplo, nosotros hablamos de la *Sinfonía heroica* o de las *Novelas ejemplares* de Cervantes. Estas obras han sido publicadas en numerosas ocasiones y hay ejemplares de ellas en todo el mundo. Es posible que a través de los años algunos de esos ejemplares se pierdan, se incendien o se deterioren totalmente. Ello no impedirá que esas obras continúen existiendo. Pero si un día desaparecieran todas las partituras y todas las grabaciones de la *Sinfonía heroica* y nadie supiera esa música de memoria, la obra genial de Beethoven se habrá perdido para siempre. En nuestro mundo cultural de hoy, esto ocurre rara vez. Pero antes de la invención de la imprenta, muchas obras se perdieron para siempre, del mismo modo que en la Naturaleza de hoy se extinguen especies animales y vegetales.

Si Uds. analizan lo expresado hasta aquí, verán que los objetos con que trabaja la política internacional ambiental pertenecen a distintas categorías y así, hemos hablado de recursos naturales, de ecosistemas y de recursos genéticos.

II. *Ambitos geográficos de la política ambiental internacional*

El ámbito geográfico en el cual se desarrolla la política internacional ambiental de un Estado es variado y está determinado por los elementos que constituyen el ambiente. Hay algunos aspectos de esta política que se tratan en el plano mundial como, por ejemplo, los temas vinculados con el derecho del mar, ciertas rutas de migración, la órbita geoestacionaria, la exploración y la explotación de los cuerpos celestes y el espacio ultraterres-

tre. Otros temas son considerados generalmente en el plano regional. Un ejemplo típico en este sentido es el de los ríos internacionales. Los problemas vinculados con la pesca se desarrollan también en el ámbito regional. Por último, hay cuestiones que se debaten en el plano bilateral o vecinal. Así, por ejemplo, la explotación de un acuífero o de un yacimiento de petróleo situados entre dos países concierne solamente a ellos.

La cuestión relativa al ámbito geográfico en que es realizada una determinada política ambiental tiene su importancia, porque si un tema es tratado en un marco distinto del debido por razón de su naturaleza, el resultado puede ser la no obtención de algunos de los objetivos previstos o quizás el fracaso completo. Un ejemplo de ello lo hallamos en el proyecto sobre la explotación de ríos internacionales que, desde hace varios años, considera la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Se desea elaborar un proyecto de convención universal sobre esta materia. Actualmente, el uso y el aprovechamiento de los ríos internacionales está regulado mediante tratados bilaterales o a nivel de cuenca. Pero, resulta difícil elaborar un proyecto completo que sirva, a la vez, para ríos de la zona de llanura y de monaña, de regiones desérticas y de precipitaciones abundantes, de zonas frías y tropicales. El establecimiento de normas válidas para todos estos ámbitos sólo puede hacerse a nivel de principios generales y mediante la codificación de ciertas normas consuetudinarias existentes, pero no es posible elaborar un proyecto completo que contenga todas las normas prácticas y de procedimiento, que deben reservarse para la regulación del aprovechamiento de cada río o de cada cuenca.

III. Actores en la política ambiental internacional

Otro aspecto que es interesante examinar es el relativo a quiénes son los actores de la política internacional ambiental. En el orden internacional, los actores principales son aún hoy los Estados. Pero, un análisis de la práctica nos muestra que, a veces, éstos se desinteresan o descuidan muchos problemas. En algunas ocasiones, los Estados dejan de lado temas que interesan sólo a peque-

ños pueblos fronterizos por razón del escaso rédito político. En otros casos, los abandonan porque no desean colaborar con otros Estados vecinos por motivos ideológicos, o porque no coinciden con los fines de su política interna.

En otras materias, ha ocurrido en el mundo internacional que nuevos entes han ocupado el lugar que antes pertenecía exclusivamente a los Estados. Así, por ejemplo, las grandes empresas multinacionales que se dedican a la explotación de importantes recursos naturales o que necesitan invertir mucho capital en países extranjeros han llegado a independizarse de sus Estados nacionales y negocian tratados con aquéllos en un plano de igual a igual. Esto significa que han adquirido personalidad internacional. Este fenómeno se ha debido, en cierta medida, a que los Estados ya no prestan a las empresas de su nacionalidad que trabajan en el extranjero la protección diplomática en la forma en que lo hacían hasta comienzos de la segunda guerra mundial.

Esto no ocurre aún en la política internacional ambiental, donde los actores continúan siendo fundamentalmente los Estados. Pienso que si se desea desarrollar seriamente algunos temas en el marco internacional ambiental habría que permitir la participación de otros entes además de los Estados. Me refiero, por una parte, a las organizaciones internacionales no gubernamentales y, por la otra, a las entidades públicas infraestatales como son los municipios y las provincias, los cantones o los Länder en los países federales. Estas entidades infraestatales y las organizaciones no gubernamentales interesadas en los problemas ambientales tienen, a veces, más capacidad y mayor interés que los Estados para actuar en algunas cuestiones ambientales internacionales y estimo que podrían ocuparse mejor que aquéllos. En esta materia de la ampliación del horizonte de los actores en el plano internacional ambiental se están dando recién los primeros pasos y creo que debería seguirse el ejemplo de lo que han hecho las grandes sociedades multinacionales al que me he referido.

IV. Instrumentos de la política ambiental internacional

Veamos ahora algo sobre los medios a través de los cuales la política internacional ambiental es ejecutada. Los Estados se valen principalmente para ello de tratados y de resoluciones y recomendaciones de las organizaciones internacionales. Pero, es necesario puntualizar que, en el plano internacional, hay una gran diferencia entre los textos que los Estados suscriben o aprueban y lo que realmente cumplen. En materia de derecho convencional, cada vez se firman más y más tratados, algunos de ellos con cláusulas con sofisticados detalles. Lo mismo ocurre con las resoluciones y las recomendaciones de las organizaciones internacionales. El número de todos estos textos crece de manera tal que resulta a veces difícil estar al corriente de la legislación internacional. Pero, el grado de ejecutividad de esta norma es escasísimo. Hay países, diría yo, que no actúan honestamente pues se mienten a sí mismos y mienten a los demás al hacer creer que firmando tratados y aprobando resoluciones están realizando una excelente política ambiental cuando, en realidad, guardan esos textos en las Cancillerías o los exhiben al solo efecto de hacer política electora. Pienso que en la política internacional ambiental la diferencia entre lo prescripto en el plano normativo y lo que se cumple en la realidad es más amplia que en muchos otros sectores de la política internacional. Creo que en esta materia podría ser interesante que un día los Estados se pusieran de acuerdo y dijeran "stop", no firmamos más tratados ni aprobamos nuevas resoluciones internacionales y de ahora en adelante nos dedicaremos a ejecutar lo que ya hemos firmado a fin de lograr un grado de efectividad más o menos semejante al que impera en el derecho interno.

He aquí, en el término de veinte minutos que me ha sido acordado, algunas reflexiones acerca del objeto de la política internacional ambiental, del marco geográfico en que se desarrolla, de sus actores y de los medios de que se valen.

V. La política ambiental internacional argentina

Por último, creo que podríamos hacer una breve referencia a la política internacional ambiental de la Argentina. En este sentido, se ha descuidado en gran medida la política en el ámbito regional. Con algunos países tenemos recursos naturales compartidos importantísimos y, por razones de ideología interna, se ha rehusado llevar adelante proyectos convenientes para la Argentina. Si bien, por una parte, nuestro país proclama el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado, pretende, por la otra, imponer a algunos de ellos un cierto régimen de gobierno. Además, en el ámbito mundial, nuestra política tiene rasgos declamatorios. La Argentina suele suscribir tratados que luego no ratifica o no ejecuta en el orden interno. El grado de cumplimiento de los tratados sobre prevención de contaminación y sobre protección de especies naturales es, en general, escaso. Pienso que nuestro país es uno de aquellos que tendría que decir "stop" a la firma de nuevos convenios internacionales y ponerse seriamente a cumplir en el orden interno con las obligaciones que ha contraído hasta ahora.