

# El Derecho Internacional en la frontera del siglo XXI: Hacia una protección global del medio ambiente

**Beatriz Ramacciotti de Cubas**

Abogada , M.A. Fletcher School of Law & Diplomacy,  
Profesora Asociada de la PUC.

## INTRODUCCION

El título del presente artículo puede parecer tanto ambicioso, y quizás lo es, en la medida que pretende dibujar en unos cuantos trazos, una reflexión sobre el nuevo Derecho Internacional del Medio Ambiente. Por cierto no se perfilarán respuestas específicas, sino tan sólo un esbozo del alcance de la disciplina y los variados tópicos que se proyectan en el tema de la protección global de las especies y la naturaleza.

Esta presentación de ideas está especialmente dirigida al auditorio de jóvenes estudiosos del Derecho Internacional, que son quienes tendrán en sus manos el manejo y la responsabilidad de recrear lo jurídico en concordancia con los profundos cambios que están operando en la realidad mundial.

### 1. MEDIO AMBIENTE: VIEJA PREOCUPACION, NUEVA REGULACION

La preocupación de los últimos años por la ecología no es sino una manifestación actual de un tema de todos los tiempos: la relación del hombre con su medio ambiente; dicha relación, sin embargo, aparece hoy teñida de una gran complejidad, debido al impacto generado sobre la naturaleza por el progreso científico y tecnológico, el crecimiento demográfico y la

utilización intensiva de los recursos naturales, aspectos que, además de crear una nueva gama de problemas globales, amenazan no sólo la supervivencia de la especie humana sino también toda la vida terrestre.

Los equilibrios naturales existentes entre los seres vivos y determinados elementos como el aire, el agua o el suelo, deben preservarse, pues de ello depende el normal desarrollo de los ciclos de alimentación y de transformación de energía que tienen lugar en la biósfera<sup>1</sup> y en, consecuencia, en la reproducción de las formas de vida en general.

Puede afirmarse que los Estados y los individuos han ido tomando conciencia de que la protección del medio humano, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, es una cuestión impostergable que está en relación directa con el bienestar de los pueblos<sup>2</sup>.

Por su parte, el Derecho Internacional clásico, fundamentalmente individualista y liberal<sup>3</sup>, con base en la idea de una soberanía estatal "exclusiva" y "excluyente", ha tenido que responder ante el desafío de las nuevas realidades, especialmente las derivadas de la utilización de los recursos animales, vegetales, minerales, químicos y energéticos que integran parte del ambiente en que transcurre la existencia de los hombres.

1. El concepto de biósfera comprende parte de la atmósfera, la hidrósfera, y la litósfera, es decir todo el espacio habitado por organismos vivos. ( Ver definición de John R. Vallentyne, en la Enciclopedia de Ciencias Ambientales, 1964, p.64, citada por GRAF, Silvia, "Prospectus of a Course on Peruvian Environmental Law", Universidad de Wisconsin, 1987, p.7. (inédito) El Concepto anotado que denota la unidad biofísica de la tierra, ha sido utilizado en el marco del Derecho Internacional del Medio Ambiente, a partir de la "Conferencia Intergubernamental de Expertos sobre Base Científica y Uso Racional de la Biósfera", realizada en París en 1968. Ver documento de la UNESCO, "El Hombre y la Biósfera" Sc69/XII.16/A (1969).
2. Ver CADWELL, Lynton K. "Concepts in Development of International Environmental policies", p.19-20, en TECLAFF, L.A. & UTTON, A.E. *Internacional Environmental Law*, New York: Praeger, 1974.
3. Ver TRUYOL Y SIERRA, Antonio. *La Sociedad Internacional*, Madrid, 1983, p.97, quien señala que la concepción tradicional de soberanía estatal permitía la vigencia de un Derecho Internacional de bajo perfil (minimal standard), de coexistencia, tolerante y muchas veces, tan solo declarativo.

Hoy podemos hablar de una evolución progresiva hacia un ordenamiento jurídico de las relaciones internacionales presidido por consideraciones más cercanas a la cooperación que a la mera coexistencia y que contempla, en mayor medida, que en épocas anteriores, principios humanistas, sociales y democráticos<sup>4</sup>.

Como el Derecho tiene la función básica de establecer la Justicia a través de la regulación de la conducta humana, la idea de soberanía absoluta, sin otros parámetros que el poder -económico, político y militar- y la defensa de los intereses nacionales, resulta devastadora pues atenta directamente contra la cooperación y la armonización de políticas entre las naciones. Esa visión pudo mantenerse mientras las relaciones internacionales estaban vinculadas a unos cuantos temas manejados en una dimensión básicamente inter-estatal. Por contraste, la realidad actual transnacionalizada por excelencia y compuesta por multitud de sujetos, ha "erosionado" el concepto tradicional de soberanía.

Es justamente, en el tema del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales, donde mejor puede apreciarse este fenómeno: la ecología, por la naturaleza de las cosas, no conoce de fronteras; por otro lado, también resulta evidente la incapacidad de los Estados para hacer frente en forma unilateral a los problemas globales.

El efecto de esta situación en el Derecho Internacional, ha sido la promoción de nuevas normas para la protección de cada uno de los elementos del medio ambiente, con énfasis en el control de la contaminación y la responsabilidad estatal. Poco a poco, se han ido generando principios, instituciones, normas y standards específicos, creándose lo que hoy se denomina **Derecho Internacional del Medio Ambiente**.

## 2. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

### Una primera definición.

¿En qué consiste el Derecho Internacional del Medio Ambiente? ¿Cuál es su objeto de estudio? ¿Cuál es su contenido y alcances? Podríamos decir que es el conjunto de principios y normas destinadas

a proteger, prevenir, establecer límites a las actividades del hombre en su medio natural e imponer sanciones frente al deterioro ambiental, es decir, establece los derechos y obligaciones de los Estados, Organizaciones Internacionales e individuos en esta área<sup>5</sup>.

Sin duda este Derecho, como intentaremos reseñar más adelante, se encuentra en una etapa de formación, pues en gran medida, es el Derecho Internacional General el que todavía cumple el papel de proveer normas concretas aplicables a los Estados en los aspectos vinculados a la protección ecológica.

### Antecedentes

Como decíamos al iniciar estas líneas, la atención y estudio por el medio ambiente en el que desarrolla la vida humana no es nueva, y por lo tanto pueden encontrarse algunos antecedentes, en normas y jurisprudencia internacionales, sobre conceptos tales como "contaminación", "protección ambiental", "uso racional de los recursos naturales", entre otros, para regular las actividades en el océano, en los ríos y lagos, los suelos, el aire y la atmósfera. Todos estos elementos han sido y son objeto de estudio legal, básicamente enfocados desde el punto de vista de las controversias inter-estatales. Es así como se generaron los dos principios primigenios sobre protección ambiental; uno de ellos es el siguiente:

"Es una regla del Derecho Internacional que a ningún Estado le está permitido alterar, no obstante su soberanía, las condiciones naturales de su territorio o realizar actividades que puedan afectar las condiciones naturales de otros Estados".

El corolario de este principio que da cuenta de lo que hoy se denomina "contaminación transfronteriza"<sup>6</sup>, es que los Estados deben asumir la responsabilidad internacional por los daños ocasionados a otros territorios, aunque las actividades se hayan realizado "lícitamente" bajo su jurisdicción.

Sobre el tema de la contaminación transfronteriza, existen varios casos jurisprudenciales demostrativos, que han ido coadyuvando a la formación de una costumbre internacional; así cabe la pena mencionar los casos de la Fundición de Trail y el del Canal de Corfu.

4. Ver CASSESE, Antonio. **International Law in divided World**, Oxford :Clarendon Press, 1986,p.399-407.

5. Ver TECLAFF, A. "The impact of environmental concerns on the development of International Law" p.261-262, en TECLAFF &UTTON. **International Environmental Law**, New York: Praeger Publishers,1974.

6. Recientemente se ha comenzado a usar un término más omnicomprensivo: "interferencias ambientales transnacionales" (Transboundary environmental interferences) para indicar la propagación de la contaminación no sólo fronteriza (polución que afecta a uno o varios Estados vecinos), sino también aquélla que puede afectar a los espacios comunes (Antártida, Fondos Marinos, etc. ). Por otro lado, la nueva denominación no solo se refiere a las formas más comunes de polución causada por la industrialización, los desechos o la deforestación, sino que también comprende otras manifestaciones peligrosas para el ambiente natural, como por ejemplo, las radiaciones o los cambios artificiales del clima. Ver LAMMERS, Johan ( Rapporteur) & MUNRO, R.R. ( Chairman) **Environmental Protection and sustainable development**,\_London: Graham&Trotman / Martinus Nijhoff, 1986, p.8.

**El asunto de la Fundición de Trail** (Trail Smelter Arbitration, Canada vs. Estados Unidos, 1938), es un caso que constituye un precedente importante sobre el problema de la polución ambiental. El caso versó sobre la instalación, en 1896, de una fundición de zinc y plomo en Canadá, aguas arriba del río Columbia, cerca de la localidad de Trail, a siete millas de la frontera con los Estados Unidos. El proceso de producción generaba grandes cantidades de humo de dióxido sulfúrico; dichas emanaciones, arrastradas por las corrientes de aire, llegaban más allá de las fronteras, causando daños en la vegetación de la región limítrofe estadounidense. El gobierno de Estados Unidos reclamó oficialmente al gobierno de Canadá una indemnización y el pedido de que en lo sucesivo se cesara de generar daños al Estado de Washington. Firmado un Convenio de arbitraje entre los dos países, se sometió el asunto a un Tribunal Arbitral, que pronunció dos fallos, el primero en 1938, determinando que sí se habían causado daños en los humos de la Fundición de Trail, estableciendo el pago de una indemnización cuantiosa. Luego, en 1941, determinó que la Fundición de Trail debía abstenerse de causar daños en el Estado de Washington hasta que se llegara a un arreglo final<sup>7</sup>.

En el **asunto del Estrecho de Corfú** (Corfú Channel Case, CIJ, United Kingdom vs. Albania, 1949), que fue el primer caso ante la Corte Internacional de Justicia, se trató sobre la obligación que tenía Albania de dar aviso a otros Estados, respecto de la colocación de minas en sus aguas territoriales, es decir, el deber de prevenir sobre el peligro existente. La Corte estableció en su sentencia que existían principios reconocidos por el Derecho Internacional que establecían la obligación para todo Estado de no permitir la utilización de su territorio para la realización de actos contrarios al derecho de los demás Estados<sup>8</sup>.

En los casos citados se reconoce, de una u otra forma, que ningún Estado tiene el derecho de usar o permitir el uso de su territorio para la realización de actos contrarios al derecho de los demás Estados, incluyéndose los daños en general ocasionados a personas naturales, jurídicas, propiedades o especies naturales.

También existen numerosos casos ventilados en Tribunales internos donde se reconocen responsabilidades de nacionales vinculadas a interferencias y daños más allá de los límites estatales<sup>9</sup>.

Un segundo principio más político que legal, es aquél que establece lo siguiente:

"Los Estados tienen la obligación de cooperar entre sí, en función de intereses ambientales comunes"<sup>10</sup>.

Para graficar este principio, puede citarse el **caso del Lago Lanós** (Lanoux Lake Arbitration, España vs. Francia, 1957), asunto relativo a la desviación de las aguas del Lago Lanós hacia el río Ariege y el aprovechamiento de las mismas. El Tribunal Arbitral dejó en claro que el Estado de "aguas arriba" tenía la obligación de tener en cuenta el efecto en el Estado ubicado "aguas abajo". Es decir, si bien se reconoció que Francia tenía el derecho de realizar las obras y la utilización de las aguas que considerara necesarias en virtud de su soberanía, no podía dejar de tener en cuenta los derechos de España, que en este caso resultaba afectada. Se refleja así el deber de cooperación entre los Estados en la utilización y manejo de recursos naturales compartidos, como el de un sistema hidrográfico<sup>11</sup>.

Además de los casos jurisprudenciales, algunas prácticas y acuerdos interestatales, el primer esfuerzo para establecer una obligación general de cooperación en función de intereses ambientales comunes, estuvo relacionado con la protección de los océanos; fue en la Conferencia sobre el Derecho del Mar convocada por Naciones Unidas en Ginebra (1958), donde se negociaron y adoptaron normas específicas sobre la protección de especies marinas<sup>12</sup>.

Cabe mencionar también la obligación consignada en el Tratado Antártico (1959), que prohíbe las explosiones nucleares y el depósito de desechos radioactivos, así como una provisión general de resguardo de las aguas y hielos, en todo el espacio al sur de los 60 grados de Latitud Sur<sup>13</sup>.

7. Con relación a este caso puede verse, en otros a : READ, J.E. "The Trail Smelter dispute", *Annuaire Canadien de Droit International*, Vol. I, 1963, p.213-229 y PONTE IGLESIAS, Teresa. **La Contaminación Fluvial: Cuestiones de Responsabilidad Internacional de los Estados**, Santiago de Compostela: Minerva, 1989, P.158-159.

8. Ver, Mervin Jones, J. "The Corfu Channel case", en *British Year Book of International Law*, 1964, p.447-453.

9. Ver diferentes casos nacionales sobre el principio citado en LAMMERS, Johan, **Pollution of International Watercourses**, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1983, p. 31-50.

10. Ver PONTE IGLESIAS, op. cit. p. 189-91

11. Sobre el Caso del Lago Lanós puede consultarse el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1974, p.206-211.

12. Convención sobre Pesca y conservación de los recursos vivos del Alta Mar, 1958, vigente desde el 20/3/1966. Ver, Goldie, J. "The oceans resources and International Law", en *Columbia Journal of Transnational Law*, V.I., 1969, p.8.

13. Tratado Antártico (1959), vigente desde el 26/6/1961, Art.9.

Todos los elementos mencionados, han venido ejerciendo una notable influencia en la práctica y la opinio iuris de los Estados, generalizándose la inclusión de consideraciones de tipo ecológico, en tratados multilaterales y bilaterales, en declaraciones y actos estatales. Es decir, lo jurídico se ha ido ajustando a lo real y sustantivo.

### Desarrollo de la Disciplina

Se considera que el Derecho Internacional del Medio Ambiente existe como tal desde la segunda mitad de la década de los sesenta, con las **Reglas de Helsinki** sobre uso de las aguas de Ríos Internacionales elaboradas por la Asociación de Derecho Internacional en 1966<sup>14</sup> y las primeras declaraciones de principios generales relativos a **la conservación del agua y la prevención de la contaminación del aire**, establecidos por el Consejo de Europa en 1968<sup>15</sup>. También debe mencionarse la Decisión adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, de convocar a una conferencia mundial sobre el medio ambiente, como resultado de la cual, en Junio de 1972, se realizó en Estocolmo, un evento mundial que dio por resultado la **Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano**<sup>16</sup>.

Con dicha Declaración se dió un impulso fundamental al tratamiento ambiental desde una perspectiva global.

Entre los veintiseis principios acordados, resalta el que establece como **derecho humano** fundamental el de vivir en un medio ambiente sano<sup>17</sup>; se enfatizó también la obligación de proteger los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras<sup>18</sup>; y se recogieron los principios de responsabilidad internacional de los Estados por contaminación transfronteriza y de cooperación<sup>19</sup>. Esta exigencia también se pone de manifiesto luego en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, de 1974<sup>20</sup>.

Otro avance importante, desde el punto de vista institucional, fue la creación del **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**<sup>21</sup> con sede en Nairobi, para coordinar las acciones de protección ecológica entre los miembros de la Organización. En el marco del PNUMA, se organizó la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo<sup>22</sup>, encargada de preparar proyectos incorporando los nuevos conceptos, como el de "recursos naturales compartidos" (shared natural resources), que designa a los elementos naturales usados por el hombre que conforman una unidad biofísica, aunque estén localizados en el territorio de dos o más países<sup>23</sup>, y el de "recursos comunes" (commons), que se refiere a los recursos existentes en la Antártida, en Alta Mar, Fondos Marinos, Espacio Ultraterrestre, Capa de Ozono, Orbita Geostacionaria, entre otros<sup>24</sup>.

14. Sobre las Reglas de Helsinki (1966-ILA Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers), puede verse el Informe publicado por la Asociación de Derecho Internacional (International Law Association), Londres, 1967, p.484-532.
15. Ver "Carta sobre el Agua" (Water Charter) y la "Declaración de Principios sobre el control de la polución en el Aire", adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en 1968. Puede consultarse, KISS, Alexandre, "The International Protection of Environment", en MACDONALD, R. & JOHNSTON, D. **The structure and Process of International Law**. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1983, p.1070.
16. La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, se emitió como resultado de la Conferencia realizada en Estocolmo entre el 5 y el 16 de Junio de 1972. Ver, UN Doc. A/ CONF. 48/14.
17. Doc. cit. Principio 1; este principio ha sido fuente de otros similares contenidos en Constituciones nacionales, como en la del Perú de 1979, Art. 123; Ver GRAF, Silvia, doc. cit. p.52-54.
18. Doc. cit. Principio 2; resulta interesante la incorporación de derechos en favor de las generaciones futuras: Ver op. cit. LAMMERS & MUNRO, p.42-45.
19. Doc. cit. Principios 6,21 y 22; la preservación del medio ambiente sólo puede llevarse a cabo si los Estados asumen la responsabilidad por los posibles daños ecológicos que puedan ocasionar y de acuerdo a un conjunto de políticas que deben darse en el marco de la cooperación internacional.
20. Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 12 de Diciembre de 1974.
21. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente fue establecido en 1972. Cuenta con un Consejo de Gobierno de 58 Estados Miembros, y una Secretaría ubicada en Nairobi, otra oficina en Ginebra y un Fondo especial para desarrollar sus actividades. Ver el Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, UN Doc. A/42/427, del 4 de Agosto de 1987, p. 324.
22. Ver Doc. cit., p.1.
23. Ver BARBERIS, Julio, **Los recursos naturales compartidos entre los Estados y el Derecho Internacional**. Madrid: Tecnos, 1979
24. Ver SOOROS, Marvin S., "Conflict in the Use and Management of International Commons", p. 1-3, Documento presentado en el Seminario sobre el Tema realizado por el Tampere Peace Research Institute, Finlandia, 1989.

Otros desarrollos se fueron dando, aunque con un enfoque básicamente sectorial (protección del medio marino, de los cursos de aguas, de las especies en peligro de extinción, la radiación nuclear y la atmósfera) tanto en el nivel bilateral como regional<sup>25</sup>.

En suma, puede decirse que la Declaración de Estocolmo, cumplió un rol legal importante en la medida que permitió afianzar un reconocimiento internacional de los problemas ambientales, preparando el camino para nuevos avances y acuerdos concretos.

Otro paso importante, se dió en 1982 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una Resolución conteniendo la "**Carta Mundial de la Naturaleza**", donde se verifica una mayor toma de conciencia sobre la unidad y fragilidad ecológica y la necesidad de coordinar medidas a nivel planetario para prevenir su degradación y asegurar un desarrollo equilibrado y sostenido de los escasos recursos naturales<sup>26</sup>.

Finalmente, debe mencionarse el Proyecto de una Convención Mundial sobre "Protección Ambiental y Desarrollo Sostenido", preparada por un Grupo de Expertos en Derecho Ambiental convocado por la Comisión Mundial, que contiene veintidós artículos, donde se estructuran con mayor precisión que en otros instrumentos jurídicos internacionales, los derechos y obligaciones de los Estados en material ambiental<sup>27</sup>.

La idea es que este proyecto sirva como base de las discusiones que se llevarán adelante, en la gran **Conferencia sobre Medio Ambiente** que se realizará en Brasil en 1992, para revisar los Principios de la Declaración de Estocolmo después de dos décadas.

### 3. ALGUNAS CONCLUSIONES

- El hombre ha tomado conciencia de que todos los componentes del Medio Ambiente están interrelacionados; desde este punto de vista, ni los océanos, el aire, ríos o vida silvestre pueden ser divididos en compartimentos de acuerdo a las fronteras estatales;

una prueba de ello es que la contaminación se propaga indiscriminadamente. Así puede afirmarse que los **problemas ambientales son necesariamente internacionales**.

- La calidad ambiental y la necesidad de preservar el habitat humano en su conjunto ha adquirido un status por lo menos igual-dentro de las preocupaciones tradicionales en el campo de las relaciones internacionales- al que tienen otros temas como el Desarrollo, el Comercio Internacional y el Desarrollo.

- En gran medida el desarrollo del Derecho Internacional del Medio Ambiente está contribuyendo a un rápido reordenamiento de las políticas concretas de los Estados a nivel mundial, regional y nacional. Así por ejemplo, cada día se consideran con mayor amplitud los temas ecológicos al tomar las decisiones políticas y económicas.

- A pesar de la fragmentación del poder político en gobiernos estatales, puede afirmarse que se reconoce el imperativo de adoptar decisiones conjuntas a nivel global, para poder responder adecuadamente a los problemas de la explotación de los recursos y la protección del entorno planetario.

Es tarea de todos, entonces, que aquéllo que hoy vemos como un ideal en el horizonte, es decir, una comunidad internacional solidaria donde esté asegurado el derecho a la existencia de todas las especies, sea una realidad.

En lo que al Derecho Internacional concierne, uno de los caminos ya iniciados con cierto éxito, es lograr que la atención se dirija nuevamente al tema de la explotación racional y distribución equitativa de los recursos, en forma tal, que el imperativo de protección ambiental, el costo y administración adecuada, sean asumidos teniendo en cuenta las particulares circunstancias de cada Estado, para no tornar aún más injusto el orden existente. En otras palabras el reto será hacer compatible el desarrollo socio-económico de nuestros países con la preservación ecológica, conjunción denominada "desarrollo sostenible".

25. Ver, op. cit. LAMMERS & MUNRO, p. 133-43, lista de tratados sobre el medio ambiente.

26. Ver UN Res. N-37/7, 28/10/1982.

27. op. cit. LAMMERS & MUNRO, p. 4-8.