Cuadernos 1

DE LA

FUNDACION AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

PRESERVACION AMBIENTAL INTERNACIONAL EN LAS AMERICAS

A R N

BUENOS AIRES

NOVIEMBRE

1987

Cuadernos 1

de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Monroe 2142 (1428), Buenos Aires, Argentina

Presidente: José María Maciel

Director ejecutivo: Guillermo J. Cano

Director adjunto: Pedro Tarak

PRESERVACION AMBIENTAL INTERNACIONAL EN LAS AMERICAS

CONTENIDO

- Presentación — *Guillermo J. Cano*
- La Fundación Ambiente y Recursos Naturales: qué es y cuáles son sus actividades

1. Naturaleza y ética — *Víctor H. Martínez*
2. Hacia la creación del Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza — *Víctor H. Martínez*
3. Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América — *Los Estados Americanos*
4. Resolución 19 (II-0/87) recomendando la «creación de un Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza» — *Comité Jurídico Interamericano-OEA*

Buenos Aires, noviembre de 1987

HONORABLE SENADO DE LA NACION

AUTORIDADES

Presidente
Doctor VICTOR HIPOLITO MARTINEZ

Presidente provisional
Doctor EDISON OTERO

Vicepresidente 1º
Vacante

Vicepresidente 2º
Doctor JORGE D. SOLANA

Secretario parlamentario
Doctor ANTONIO J. MACRIS

Secretario administrativo
Doctor LEONARDO J. PALOMEQUE

Prosecretario parlamentario
Doctor ALBERTO J. B. IRIBARNE

Prosecretario administrativo
Don LAUREANO D. ALMIRON

Director de comisiones
Doctora BEATRIZ R. V. de BIANCHI

Este Cuaderno Nº 1, impreso en los talleres de la Imprenta del Congreso de la Nación, es una colaboración del H. Senado de la Nación a través de la Secretaría Parlamentaria.

1987

Presentación

Guillermo J. Cano.
Director Ejecutivo
Fundación Ambiente y Recursos Naturales

I

Con esta publicación la Fundación Ambiente y Recursos Naturales inaugura su serie de *Cuadernos,* cuyos sucesivos volúmenes numeraremos correlativamente y esperamos que lleguen a constituir una nutrida colección.

Nos proponemos formarla con distintos números, dedicados cada uno a una materia específica, dentro del marco general de la temática relativa al ambiente humano y a los recursos naturales, el cultivo de cuyas disciplinas constituye el objeto mismo de nuestra existencia como organización no gubernamental no lucrativa. Cada una de esas ediciones contendrá trabajos de uno o varios autores vinculados a esta Fundación, y también, ocasionalmente, textos de legislación, documentos o sentencias judiciales referentes al tema al que dediquemos cada volumen. No descartamos incluir en nuestros *Cuadernos* material ya publicado en nuestra publicación trimestral *Ambiente y recursos naturales. Revista de derecho, política y administración,* como una manera de facilitar su acceso a lectores interesados solamente en temas específicos.

Tenemos en mira dedicar próximos números a los siguientes temas: política ambiental, derecho ambiental, administración ambiental, preservación atmosférica, recursos hídricos, recursos mineros y energía. De aquí en adelante esos números serán vendidos, como manera de ayudar a la financiación de nuestras actividades. Agradeceremos a nuestros lectores que nos escriban expresándonos si les interesa recibir los *Cuadernos* y en cuáles temas tienen interés prioritario. Con las cartas que recibamos antes de finalizar 1987 formaremos una lista de direcciones a cuyos integrantes haremos una bonificación en los precios.

II

Nos complace sobremanera estrenar nuestros *Cuadernos,* con este número que dedicamos a la preservación ambiental internacional en las Américas, que incluye dos trabajos de nuestro miembro honorario, el doctor Víc-

tor H. Martínez, quien, además, de ser el Vicepresidente de la Argentina (1983-89), es profesor en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en materia que integra la temática ambiental. Completa esta edición el texto de la Convención de Washington de 1940 para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América, al que se refiere específicamente uno de los dos trabajos del autor, y la resolución del Comité Jurídico Interamericano recomendando la propuesta del doctor Martínez.

Por la alta magistratura que ejerce, y por su prestigio en el mundo académico, ni el doctor Martínez ni sus trabajos necesitan de una presentación. Bástenos destacar que en el primero de ellos él define la vinculación del ambientalismo con lo que es y debe ser el cimiento de la acción de los ambientalistas: la ética. Por ello ese trabajo sirve de prólogo al otro, y también a toda la colección de nuestros *Cuadernos*.

El segundo trabajo del doctor Martínez es el texto de la disertación que hizo en Río de Janeiro el 10 de agosto de 1987 en el Comité Jurídico Interamericano, órgano éste de la Organización de Estados Americanos, cuyo Secretario General estaba presente. Al proponer una actualización y ampliación de la Convención de Washington de 1940, y la creación de un sistema institucional responsable de cuidar de la efectiva aplicación de esa y de otras convenciones conexas, el Vicepresidente Martínez intenta llenar un vacío en el panorama medioambiental en las Américas —muy sensible a esta altura del devenir histórico del hemisferio occidental— y asume un liderazgo que lo exhibe como estadista. Es decir, como un hombre de gobierno que sabe responder al compromiso que todos tenemos con las generaciones futuras y que no se limita a contemplar el presente.

Hemos querido que el mensaje que la propuesta del Vicepresidente Martínez contiene llegue a través de este *Cuaderno 1* no sólo a los gobiernos de las Américas —a quienes arribará por las vías oficiales pertinentes dentro de la OEA— sino también a los pueblos de las Américas, destinatarios finales de la iniciativa. Representados éstos por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) intermedias, confiamos en que éstas harán llegar a la OEA su apoyo a la iniciativa, para que tal presión de la opinión pública en Norte, Centro y Sudamérica conduzca a su concreción final. Esto permitiría que los americanos de los tres subcontinentes consideremos a las Américas no solamente como una sola Tierra, sino —tal como lo propone la Comisión Mundial para el Ambiente y el Desarrollo ("Our common future", 1987)— también como un solo Mundo, en el que todos los americanos vivamos y crezcamos en paz con la Naturaleza, a través de un estilo de desarrollo sostenible.

Buenos Aires, octubre de 1987.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Qué es y cuáles son sus objetivos institucionales

La Fundación ARN es una asociación sin fines de lucro, con sede en Buenos Aires, Argentina, la cual ha sido creada con el objeto de promover en el mundo hispano-luso-parlante la política, el derecho, la economía y la administración ambiental y de sus recursos naturales. Sus destinatarios inmediatos son los decisores políticos y todos aquellos que participan directa e indirectamente en los procesos de toma de decisiones, correspondientes tanto a los niveles municipales (locales) como a los departamentales, provinciales, nacionales, internacionales y supranacionales.

¿Quiénes son sus miembros?

Consejo de Administración

Miembros Permanentes

Presidente
José María Maciel

Vicepresidente
Emilio J. Cárdenas

Consejeros
Miguel Mathus Escorihuela
Beatriz Krom
Jorge Bilbao

Miembros Honorarios
Víctor H. Martínez
Vicepresidente de la Argentina
Angel F. Robledo, Consejero
Consejo para la Consolidación de la Democracia

Miembros Correspondientes
Ian Bird, Chicago, EE.UU.
Arnaldo Gabaldon, Venezuela

Director Ejecutivo
Guillermo J. Cano

Director Adjunto
Pedro Tarak

Secretaría de Administración
Beatriz Cano

Actividades que desarrolla

1. *Publicaciones*

a) La Fundación ARN, conjuntamente con Editorial La Ley, publica *Ambiente y recursos naturales - Revista de derecho, política y administración*, única publicación trimestral de su naturaleza en el mundo hispanoparlante. Cada número cuenta con 128 páginas y un resumen en inglés para interesados de otras latitudes. Entre sus secciones se incluyen artículos de fondo, legislación ambiental nacional e internacional, jurisprudencia y bibliografía sobre la temática. Esta publicación abarca temas tan diversos como el de las inundaciones, la deforestación, la contaminación del aire y del agua, la caza y la preservación de la fauna, manejo de áreas protegidas, manejo de zonas costeras, preservación de la fertilidad de los suelos, manejo de residuos sólidos y peligrosos, manejo de agroquímicos, energía, minería, pesca y preservación de los recursos marinos, evaluación del impacto ambiental, etcétera. Estos temas son abordados desde la perspectiva municipal, provincial, nacional e internacional. Las páginas de la revista también incluyen consideraciones importantes sobre los aspectos institucionales de la gestión ambiental. Así, mucho se enfatiza sobre el análisis del diseño de estructuras administrativas ambientales, procesos de formación de políticas ambientales, mecanismos de participación ciudadana (audiencias públicas, cooperativismo, organismos no gubernamentales, acciones judiciales en defensa del ambiente), libre acceso ciudadano a la información administrada por el Estado, entre otros.

b) A partir del segundo semestre de 1987 la institución publica los *Cuadernos de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*. Esta serie de publicaciones destina su contenido a temas ambientales específicos, y tiene por objeto llegar a lectores especializados y pertenecientes a áreas profesionales que puedan beneficiarse de disponer de bibliografía sobre temas puntuales.

2. *Programa "Diálogos con líderes mundiales de la política ambiental"*

Durante el año 1987 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales lanzó su proyecto *Diálogos 1987*, el que consiste en propiciar la visita a la Argentina de expertos extranjeros, líderes en temas vinculados a la política ambiental. El objetivo es el de optimizar la presencia, tanto en las provincias como en la capital, de personalidades con vasta experiencia en la materia, organizando comunicación y vínculos directos entre múltiples y diversas audiencias y los visitantes. Así, participaron el Congreso de la Nación, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, la Fundación Bariloche, Spaidera (Conicet), la Subsecretaría de Política Am-

biental de la Nación, la Subsecretaría de Gestión Ambiental de Córdoba, y las Universidades de Mendoza y La Plata.

En esas oportunidades se enfatizó el análisis y debate de temas de actualidad, como el de la evaluación previa del impacto ambiental; las interrelaciones entre el estado, la industria y la ciudadanía; los fundamentos y las modalidades de participación ciudadana en la gestión ambiental.

A propósito de "Diálogos 1987" fueron invitados al país, y con el auspicio de la Embajada de los Estados Unidos y de la Fundación Banco de Boston, los especialistas doctor Lynton K. Caldwell (Universidad de Indiana) y doctor Joseph Petulla (Universidad de San Francisco).

En la actualidad se está propiciando la visita de especialistas de otros países.

3. *Encuentros de actualización, simposios, conferencias y otras reuniones*

Una de las actividades de mayor importancia de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales es la de propiciar reuniones especializadas para la promoción de los temas de su interés. Así por ejemplo, la institución organizó en agosto de 1985, juntamente con la Universidad de Mendoza, el *Seminario Internacional sobre Protección Jurisdiccional de Intereses Ambientales,* actividad particularmente destinada a procesalistas, constitucionalistas y administrativistas, entre otros. Asimismo, coorganizó con el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) de Madrid, el *1º Simposio Iberoamericano sobre Ambiente y Municipio,* reuniendo alcaldes e intendentes, concejales, secretarios y directores municipales de la región. Dicho evento, el cual tuvo lugar en Iguazú (Argentina) en octubre de 1986, fue el inicio de los esfuerzos que realiza la fundación para consolidar la responsabilidad municipal en la gestión ambiental. En julio de 1987, la institución coauspició, juntamente con el Instituto de Estudios de Administración Local (de Madrid, España) y el Concejo Municipal de Caracas, el *2º Simposio sobre Ambiente y Municipio,* esta vez limitado exclusivamente a los municipios de los países del Pacto Andino y Centroamérica.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales también participa de eventos científicos y políticos organizados por otras instituciones, enviando sus representantes a los mismos. Recientemente ha intervenido en reuniones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en Santiago de Chile, en el Seminario Latinoamericano de la Fundación Konrad Adenauer en Río de Janeiro (Brasil), en la Conferencia de Grandes Lagos en Michigan (EE.UU.), en la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo para organismos gubernamentales ambientales, en las universidades de Bahía Blanca, La Plata, Mendoza, Tucumán, Morón, Buenos Aires y en infinidad de otras reuniones de ámbito nacional, provincial y local.

4. *Cursos intensivos de capacitación*

Aunque aún no ha realizado ninguno, la Fundación se encuentra avocada a la organización de cursos intensivos de capacitación, abiertos a destinatarios de toda *América latina*. Los cursos estarán dirigidos a los siguientes grupos de participantes:

—Miembros de las administraciones públicas encargadas de la aplicación de normas ambientales (nacionales, provinciales y municipales);

—Legisladores y su cuerpo de asistentes;

—Profesores universitarios y estudiantes de cualquier carrera profesional;

—Dirigentes de organismos no gubernamentales;

—Diplomacia;

—Miembros de organismos internacionales;

—Dirigentes sindicalistas;

—Empresarios.

Hasta la fecha —y por sugerencia de los lectores de la revista "Ambiente y Recursos Naturales"— se estima que las siguientes serán las temáticas centrales de estos cursos:

1. Introducción a la política ambiental.
2. Introducción al derecho ambiental.
3. Introducción a la administración ambiental.
4. Política y derecho ambiental internacional.
5. Evaluación del impacto ambiental de las obras de envergadura. Su institucionalización.
6. Fundamentos y modalidades de participación ciudadana en la gestión del ambiente.
7. Política, derecho y administración de los residuos peligrosos.
8. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos de la contaminación del aire y del agua.
9. Responsabilidad municipal en la gestión ambiental.
10. La Constitución y el medio ambiente. Derechos humanos y medio ambiente.

Los cursos propiciarán ofrecer una visión transdisciplinaria, cubriendo aspectos teóricos y proponiendo resolución de casos prácticos.

5. *Equipos de investigación*

Se ha creado las siguientes comisiones de trabajo y de investigación en la fundación:

a) *Participación ciudadana y medio ambiente*: Dirigida por el constitucionalista doctor Humberto Quiroga Lavié, esta comisión de trabajo tiene por objeto investigar y, posteriormente, capacitar y difundir sus resultados en temas tales como: 1) Acceso ciudadano libre a la información administrada por el Estado; 2) Participación en los procesos de toma de decisiones legislativas o administrativas (audiencias públicas, consultas públicas, iniciativas populares, etcétera); 3) Participación en la gestión pública ambiental, a través de asociaciones de hecho o derecho; 4) Participación en el control de la gestión pública vinculada al ambiente (legitimación procesal para la defensa de intereses difusos).

b) *Política ambiental internacional:* Dirigida por el internacionalista doctor Julio Barberis, esta comisión de trabajo tiene por objetivo analizar, siempre en el campo ambiental: *a*) La formulación de políticas internacionales permanentes; *b*) Los sistemas internacionales institucionales; *c*) Los tratados multilaterales de ámbito universal o regional vigentes en la región latinoamericana; *d*) Las propuestas para nuevos sistemas de cooperación internacional a través de tratados bilaterales o multilaterales y programas de armonización de legislaciones paralelas.

6. *Asesoramiento*

La Fundación nuclea expertos que desarrollan sus actividades profesionales y académicas en el campo de acción de la institución. Dicha situación —apoyada por una nutrida biblioteca que sobre el tema se está armando— contribuirá a que la Fundación cumpla con la función de asesoramiento mediante informes especiales, anteproyectos de leyes, planes y programas de políticas sectoriales, reajustes y diseños administrativos, etcétera.

Naturaleza y ética

por el Dr. Víctor H. Martínez *

---

* Vicepresidente de la República Argentina. Conferencia pronunciada en la Universidad de Morón, el 19 de mayo de 1986. Morón, provincia de Buenos Aires, Argentina.

Cristianismo y medio ambiente

Esta inmensa y cautivante aventura de vivir engloba dentro de la universalidad a personas y cosas. Tal división no es tan simple como parece, pues las primeras se identifican con lo que se denomina "seres vivientes racionales" para distinguirlo de los elementos de la naturaleza que son inanimados y de aquellos que siendo irracionales poseen vida y sensibilidad cuyo grado aún no conocemos. Aquello de "dichoso el árbol que es apenas sensitivo", vale así para la quimera del poeta pero no para la realidad.

Queda entendido que al referirnos a la naturaleza comprendemos a todo cuanto es oriundo de ésta, sujeto a la ley de su propio crecimiento. En ella incluimos al hombre, quien tiene la aptitud cultural de aplicar cambios en lo natural.

Aunque según el Génesis el hombre fue el último destinatario en los actos de la creación, aun cuando los seres humanos "somos en cantidad menos que cualquier pequeña colonia de microbios, nos hemos proclamado reyes del mundo" y usado de esa facultad que los griegos llamaban "hubris" o sea, la posibilidad de ejercer violencia entre los seres humanos y contra la naturaleza. La historia y aun el presente, nos muestran que en el orden de la inventiva humana y de la técnica fuimos y somos capaces de emplear el agravio contra nuestros semejantes y modificar el curso de la naturaleza como unidad dinámica, alterando sus componentes.

En un principio el hombre, ubicado ante los otros elementos naturales, quizá actuó individual y colectivamente en forma intuitiva. Su instinto de conservación lo llevó a matar animales y obtener de cualquier manera vegetales que le eran necesarios y convenientes para sobrevivir, y lo hacía en un medio feroz y abundante.

Al mismo tiempo sin embargo, respetaba las cosas de la naturaleza porque las temía, o advertía en ellas, dentro de un marco de misterio y de fenómenos inexplicables, la vinculación con lo trascendente. Ello llevó a los excesos del paganismo, aun cuando los símbolos de la naturaleza subsistieron en las religiones posteriores que se diferenciaron al apartarse de la idolatría.

La manifestación de las religiones cristianas en torno a la personalidad del hombre llevaron, injustamente, a considerar que las mismas contrariaban o desconocían los valores de los otros elementos naturales. Sin embargo, ayer como hov, a través del mismo Génesis y de los documentos de la Iglesia, surje una concepción distinta.

En el Génesis se lee: "Pululen las aguas un hormigueo de seres vivientes y revoloteen las aves por encima de la tierra de cara al firmamento del cielo. Así creó Dios los grandes animales acuáticos y todos los seres vivientes que se mueven... y vio Dios que esto era bueno. Los bendijo diciendo: creced, multiplicaos y llenad las aguas del mar y multiplíquense las aves sobre la tierra... produzca la tierra animales vivientes según su especie."

En el documento "Introducción sobre la libertad cristiana y la liberación" (Vaticano, 1986) también podemos leer: "En la perspectiva de tal ideologia del progreso, el hombre quería hacerse dueño de la naturaleza. Arrebatando a la naturaleza sus secretos, la sometió a su servicio... en esta vocación de dominar la Tierra poniéndola a su servicio mediante el trabajo, puede reconocerse un rasgo de la imagen de Dios. Pero la intervención humana no es 'creadora'; encuentra ya una naturaleza material que como ella tiene su origen en Dios creador y del cual el hombre ha sido constituido 'noble y sabio guardián'. La actividad científica —se añade— y la actividad técnica comportan exigencias específicas.

"No adquieren sin embargo, su significado y su valor propiamente humanos, sino cuando están subordinados a los principios morales."

El hombre primitivo tenía una concepción firme de su unidad con la naturaleza, siendo expresión de ello el totemismo que define la relación del hombre con los animales, los ritos de la fertilidad y la adoración hacia los elementos naturales que eran adversos o beneficiosos para el ser humano que los veneraba.

Esa actitud psicológica y sociológica fue cambiando en el tiempo y en mucho contribuyen las ideas filosóficas y religiosas de los siglos VII u VIII A.C. donde se entiende que el hombre es algo aparte de la naturaleza; se desarrolla el aislamiento socrático, para alentar degeneraciones sobre el rol del hombre racional, detentador de un poder omnímodo sobre los demás bienes de la naturaleza.

Sin embargo, las investigaciones científicas, la civilización y los hechos que debemos afrontar no sobrevienen en vano. De esta manera el mundo contemporáneo se alerta en dos sentidos: uno que consideramos suficientemente expuesto y otro que a nuestro juicio, es insuficientemente entendido o explicitado.

La ciencia se ha preocupado por dar a conocer a través de la escuela del medio ambiente desarrollada en el siglo XIX, que éste es condicionador de culturas. Nace en boca de Ernst Hackell la palabra ecología como título de una ciencia que reveló el equilibrio de los organismos vivientes integrantes de

un todo, que no pueden destruirse sin alterar drásticamente el suministro de elementos indispensables para la subsistencia. El medio ambiente o biosfera, término del geólogo Verdadski (1863-1945), traduce la esfera que en nuestro planeta engloba el escenario donde se desarrolla la vida.

Nos advierte además que la naturaleza tiene leyes precisas cuya violación se castiga a la larga inexorablemente; que el hombre debe analizar con cuidado esas leyes, proteger los bienes naturales aparentemente ajenos al ser humano racional, hacer un inventario de los elementos aislados, clasificarlos y ordenar su conservación, uso y aprovechamiento.

En suma, llámese objetivo de conservación o visión razonada de conveniencias para sobrevivir, el egoísmo humano nos conduce a contemplar las cosas de la naturaleza con criterio utilitario. Podemos decir que se reflexiona: "Yo no destruyo este bosque porque me quedaré sin leña para obtener calor", o bien "no elimino peces o animales porque quedaré sin comida", o "no destruiré una especie porque se me restarán otras que necesito".

Es esa lógica utilitaria del hombre pensante.

¿Cuáles son los signos fácticos que obligan al ser humano a cambiar de actitud frente a la naturaleza? Su enumeración sería ahora interminable, pero a título de un breve muestreo, podemos recoger los trabajos elaborados por la "Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales" (enero 1984); consideramos conveniente adelantar, como siguiendo esa respuesta utilitaria en cuanto a las cosas de la naturaleza, que empleamos el vocablo *recursos* para describir instrumentos puestos al servicio de la supervivencia, del bienestar o del desarrollo material o espiritual, y que la ciencia de los recursos naturales los clasifica en renovables y no renovables según que su explotación pueda hacerse con extinción o no de la fuente productora. Con algunas diferencias, incluimos entre los recursos renovables al suelo, la atmósfera y el espacio aéreo, el agua, la flora y fauna y ciertas formas de energía como la hidroelectricidad y la proveniente de fuentes solares y eólicas. Entre los recursos no renovables tenemos los minerales y rocas y quizás las bellezas panorámicas o escénicas y los parques naturales que, alterados en algunos de sus componentes no pueden ser objeto de recomposición.

Aclaramos que para nosotros los parques nacionales constituyen, como conjunto, un recurso más o distinto de cada uno de los elementos que pueden formarlo y que son, desde luego, cosas de la naturaleza.

Suelos

Volviendo al muestreo prometido, es necesario saber en cuanto al suelo, que dependemos de una capa geológica de diez pulgadas de espesor y que lleva más de trescientos años crear otra pulgada. Según el mapa de la desertificación (FAO), sólo en las márgenes meridionales del Sahara se pierden anualmente, para la producción, de cinco a siete millones de hectáreas debido

a la desertificación. En 1977 se calculó que más de 13 millones de kilómetros cuadrados de tierras áridas estaban gravemente amenazadas por el fenómeno, mientras en el caso de doce millones de kilómetros cuadrados de zonas semiáridas y tres millones de kilómetros cuadrados de áreas subhúmedas, el riesgo de la desertificación es moderado. Estos peligros se acrecientan por la sequía, las inundaciones, la deforestación, el uso de técnicas inadecuadas de cultivo y el sobrepastoreo. Por supuesto que la conservación y aumento de la fertilidad de los suelos se atiende hoy especialmente por el uso de los fertilizantes que contribuyen en un cincuenta por ciento a ese hecho benéfico. En 1940/1950 México utilizó ocho mil toneladas de nutrientes y en 1982/1983 un millón ochocientos veinticinco mil toneladas; en los países en desarrollo se incrementó en un diez por ciento anual el uso de fertilizantes, según el estudio de la FAO, para una población estimada hacia el año 2000 en seis mil millones de habitantes, la producción agrícola debería registrar un incremento del cincuenta o sesenta por ciento, respecto a 1980, para satisfacer la nueva demanda de productos alimenticios y agrícolas. Al final del presente siglo, todas las tierras potencialmente cultivables de los países en desarrollo apenas bastarán para alimentar a la población prevista si se utilizan métodos de cultivo que entrañen un nivel bajo de insumos.

De las cinco regiones en que se clasifican las tierras productivas, sólo América del Sur tiene menor número de zonas y países en condiciones críticas para atender a trescientos noventa y tres millones de personas.

El comportamiento de los suelos está estrechamente vinculado a la desforestación que cada vez adquiere más intensidad. Siendo la leña una de las fuentes de energía más apropiadas en muchos países en desarrollo, hay cien millones de seres humanos que carecen de ella, mil millones consumen más de lo que producen, en tanto la lluvia ácida de las fábricas de acero eliminan bosques en Alemania y Escandinavia. Por otra parte, los bosques tropicales están siendo degradados y destruidos a un ritmo de doce kilómetros cuadrados por hora y se cortan hoy diez veces más árboles de los que se plantan, lo que incide no solamente en la escasez de leña para energía y en el debilitamiento de los suelos sino en la extinción de los animales cuyo hábitat se desdibuja. Una personal y paciente observación nos ha permitido comprobar que en la localidad donde vivimos existen diecisiete clases o especies distintas de pájaros, de los cuales sólo dos hacen sus nidos en plantaciones artificiales, y hemos podido también comprobar de qué manera el desmote de la zona norte de nuestra provincia de Córdoba ha traído como consecuencia la reducción de la fauna silvestre.

Aguas

Con respecto al agua podemos decir que ésta y la vida son casi sinónimos. Según la recordada frase de Wells: "Allí donde corría la línea de las costas corría la vida, y la vida tuvo al agua por mansión y última morada". Los recursos

hídricos deben ser considerados en función de la bebida, la alimentación, la salud, los usos medicinales e industriales y la agricultura de los recursos que se reservan en su seno, o como elementos para obtención de energía. En otro sentido, el agua puede contrariar la vida y el desarrollo, en el caso de las secuelas dadas por intensas precipitaciones pluviales o por falta de gobierno de sus cursos, que han acarreado graves problemas a vastos sectores regionales, como en las circunstancias vividas recientemente en el Norte y el litoral argentino.

Sólo la actividad agraria toma el setenta por ciento de las aguas consumidas, y cada uno de nosotros necesita de uno a doscientos litros diarios, según la región o tipo de actividad.

Sin embargo, las aguas superficiales, subterráneas, atmosféricas, lacustres y marítimas presentan variados problemas para su gobierno y administración, especialmente dados los distintos dominios o jurisdicciones, los aspectos técnicos, la determinación de prioridades y los costos financieros para su regulación, así como lo referente a la contaminación debido a causas naturales o a la acción del hombre.

El agua es reservorio de los peces, cuya captura en un ochenta y cinco por ciento proviene del mar; esas capturas mundiales llegaron a setenta y seis millones de toneladas, correspondiendo a América latina once mil cuatrocientos treinta millones de toneladas. Se observa, no obstante, que una inmensa mayoría de los reservorios se explotan insuficientemente y otros en exceso, lo que demanda una regulación, y con este objetivo la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Unsclos) ha dejado establecida la coincidencia de que los Estados costeros deben ejercer un mayor control sobre los recursos pesqueros que se encuentran frente a su litoral.

Flora silvestre

En cuanto a la flora silvestre, también desde antiguo observamos la gran reverencia hacia las plantas, derivada fundamentalmente de la dependencia que el ser primitivo tenía de ellas.

La higuera silvestre es sagrada para budistas y griegos, uno de cuyos templos se dedica a Demeter, diosa de la agricultura. Muérdagos y robles eran también sagrados, en tanto la palma y el lirio han sido símbolos de pureza y resurrección. De las plantas se tomaron las varas bíblicas, con ellas se conducía y buscaba agua y de allí provenían sustancias curativas o nocivas.

Aparte de esos símbolos y comprobaciones primitivas hoy sería casi infantil reiterar que las cubiertas vegetales son indispensables para el hábitat de muchos animales salvajes o no y que la flora a su vez nos proporciona alimentos, medicinas, placeres estéticos y energía.

John Whitman *(El poder psíquico de las plantas)* nos relata que los expertos afirman que las plantas pueden revitalizar el espíritu y el cuerpo con

su excedente de energía absorbida a través del agua y sostiene que los indios de América acostumbraban a apoyar la espalda en los árboles, estirar los brazos y sentir cómo la energía fluía a sus cuerpos desde la corteza vegetal. Si un árbol absorbe el anhídrido carbónico de cuatro automóviles y lo transforma en óxigeno, podemos comprender el papel que juega la flora en la lucha contra la contaminación ambiental.

Minerales

En cuanto a los minerales y rocas, a contrario de lo que creían los romanos, son recursos naturales no renovables, sin los cuales la humanidad no puede alimentarse, cuidar la salud ni desarrollarse. Según Aldous Huxley para que nuestra civilización continúe necesitamos 1.000 libras de acero anuales per cápita, 23 libras de cobre, 26 de plomo, 3,5 toneladas de piedras, grava y arena, 500 libras de cemento, 400 de arcilla, 200 de sal y 100 de rocas fosfatadas. En total unas 20 toneladas.

En la minería, donde a nosotros nos complace aceptar una división en minería de hidrocarburos, nuclear, de minerales y rocas a aplicación, con una cantidad de sustancias en estado puro, semipuro o procesados, se dan enorme cantidad de elementos-fuente de energía en un porcentaje del setenta por ciento, aparte de otros múltiples usos. Sin el uranio y el torio no hay energía nuclear ni elementos nucleares para usos pacíficos como el mejoramiento de la agricultura y la lucha contra el cáncer. Toda la industria de la ferroaleación descansa en minerales de hierro, manganeso, dolomita y caliza. Sin éstas no se hubieran erigido monumentos, templos ni las maravillosas esculturas de Roma, Grecia y el resto del mundo.

Etica y medio ambiente

Como lo dijimos al comienzo, las comprobaciones sobre el papel de las cosas de la naturaleza ya es suficientemente apreciado y tanto el hombre de derecho como la sociedad y el Estado van dando respuesta a las incitaciones utilitarias. Pero ahora queremos insistir en la necesidad de fijarnos en el *aspecto ético* de la cuestión, referido a los bienes de la naturaleza lo que tiene a nuestro juicio dos ópticas: la primera surge del hecho de la relación estrecha que existe entre estos bienes y la justicia social que, mundial y regionalmente, debe combatir la desnutrición y el subdesarrollo causantes de enfermedades, muertes y retrocesos.

Debemos garantizar una dieta adecuada en energía y proteínas —que en mucho depende de la producción y distribución agrarias— y sin embargo, hay cuatrocientos cincuenta millones de personas desnutridas en los países en desarrollo con exclusión de China y otros países de planificación económica centralizada. Las causas de la desnutrición provienen de la pobreza, pero

también de los factores económicos, ecológicos y culturales. Específicamente los pobres en el ámbito rural tienen en común gran dependencia del medio físico y social sobre los cuales ejercen poco o ningún control.

Creemos pues que se adopta una actitud inmoral y se hiere por tanto moralmente al individuo y a la sociedad, cuando se impide proteger los bienes de la naturaleza que necesitamos para calmar nuestra sed, producir elementos básicos como alimentos y medicinas y se enrarece la atmósfera que respiramos. También cuando se omiten las actitudes o medidas por parte del hombre, especialmente del jurista y del Estado, al no impedir o sancionar una conducta que está lejos de responder a un requerimiento ético.

Desde otra óptica, las investigaciones científicas nos confiesan hoy que las creencias de los hombres de antaño superaban a los simbolismos, para demostrar que hay cosas de la naturaleza irracionales pero no insensibles. Las mismas pueden expresarse o no con un lenguaje vivo pero no por eso carecen de sensibilidad y dejan de sufrir. Es inmoral, por tanto, que el ser humano, por creerse demasiado humano, obre con inhumanidad con respecto a otros seres a los que tiene el derecho y la obligación de proteger.

"Los antiguos creían que todas las plantas —arbustos, flores, hierbas y árboles— eran seres vivos palpitantes y conscientes dotados de un espíritu o alma; muchas de estas sociedades antiguas eran tan sensibles al valor e individualidad de los árboles y de las plantas que cuando encontraban a alguien mutilando un vegetal éste podía acabar torturado y mutilado."

Hoy se sabe que los seres vivos están formados por compuestos que obedecen a leyes de la química y que todos los seres vivos están organizados según una matriz común. El descubrimiento de la genética y el saber que todos los animales y plantas usan lo mismo, se ha convertido en el mejor argumento en favor de la unidad de la vida (Andrés Stoppani, "La Nación", 30-5-82).

Con los experimentos de Jagadis Bose se demuestra, partiendo de que el protoplasma es la base de la vida tanto en el reino vegetal como en el animal, que las plantas pueden ser más sensibles que los hombres, que los árboles tienen un sistema circulatorio, que las plantas se comunican y detectan objetos que les son necesarios y que perciben la luz más débil así como las más pequeñas alteraciones en la temperatura o en la cercanía del agua.

Nos es más fácil aceptar la sensibilidad de los animales porque ellos gritan, gimen o aúllan ante el dolor o la nostalgia, pero la planta también muere cuando se la abandona o cambia de dueño. Igualmente hoy comprobamos la vinculación estrechísima de los animales con las plantas en un mundo absolutamente interrelacionado.

Los hombres descubrimos los antibióticos en 1928, pero los animales los vienen usando hace miles de años en la conducta observada de ciervos y abejas que los adoptan al reposar en el musgo cuando están heridos o en la mezcla de cera de las colmenas.

Los animales saben, mejor que el hombre, cómo ahorrar o liberar energía, combatir la obesidad y las plagas, alarmarse ante el peligro e integrarse a la sociedad con ejemplos extraordinarios de sensibilidad, recomendamos sobre ello la lectura del libro de Vitus Dröscher, *Sobrevivir*. Sostenemos pues que desde este punto de vista, hay que adoptar una actitud ética que impida herir o eliminar a un ser sensible, no por fundamentos utilitarios sino por el hecho de advertir esta sensibilidad, respondiendo al mismo fundamento que impide herir o matar a otro elemento de la naturaleza que es el ser humano. En este campo semejantes y no semejantes deben ser mirados solidariamente.

¿Cuál ha sido la actitud del hombre de derecho, de la sociedad y del Estado con respecto a los bienes de la naturaleza? Esta pregunta nos obliga a entrar en referencias doctrinarias y normas de derecho que, por imperativo del tiempo, debemos sintetizar.

Derecho ambiental internacional

En el derecho internacional tenemos que desde el año 1952 la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el derecho de los pueblos y naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales, así como la facultad de utilizar y disponer de las mismas conforme a sus políticas internas y en interés de su propio desenvolvimiento nacional.

También se reconocen a partir de Estocolmo (1912), las voces "recursos compartidos" para indicar a las aguas, la atmósfera y el lecho del mar con sus contenidos biológicos a lo que podemos agregar los yacimientos petrolíferos, gasíferos y mineros, las aves migratorias, etcétera, que demandan una atención bilateral o multilateral (ejemplos: Chile, Bermejo, Rusia...). Las resoluciones de las Naciones Unidas de FAO y numerosos congresos y conferencias internacionales así como los tratados, han ido creando cuerpos legales, organismos, y recomendaciones para la preservación, conservación y mejor aprovechamiento de los recursos de la naturaleza; normas que deberán ser compartidas entre las materias del derecho internacional y del derecho constitucional.

Derecho administrativo y medio ambiente

En el derecho administrativo la preocupación se fija en los organismos que a nivel nacional, provincial o local, como sujetos agrarios de derecho público, deben regular cuanto hace a la agricultura, la ganadería, las industrias del sector mal llamadas auxiliares, como la fruticultura, la olivicultura, té, vitivinicultura, yerba mate, etcétera. Tanto el derecho administrativo como el derecho constitucional deben analizar y aplicar una normatividad que mantenga el equilibrio en las disposiciones de la Constitución Nacional con respecto a las provincias, en punto a dominio de los recursos naturales territoriales y a los alcances de la policía sobre los mismos, teniendo presente que así como hay

recursos compartidos en el orden internacional, dentro de nuestro sistema federal existen recursos naturales compartidos entre dos o más estados y entre éstos con la Nación en función de los distintos usos o jurisdicciones.

Derecho penal y medio ambiente

En el derecho penal, si nos referimos a nuestro país, el hurto agravado (artículo 163), la usurpación de aguas (artículo 182), el daño (artículos 183 y 184), los delitos contra la seguridad común (Título Séptimo) reprimen las conductas ilícitas en relación a bienes naturales. A esta normatividad del Código Penal argentino deben agregarse las penas y sanciones impuestas por las leyes de sanidad animal y vegetal, entre otras.

Derecho civil y medio ambiente

En el derecho civil sabemos que existe la diferencia entre personas y cosas. Nuestro Código Civil en su artículo 2311 dice: "Se llaman cosas en este Código, los objetos materiales susceptibles de valor. Las disposiciones referentes a las cosas son aplicables a la energía y a las fuerzas naturales susceptibles de apropiación". En los artículos subsiguientes se clasifica a las cosas considerándose a las de la naturaleza como inmuebles (artículo 2314) o muebles (artículo 2319), como accesorias (artículo 2331). También en cuanto al dominio hay normas precisas en los artículos 2340, 2349 y en el 2343. Es destacable cuanto hace a las restricciones y límites al dominio (artículo 2611) y la indivisibilidad incorporada al artículo 2326.

Derechos agrario y minero y medio ambiente

Pero es en el derecho agrario forestal y minero, que algunos titulan derecho de los recursos naturales, donde encontramos con mayor precisión las protecciones básicas de los recursos de la naturaleza. Nosotros, con la compañía de muchos autores en el derecho comparado y en el derecho argentino, hemos sostenido dentro de la unidad conceptual del derecho, la autonomía tanto del derecho minero como del derecho agrario. Autonomía que es jurídica, por reconocer principios y normas propios legislativos, por contarse con un derecho positivo específico, y didáctica, por tener cátedra propia. Definimos al derecho agrario como el conjunto de principios y de normas jurídicas que hacen a la explotación agropecuaria en miras a una mayor producción y mejor distribución de elementos vitales en beneficio del sujeto agrario y de la comunidad. Esta definición y la autonomía suponen consecuencias que inciden directamente en el comportamiento del hombre, de la sociedad y del Estado con respecto a la naturaleza. La justificación de las reformas agrarias o de las estructuras agrarias, el alcance de las atribuciones del Estado y de los organismos

agrarios, el principio de la limitación a la autonomía de la voluntad de las partes en los contratos agrarios, los fueros especiales sobre aguas o para dirimir cuestiones entre arrendatarios y arrendadores, la indivisibilidad o el respeto a la unidad económica en las explotaciones agropecuarias, las promociones especiales, los beneficios para la constitución de sociedades agrarias y promoción de empresas agrarias de producción, comercio y distribución, el desarrollo de la educación y de la tecnología agropecuaria en los campos de la genética y de la lucha contra las plagas animales y vegetales son ejemplos claros del contenido del derecho agrario. Paralelamente en minería, donde existe la máxima autonomía legislativa con la codificación minera de 1885, rigen los principios sobre interés público en todas las etapas de prospección, explotación y beneficio de los minerales y rocas.

El principio del dominio eminente del Estado y poder de policía sobre el recurso natural, la explotación con intensidad razonable y la caducidad de las minas ociosas, son también muestra del comportamiento jurídico argentino que tiene similares en el orden mundial. Como perspectivas de futuro, señalamos: el perfeccionamiento del constitucionalismo agrario..., la intensificación de la presencia en los fueros internacionales..., el perfeccionamiento de la codificación agraria rural y de la codificación nacional minera y de las leyes procesales mineras..., la clasificación civilista de las cosas... la atención de los recursos naturales por parte de los hombres de derecho, de la sociedad y del Estado, debe fijarse en la educación que ilustre, persuada y convenza sobre la conveniencia y necesidad de proteger al recurso natural; de preservar, o sea, de considerar que un elemento debe ser cuidado para mantenerlo en sus condiciones primigenias o reponerlo debidamente.

Parques naturales

Para conservar elementos de la naturaleza cuya pérdidas no permite recomposición, así se trate de un árbol aislado o de un elemento aislado de la naturaleza, o bien de un conjunto de elementos que como integridad debe ser mantenido como museo natural donde podemos particularizar en el concepto de parque natural que es un ente —reiteramos— distinto, como recurso estético y de preservación de especies, de cada uno de sus integrantes; también debemos buscar las mejores formas de promover la multiplicación y el uso prioritario de los recursos naturales en sí, y de un recurso natural con respecto al otro.

Pero por sobre todo, insistimos que lo punitivo o lo permisivo está en manos del hombre de derecho, de la sociedad y del Estado. En lo que hace a los bienes de la naturaleza, todo ello no debe pasar solamente por el criterio de la utilidad, o por el daño material o moral que pueda infligirse a uno o más titulares del derecho real o potencial de dominio, sino también, y además, por un criterio ético que en la actualidad debe ser fruto del reconocimiento de seres, que aun carentes de lenguaje, no carecen de sensibilidad.

Hacia la creación del Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza *

por el doctor Víctor H. Martínez **

---

* Conferencia pronunciada en las sesiones de trabajo del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, 10 de agosto de 1987, Río de Janeiro.

** Vicepresidente de la Nación Argentina - Profesor de Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Resumen

En el año 1940, la Unión Panamericana aprobó en Washington DC la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, comunmente denominada la *Convención del Hemisferio Occidental*. Desde entonces, y hasta la fecha, se han adoptado en el mundo tres otras convenciones regionales similares, particularmente en Africa, Europa y en el sudeste asiático. Sin embargo, paralelamente se han negociado numerosos tratados ambientales multi y bilaterales de distinto alcance geográfico y temático, incluso muchos de ellos pertenecientes al continente americano. Asimismo, la importante generación de principios aplicables a la conducta entre los estados para el manejo internacional del ambiente, configuró la conformación de un vasto cuerpo jurídico, el cual, aunque "ley blanda", en muchos casos incidió substancialmente en la mejor administración de los "comunes" naturales y los problemas que afectan al ambiente.

También, desde el año '40 a esta parte se han producido profundos cambios, tanto en la percepción humana de la realidad ambiental como en la cantidad y calidad de las amenazas a las cuales está expuesta. Desde lo primero, resulta muy evidente la influencia que ha tenido la ciencia en el comportamiento internacional de los Estados, obviamente incididos por las cambiantes perspectivas sociales que al respecto evolucionaron en las diversas latitudes. Así, si en la época de la adopción de la Convención del Hemisferio Occidental se enfocaba la conservación en base a especies de flora, fauna y áreas protegidas, hoy la misma actividad pasa por ampliar su alcance a la noción de preservación de diversidad genética, de procesos ecológicos esenciales, y del uso sostenido de los recursos naturales, a fin de garantizar opciones de desarrollo por parte de las generaciones venideras. Desde lo segundo, si en los años cuarenta se entendía que las amenazas a las formas de vida se circunscribían principalmente a la sobreexplotación de las especies y a la introducción de las especies silvestres exóticas, en la actualidad, además de las mencionadas, incluyen la contaminación y la destrucción de los ecosistemas.

Agregando a este panorama la existencia de una novedosa ética respecto a la ubicación del hombre en la biosfera, ya no como centro sino como

parte de ella, podemos aseverar que las estructuras clásicas, tanto de la política y del derecho interno como del internacional, deben ser evaluadas para poder así visualizar nuevas formas de organización institucional capaces de canalizar las múltiples relaciones posibles que se ofrecen entre el hombre y la naturaleza. Conviene pues actualizar la Convención de 1940.

En el ámbito del continente americano sugiero la creación del Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza, ubicado en el marco institucional de la Organización de Estados Americanos.

Su creación concentraría el manejo de la totalidad de los problemas ambientales comunes a los países de América, sirviendo a su vez como sistema de enlace entre los diversos tratados subregionales, además de hacer lo propio, y cuando fuese posible, con los tratados ambientales de carácter universal.

Introducción

En el año 1972 la comunidad internacional, reunida en Estocolmo en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente Humano, dio reconocimiento político planetario a la realidad ambiental. Ahí políticos, diplomáticos, científicos y representantes de los movimientos ciudadanos ambientalistas articularon sus creencias y conocimientos en función de la formulación de lineamientos políticos dirigidos a una mejor compatibilización de las actividades humanas con las reglas y necesidades de vida de la misma naturaleza. Admirablemente, las naciones del mundo, caracterizadas por su gran diversidad cultural, descubrieron una ética común compartida por todos los pueblos: el respeto a la naturaleza y a todas las formas de vida como base de cualquier crecimiento social.

Los principios y recomendaciones que surgieron de la Conferencia de Estocolmo fueron luego los puntos de partida de muchos acuerdos y programas internacionales, hoy de gran importancia. Más aún, sirvieron como base institucional para la adopción de nuevos principios de convivencia internacional, no sólo en los aspectos restringidos de la preservación ambiental sino también en los temas vinculados al desarrollo regional.

Posteriormente, con este enfoque la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, juntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Fondo Mundial de la Vida Silvestre, elaboraron en el año 1980 la Estrategia Mundial de Conservación, como documento orientador de las políticas nacionales y regionales de preservación ambiental y desarrollo, ya adoptado en varios países del mundo. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 28 de octubre de 1982 la Carta Mundial de la Naturaleza, a fin de reiterar nuevamente los principios éticos que deben regular los comportamientos de los estados entre sí y con sus propios pueblos en torno al medio ambiente. La aplicación práctica de esos principios es un desafío al mundo entero. También lo es, en particular, al continente americano.

1. Antecedentes históricos extracontinentales

La conservación en el mundo se ha caracterizado por ser un proceso de permanente cambio y evolución, donde las ideas y sus consecuencias han trascendido fronteras nacionales y regionales. Por ello y al respecto es preciso comprender la situación del continente americano en el contexto mundial, no sólo por los antecedentes históricos que preceden a los acuerdos bi o multilaterales en la región, sino para poder visualizar en la actualidad respuestas institucionales interamericanas capaces de reconocer nuevas necesidades de cooperación en base a conocimientos y valores emergentes de la Humanidad toda. En primer lugar prestaremos atención a algunos antecedentes históricos que precedieron a las iniciativas interamericanas.

Las primeras acciones internacionales de protección de la naturaleza fueron, entre otras, la resultante del esfuerzo de un grupo de agricultores del imperio austro-húngaro quienes en el año 1868, preocupados por la degradación de las poblaciones de aves migratorias beneficiosas para sus actividades, solicitaron al ministro de Relaciones Exteriores del imperio la suscripción de un tratado internacional que las protegiera [1]. En el año 1872, el Consejo Federal suizo propuso la creación de una comisión internacional para la redacción de un acuerdo de protección de aves. Ambas ideas fueron ampliamente acogidas por la comunidad ornitológica en su congreso internacional de Viena de 1884 [2]. Luego de varias reuniones científico-técnicas y políticas el Acuerdo Internacional para la Protección de Aves Utiles para la Agricultura fue finalmente firmado el 19 de marzo de 1902 [3]. Aunque suscripto por un interés esencialmente económico, podría aseverarse que éste es uno de los primeros acuerdos internacionales donde se incluyen postulados de conservación de fauna, adoptándose, entre otras medidas, prohibiciones de caza o captura de las especies enumeradas en uno de sus anexos, así como la protección de sus nidos y huevos [4].

También por razones de índole económica, las potencias coloniales gobernantes en el Africa suscribieron el 19 de mayo del año 1900, la Convención Africana para la Preservación de Animales, Aves y Peces de la Vida Silvestre [5]. Su objetivo fue la preservación de la oferta comercial de trofeos para cazadores; marfil y pieles para mercaderes internacionales. Ya en este tratado, su texto contemplaba nociones de protección de especies en función de su rareza o posibilidad de extinción, así como la creación de reservas naturales de protección absoluta de su fauna [6]. Sin embargo, este tratado reiteraba el espíritu reinante en la época en el sentido de que urgía a las partes a erradicar la fauna que consideraba perjudicial [7]. Esta visión, propia de la época, fue rechazada por la convención vigente relativa a la preservación de fauna y flora en su estado natural, suscripta el 8 de noviembre de 1933, comúnmente conocida por la "Convención de Londres" [8]. Su particularidad radica en la importancia que le presta al establecimiento de áreas protegidas —tales como los parques nacionales y reservas naturales absolutas— como método eficiente de protección de la fauna silvestre [9]. Tal como su predecesor, la Convención enumera

en un anexo la lista de especies especialmente protegidas las cuales sólo pueden ser cazadas o capturadas con licencias especiales [10]. El tratado, aunque jurídicamente en vigor, no tiene en la actualidad vigencia ni consecuencias prácticas [11]. Sin embargo ha servido, según autores calificados [12] como antecedente no sólo de la siguiente Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos Naturales del año 1968, sino también de la Convención Interamericana para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas suscrita en Washington D. C. en el año 1940. Una simple lectura de las definiciones de algunas categorías de áreas protegidas demuestra lo afirmado.

En forma simultánea a los esfuerzos regionales de conservación de la naturaleza, fueron desarrollándose acciones internacionales bilaterales referidas a algunos aspectos parciales de la temática, en particular al manejo de especies migratorias [13]. Casualmente, el primero de estos tratados se dio en nuestro continente en el año 1916 entre los Estados Unidos y el Reino Unido, este último en representación del Dominio del Canadá [14]. En el año 1931, Dinamarca y Suecia concluyeron un acuerdo a fin de proteger aves migratorias de interés para la caza [15], y en el año 1936 México y los Estados Unidos firmaron su primer tratado (completado posteriormente por otro del año 1972) ampliando el alcance de la noción de especies migratorias a los mamíferos [16]. Hasta la fecha otros cinco tratados bilaterales fueron suscritos en el mundo [17] perfeccionando los modos de cooperación entre estados en la gestión de las especies migratorias. Sin embargo, varias fueron las limitantes operativas de estos tratados: en primer lugar, las migraciones de la mayor parte de las aves cubrían rutas mucho más extensas que las correspondientes a las jurisdicciones nacionales de los estados parte de los acuerdos bilaterales. Esta situación hacía que los esfuerzos de los signatarios se vieran perjudicados por medidas no coincidentes por parte de otros estados, por cuyas jurisdicciones atravesaban los corredores migratorios. En segundo lugar, gran parte de las medidas de conservación aplicadas por las partes se sostenían científicamente en base a la investigación y recolección de datos realizadas sobre las especies. La inexistencia de acuerdos internacionales capaces de unificar y coordinar dicha tarea en la totalidad de la ruta migratoria, dificultaba enormemente la elaboración de criterios de manejo suficientes para la adopción de medidas internacionales de conservación de especies migratorias. Por este tipo de problemas los diversos acuerdos regionales de conservación de la naturaleza, incluso el del hemisferio occidental, contemplaron en su articulado normas específicas destinadas a las especies migratorias y su hábitat. Más aún, la Convención para la Conservación de Especies Migratorias de la Vida Silvestre en el año 1979 [18] de suscripción universal, creó un sistema mundial para unificar los criterios de manejo internacional de especies migratorias que se aplicarían luego para acuerdos regionales y subregionales que bajo ese sistema serían suscritos según los diversos corredores migratorios.

Finalmente, deben tenerse en cuenta las gestiones internacionales para el manejo de los cetáceos como antecedentes de gran importancia previos a los esfuerzos regionales de conservación interamericana. En ese caso, el objeto de preocupación internacional se restringía a la preservación exclusiva de una sola especie, la cual de gran interés económico para esa época, se encontraba amenazada de extinción y por tanto haciendo peligrar la industria dependiente. Un argentino, el doctor José León Suárez, como miembro de la Comisión de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional de la Sociedad de las Naciones, afirmaba ya con visión ecológica que "los tratados relativos a estas riquezas del mar no han contemplado el punto de vista interesante y urgente para la humanidad, que es evitar la desaparición de las especies" [19]. Se refería a los acontecimientos del año 1931 en que fue firmado en Ginebra [20] el primer tratado ballenero internacional (limitándose a las ballenas de barba). Este fue reemplazado sucesivamente por otros tratados más perfeccionados [21] hasta la suscripción en el año 1946 de la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas [22] actualmente en vigor. A efectos de este trabajo es de interés observar la paulatina incorporación de métodos de manejo de cetáceos que permiten una más eficiente gestión internacional de la vida silvestre. Más aún, la creación de la Comisión Ballenera Internacional como oficina permanente de aplicación del último tratado, resulta desde ya la pieza clave para el éxito del mismo [23].

Existieron en el mundo varios otros antecedentes internacionales en el tema que nos preocupa, y probablemente hoy en día veamos con claridad los vínculos que existen entre ellos y los acuerdos de conservación. Sin embargo, en aquellos tiempos las vertientes de preocupación y los intereses que los acompañaban eran muy diferentes, y por lo tanto no pueden ser visualizados como tratados de conservación. Así pueden mencionarse los acuerdos para la regulación de la navegación de los ríos, tales como del Rin, del Plata o los referentes a los ríos de frontera entre Canadá y los Estados Unidos [24], o los tratados para la lucha contra epizootias [25] y finalmente los vinculados al empleo de armas químicas o biológicas en caso de guerra [26].

2. La Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América (Convención de Washington de 1940).

a) *Su historia*

La necesidad de cooperación entre los gobiernos americanos en el campo de la conservación de la naturaleza fue expresado en la resolución 38 de la Octava Conferencia Internacional Americana celebrada en Lima, Perú, en diciembre de 1938. Esa resolución recomendó que se estableciera un comité de expertos encargado de redactar el borrador de una convención interamericana, previo estudio de los problemas fundamentales de la vida silvestre y las bellezas escénicas naturales del continente americano. En base a ella, el

consejo directivo de la Unión Panamericana resolvió reunir un comité de expertos, el que con fecha 16 de marzo de 1940, adoptó el Proyecto de Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. El proyecto fue luego aprobado por el consejo directivo de la Unión Panamericana, quedando abierto a la firma de los gobiernos americanos a partir del 12 de octubre de 1940. El tratado entró en vigor el 1º de mayo de 1942. Actualmente la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) actúa como depositaria de la convención [27].

Desde la entrada en vigor de la convención hasta la fecha la OEA ha convocado varias reuniones interamericanas vinculadas con su objeto de aplicación. El primer encuentro fue realizado en Denver, Estados Unidos, el 7 de septiembre de 1948 [28]. En esa oportunidad se discutieron principalmente temas referentes a los recursos naturales renovables como también a la inalterabilidad de las bellezas oceánicas, recomendando a los gobiernos americanos la aplicación efectiva de los postulados de la Convención. Posteriormente, y siempre dentro del marco de la OEA, se reunió en Mar del Plata, Argentina, el 18 de octubre de 1965, la Conferencia Especializada Interamericana para tratar "Problemas relacionados con la conservación de recursos naturales renovables del continente". De esta conferencia surgieron los Principios de Mar del Plata sobre Conservación de Recursos Naturales Renovables, la mayoría de los cuales se relacionan con los preceptos de la Convención de Washington. Asimismo, recomendó la actualización permanente de las listas nacionales de especies en peligro (cada tres años) a fin de cumplir con lo determinado por el artículo VIII de la Convención [28].

Las últimas actividades intergubernamentales realizadas en la región en torno a la Convención de Washington surgieron como resultado de la resolución 218 de la Asamblea General de la OEA, del año 1976, adoptada en su sexto período de sesiones celebrado en Santiago de Chile [29].

Ella dispuso encomendar a la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Cepciecc) que evalúe la oportunidad de convocar una conferencia a fin de profundizar vínculos de cooperación bi y multilateral en materia de conservación de la naturaleza. El año siguiente el Cepciecc autorizó la organización de cinco reuniones técnicas para "identificar los problemas y preparar propuestas concretas tendientes a la formulación de planes y programas en los que se prevea, entre otras cosas, la protección y administración efectivas de las áreas naturales y de las especies silvestres de la flora y fauna, y en los que se examinen otros problemas concernientes a la conservación de la naturaleza, mencionados en la resolución AG/Res - 218 aprobada por la Asamblea General . . ." [30].

En base a esta decisión de la Cepciecc la Secretaría General de la OEA organizó cinco reuniones técnicas sobre: *a*) conservación de mamíferos marinos y sus ecosistemas [31]; *b*) conservación de los ecosistemas de mayor significación en el hemisferio occidental [32]; *c*) educación y capacitación de recursos

humanos para la administración de parques nacionales, reservas y otras áreas protegidas [33]; *d*) conservación de especies migratorias y sus ecosistemas [34], y *e*) aspectos jurídicos relativos a la Convención de Washington [35].

Las cinco reuniones técnicas mencionadas sirvieron para que, a la luz de los nuevos conocimientos que sobre la naturaleza había adquirido la humanidad y tomando en cuenta las nuevas amenazas a las cuales estaba expuesta, se evaluara la aplicación de la Convención de Washington y la conveniencia de reajustes institucionales. Consecuentemente cada reunión formuló recomendaciones específicas dirigidas a los gobiernos americanos. Teniendo en cuenta que dicho cuerpo de recomendaciones configura la opinión técnica más relevante y reciente en nuestra región, la analizaré detalladamente una vez estudiado el alcance del articulado de la Convención y sus efectos prácticos.

b) *Análisis de su texto y sus consecuencias actuales*

I. Objetivos de la Convención.

La Convención expresa claramente en su preámbulo dos objetivos principales. En primer lugar, manifiesta el deseo de las partes de "... proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígenas, incluyendo aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre".

La idea central de este párrafo es la de evitar la extinción de especies de la vida silvestre por causas o amenazas humanas. Este objetivo sigue tan vigente hoy como en aquellas épocas, sólo que las amenazas son mucho más variadas y de mayor intensidad [36].

En segundo lugar, la Convención expresa el deseo de: "... proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas dentro de los casos a que esta Convención se refiere".

Así, de esta manera, se manifiesta la noción de preservar el hábitat natural, factor imprescindible para sostener sistemas vitales. Este último objetivo se vincula estrechamente con el primero, al ubicar la protección de la flora y fauna nativa "... en su medio natural".

El alcance del concepto de medio natural ha variado desde entonces [37] sin embargo mantiene su vigencia en la actualidad incluso para vincularlo con los postulados de la "conservación" moderna o ecodesarrollo plasmados en la Estrategia Mundial de Conservación [38].

Estos objetivos resultan particularmente significativos para su época, considerando que ninguno de los tratados internacionales suscriptos hasta ese momento habían expresado sus convicciones "ambientales" con desprendimiento tan expreso de los intereses económicos reinantes [39]. Asimismo vale recordar que el continente americano alberga probablemente un 25 % de las especies de la Tierra [40]. Su preservación genética depende en gran medida de la responsabilidad de los estados de la región.

II. Conservación de áreas naturales

El artículo 1º de la Convención define cuatro categorías de áreas naturales protegidas a saber: "parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes" [41]. Estas incluyen desde la intangibilidad absoluta (regiones vírgenes), hasta el uso económico de las mismas áreas, aunque en forma restringida (reservas nacionales), espectro de posibilidades ampliamente satisfactorias en la actualidad. Estas definiciones han servido principalmente para unificar los criterios de manejo de las categorías mencionadas en todo el continente permitiendo, particularmente en el caso de los parques nacionales, consolidar valores sociales asociados con el respeto a la naturaleza. Sin embargo, los otros términos definidos han cobrado algunas acepciones diferenciadas según el estado en que se ubiquen las áreas. Por ejemplo, el término de "reservas naturales", aunque siempre incluyendo la posibilidad de uso económico controlado en esas áreas, es utilizado por Perú para designar áreas para la protección y propagación de determinadas especies, mientras que en la Argentina se lo usa como zona de transición fronteriza a los parques nacionales o unidades independientes con actividades económicas restringidas. En cuanto a las "reservas de regiones vírgenes" conviene mencionar que sólo los Estados Unidos han legislado sobre esta categoría [42], aunque sus características corresponden muchas veces a determinadas zonas intangibles ubicadas dentro de los parques nacionales. Además de las cuatro categorías mencionadas por la Convención, los estados americanos han utilizado nuevos términos para otras áreas de manejo especial, respondiendo a necesidades más recientemente concebidas [43].

El artículo 2º de la Convención se refiere a la *oportunidad de* la creación de las áreas protegidas y a la notificación posterior (a la entonces Unión Panamericana, hoy la Secretaría General de la OEA). Dicha notificación incluye detalles sobre los sistemas administrativos adoptados para el manejo específico de cada área. Esta obligación formal por parte de los estados no fue ampliamente cumplida aunque, a pesar de esto, puede aseverarse que el efecto de la Convención en

la mayor parte de los estados ha sido el de incentivar la creación de nuevas áreas protegidas, además del de legislar consecuentemente para su ámbito interno [44].

En cuanto al manejo de áreas protegidas la Convención se refiere exclusivamente al caso de los parques nacionales y a las reservas de regiones vírgenes (no así a las otras dos categorías). Respecto a los primeros, el artículo 3º establece —*inter alia*— el *principio de no alteración* de los límites de los parques nacionales, salvo que esto ocurra por acción legislativa. Acompañado, asimismo, por la prohibición expresa de la explotación de sus recursos naturales con fines comerciales, se puede inferir que el espíritu de la Convención en este aspecto es el de consolidar la noción no-económica de los parques nacionales, confirmando los valores científicos, educacionales, recreativos y culturales que éstos ofrecen. El artículo 4º determina los casos en que se exceptúa el principio de inviolabilidad (o intangibilidad) que caracteriza a las reservas de regiones vírgenes. Ambas categorías de áreas permiten canalizar la responsabilidad internacional de los estados elaborada en los últimos años, como guardianes de muestras representativas de ecosistemas diversos, tal como lo declara el objetivo 1º del Plan de Acción de Bali [45].

III. Conservación de especies

Refiriéndose a las especies de flora y fauna, la Convención enfoca su conservación desde cuatro perspectivas diferentes:

i) para aquéllas que se ubican dentro de los parques nacionales (artículo 3º, párrafo 2º) en los que recae la prohibición absoluta de "...caza, matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción y recolección de ejemplares de la flora...", contemplándose ciertas excepciones;

ii) para aquéllas que se ubican fuera de las áreas protegidas clasificadas por la Convención (artículo 5º, párrafo 1º), para las cuales los gobiernos contratantes "...convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos competentes la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación... (conteniendo) disposiciones que permitan la caza o recolección de ejemplares de fauna y flora para estudios e investigaciones científicas por individuos y organismos debidamente autorizados";

iii) para las aves migratorias "...de valor económico o de interés estético o para evitar (su) extinción" respecto de las cuales los gobiernos contratantes adoptarán las medidas apropiadas para la protección", y, siempre que lo consideren conveniente, las utili-

cen racionalmente, "...tanto en el deporte como en la alimentación, el comercio, la industria y para estudios e investigaciones científicas." (artículo 7º, última parte);, y

iv) para las especies que figuran en el anexo de la Convención, para las que rige la máxima protección posible y cuya caza, matanza, captura o recolección de ejemplares se realiza con el permiso exclusivo de las autoridades competentes y en circunstancias donde la autorización es realizada con fines científicos o administrativos "...de la región en que dicho animal o planta se encuentre".

Respecto a la primera situación, se reitera nuevamente la característica de los parques nacionales en los que no se concibe otra protección que la absoluta. Respecto a las especies ubicadas fuera de las áreas protegidas, aunque la Convención adopta un lenguaje poco comprometedor ("adopta o recomienda") establece explícitamente el reconocimiento a la necesidad de un manejo específico de la vida silvestre, con legislación propia, y las correspondientes autoridades de aplicación. Claro está que la Convención no establece parámetros de exigencia respecto a esa legislación, ni criterios uniformes continentales en la administración del manejo de la vida silvestre.

En lo que se refiere a las aves migratorias, la Convención utiliza términos muy vagos para determinar exigencias a las partes contratantes ("medidas apropiadas"), dejando librado a cada gobierno la adopción de criterios unilaterales de protección. Más aún, el texto de la Convención se refiere a las aves migratorias de *valor económico* o de *interés estético* sin establecer en algún anexo cuáles serían esas especies. Asimismo, desde un enfoque ecológico, parecería que la Convención sólo protege las aves migratorias en la medida que se encuentren diezmadas, y, como era propio de esas épocas, no se las vislumbraba como elementos cruciales de sistemas ecológicos. Este cuadro hace reflexionar sobre la efectividad práctica de estas cláusulas en el manejo interamericano de las aves migratorias. De hecho, salvo los tratados bilaterales firmados entre Estados Unidos y el (Dominio de) Canadá y con México, preexistentes a la Convención, no existen normas de unificación de criterios de manejo de aves migratorias en el continente. En la práctica, los programas interamericanos de cooperación en esta materia se han reducido a la investigación (y anillado) más que a la armonización de medidas y salvo algunas excepciones fueron mayormente impulsados por organizaciones científicas no gubernamentales [46].

Finalmente, respecto a las especies que figuran en el Anexo de la Convención, y que supuestamente son las que se encuentran en peligro de extinción en el territorio de cada estado parte, puede aseverarse que los listados producidos no tienen mayores consecuencias en la conservación de las especies incluidas. Esto ocurre, en primer lugar,

porque las partes que envían sus respectivas listas lo hacen con un criterio informativo del *status* nacional de protección de esas especies, y no en función de una cooperación interamericana para optimizar esa protección. En segundo lugar, porque la Convención no prevé criterios de inclusión de especies en el Anexo, dejando librado dicho enfoque a cada parte. Así, en la práctica, mientras que algunos estados incluyen especies de flora y fauna, otros sólo lo hacen de flora. Más aún, varias de las partes jamás han cumplido con esta obligación. En la actualidad, el Anexo no cumple funciones reales de conservación y muy probablemente su papel informativo lo ejercen mejor listados de organizaciones científicas [47] o anexos de otros tratados internacionales de vida silvestre a los que se han adherido países de la región americana [48].

Un último aspecto relacionado con la conservación de especies de flora y fauna, aparece en el artículo 9º de la Convención al establecer que las partes adoptarán "... las medidas necesarias para la vigilancia y reglamentación de las importaciones, exportaciones y tránsito de especies protegidas ... o alguna parte de las mismas ...". La Convención propone el sistema de certificados de exportación o tránsito y de prohibiciones de importación sin los correspondientes permisos. Una vez más, la Convención introduce un sistema internacional novedoso (en su época) de control del comercio como modo de cooperación intergubernamental en la conservación de especies protegidas. Sin embargo, el texto no aclara cuáles son esas especies (si exclusivamente las del Anexo o todas aquéllas así clasificadas por cada estado parte) y no ofrece un mecanismo institucional uniforme para la expedición de los certificados de exportación, aspecto crucial para el buen manejo aduanero de los controles correspondientes. De todas maneras, esta cláusula no tuvo consecuencias prácticas y sus disposiciones han sido perfeccionadas por la Convención para el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción comúnmente conocida por CITES [49].

IV. Cooperación interamericana.

Una de las cláusulas de mayor importancia del tratado ha sido, en el campo de la cooperación intergubernamental, aquella "necesaria para promover los propósitos de (la) Convención ...". Dicho lenguaje es abarcativo de múltiples posibilidades ya que, a pesar de que su artículo 6º se limita a mencionar aspectos vinculados al apoyo a la investigación ("ayuda necesaria ... a los hombres de ciencia" o "... celebrar convenios los unos con los otros o con instituciones científicas de las Américas que tiendan a aumentar la eficacia de su colaboración ..."), permite visualizar cualquier forma de cooperación interamericana, para lograr una mejor conservación de especies de flora

y fauna así como de su hábitat dependiente. En base a esto, varios estados americanos establecieron programas de cooperación en materia de conservación de la naturaleza. Por ejemplo, en lo que se refiere al manejo de áreas protegidas, Panamá y Costa Rica establecieron parques nacionales contiguos en la frontera unificando criterios de manejo para sus respectivos territorios. Lo mismo hicieron Venezuela y el Brasil. Asimismo el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza de Costa Rica y el Instituto Nacional de Investigaciones Amazónicas del Brasil, ambos propician programas de investigación y capacitación regional de recursos humanos. También los Estados Unidos han auspiciado múltiples actividades en el campo del manejo y de la capacitación técnica, siempre dentro del marco de la cooperación interamericana señalada en la Convención [50]. La misma OEA partió de este postulado para adoptar en el año 1976 la resolución 218 a la cual aludí previamente [51].

V. Aspectos administrativos.

La Convención no prevé un sistema administrativo de promoción ni de coordinación de medidas nacionales ni un sistema de conferencias especializadas en el ámbito de la OEA. El tratado se limita a designar a la OEA como organismo depositario (o receptor de las denuncias respectivas) y la hace responsable de recibir la notificación de la creación de áreas protegidas o la inclusión de especies en el Anexo. La única otra función administrativa es la de notificar a las partes información relevante proveniente de museos nacionales o cualquier otro organismo interesado [52].

c) *Evaluación del estado actual de aplicación de la Convención.*

Dos son las consideraciones que podrían realizarse para evaluar la verdadera dimensión de la Convención. En primer lugar se podría afirmar que en la actualidad la Convención de Washington se encuentra "invernando", a la espera de la conformación de voluntades políticas por parte de los estados americanos a favor de su efectiva vigencia y reactualización. La inexistencia de un sistema administrativo permanente (una secretaría), la falta de algún mecanismo continental de evaluación de la aplicación de los postulados de la Convención (un comité técnico encargado de hacerlo en períodos de dos o tres años), y la falta de conferencias especializadas periódicas que sirviesen de foros interamericanos para la discusión de los problemas identificados como comunes, han impedido la verdadera maduración del tratado, no sólo en relación a los objetivos en ese entonces determinados, sino a la luz de las nuevas concepciones científicas, de los valores cambiantes y de las crecientes amenazas a la conservación.

Estas limitaciones de la Convención han impedido su efectiva vigencia (salvo las cláusulas de cooperación) y, lo que es aún más grave, su propia reactualización. No cabe duda de que la inexistencia de un sistema administrativo de aplicación de los tratados de conservación convierten a éstos en herramientas inocuas para el cumplimiento de sus objetivos. No es ésta la oportunidad para profundizar este aspecto, pero el análisis comparado con otros sistemas internacionales permite llegar a esta conclusión [53].

En segundo lugar, cabría imaginarse qué pasaría con la conservación en el continente si los estados parte denunciaran la Convención. Respecto a la conservación de áreas protegidas parecería que los estados ya han incorporado a sus respectivos derechos nacionales las diversas categorías de áreas protegidas; es decir que la Convención ya cumplió con su propósito de uniformar criterios de protección de áreas, y no es demasiado probable que sean modificados por la inexistencia (supuesta) del tratado. Más aún, otros tratados o programas internacionales, aplicables también en América, reiteran conceptos similares y quizá más perfeccionados [54]. Respecto a la conservación de especies, parecería que las necesidades propias de cada estado han inducido a éstos a adoptar leyes y reglamentos nacionales de conservación y manejo, casi independientemente a las exigencias de la Convención (artículo 5-1); sean éstas migratorias (artículo 7º) o en peligro de extinción (artículo 8º). También para estos aspectos son de aplicación algunos tratados universales en los países de la región [55].

Cabe ahora preguntarse si hace falta o no reactualizar la Convención de Washington y en función de cuáles necesidades teniendo en cuenta nuevas circunstancias, concepciones científicas y valores cambiantes de la sociedad. Para ello, sirve hacer un breve análisis de los acuerdos de conservación de otras regiones posteriores a la Convención de Washington, a fin de observar la incorporación de nuevos objetivos y principios de cooperación intrarregional en el campo de nuestro interés.

3. Breve análisis de tratados de otras regiones

a) La Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales [56] *(Convención Africana)*

La Convención Africana reemplazó a la anterior Convención de Londres de 1933 [57] y fue suscripta en el ámbito de la Organización de Unidad Africana. Sus objetivos, a diferencia de la Convención de Washington, incluye la "conservación, uso y desarrollo del suelo, el agua, la flora y la fauna . . ." [58], sin por supuesto olvidar la conservación de especies y de áreas protegidas [59]. Este enfoque expresa la necesidad de integrar nociones de conservación con las de desarrollo, perspectiva que más tarde profundiza ampliamente la Estrategia Mundial de Conservación [60].

Luego de definir tres categorías de áreas protegidas —parques nacionales, reservas naturales intangibles y reservas especiales— establece la necesidad de un manejo especial del hábitat en función del suelo, del agua, de la flora y de la fauna afuera de las áreas protegidas. Así requiere este enfoque para la *conservación del suelo*, el uso de planes de manejo territorial, métodos de control de erosión y mejoramiento en las prácticas agrícolas [61]; para la *conservación del agua* y en función a su consumo humano, el estudio de sus ciclos y y áreas de captación; planificación y coordinación de proyectos hídricos, administración y control del uso del agua, y la prevención y control de la contaminación [62]; *para la flora*, la adopción de planes de manejo de bosques y de pasturas, control de incendios, establecimiento de reservas forestales y jardines botánicos, etc. [63] y *para los recursos faunísticos*, su manejo dentro y fuera de las reservas teniendo en cuenta tanto su rendimiento óptimo sostenido [64] como su protección absoluta en caso de peligro [65]. A diferencia de la Convención de Washington, la Convención Africana amplía el alcance geográfico del tratado a los ambientes acuáticos, sean éstos de agua dulce o costeros (marítimos) [66]. Asimismo incorpora la necesidad de crear áreas protegidas adicionales para garantizar la preservación de todos los ecosistemas representativos del continente. Respecto a las especies protegidas, las clasifica en los dos anexos de la Convención según el grado de protección que necesitan.

Otras cláusulas interesantes enfocan aspectos que hacen: *a*) al comercio internacional de la fauna y de la flora (también completado por el tratado CITES) [67]; *b*) a la creación obligatoria de al menos una autoridad nacional competente para la aplicación del tratado [68]; *c*) a la integración de las consideraciones ambientales a los planes de desarrollo [69]; *d*) a la cooperación intergubernamental [70], y *e*) a la resolución de los conflictos [71].

Al igual que la Convención de Washington, la inexistencia de una secretaría administrativa y de un sistema de conferencias periódicas hizo que la Convención se debilitase. Asimismo, la falta de recursos técnicos y financieros para organizar reuniones internas de la Organización de Unidad Africana impidieron la permanente evaluación de la efectiva aplicación del tratado en la región [72].

A nuestros efectos, resulta de interés observar en este tratado la existencia de un enfoque diferente, quizá más abarcativo de la realidad ambiental, del cual probablemente se puedan adoptar algunos de sus elementos novedosos.

b) *Convención sobre la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa. (Convención europea.)*

Este tratado fue resultado de una resolución de la II Conferencia Ministerial Europea sobre el Ambiente [73] sugiriendo al Comité de Ministros del Consejo de Europa encomendar a un grupo de expertos la redacción de un tratado sobre la conservación de la vida silvestre en la región europea, a fin de "...obviar las dificultades engendradas por la ejecución de los tratados exis-

tentes"[74]. Con este criterio fue suscrita la Convención europea en septiembre de 1979[75] habiendo entrado en vigor el 1º de junio de 1982.

Entre los objetivos de la convención figura principalmente el de forjar los vínculos de unidad entre los estados europeos, en este caso promoviendo cooperación en el campo de la conservación de la vida silvestre, considerando particularmente el caso de especies amenazadas y vulnerables incluidas las migratorias. A diferencia de la convención africana, este tratado regional acota su objeto exclusivamente a la preservación de la flora y de la fauna y el hábitat que los sostiene. Así, podría afirmarse que sigue la orientación adoptada por la Convención de Washington, distinguiéndose sin embargo del cariz facultativo que caracteriza a la nuestra.

Respecto a las especies, la convención europea enfoca su conservación desde su valor recreacional y económico pero, particularmente, el ecológico, científico y cultural[76]. Criterios precisos y detallados son enumerados a efectos de las obligaciones de los estados en relación al grado de su protección, clasificándolas en tres apéndices de la Convención[77]. Asimismo algunas cláusulas especiales para las especies migratorias[78] vinculan medidas de protección del hábitat con las rutas migratorias[79]. Respecto a la conservación de áreas naturales, el acuerdo requiere medidas legislativas y administrativas precisas por parte de los estados en función de las especies enumeradas en los apéndices. Asimismo, requiere que la política de planeamiento y desarrollo contemplen las necesidades de las áreas protegidas[80]. La Convención establece también las circunstancias particularizadas que justifican excepciones a sus preceptos[81] Más aún, establece un mecanismo de información en este sentido a través de uno de los cuerpos administrativos de la Convención[82].

Resultan de interés para nosotros los aspectos institucionales del acuerdo. Por su artículo 6º, se crea un comité permanente que aunque de gran autonomía operativa responde al secretario general del Consejo de Europa. Siendo su función la aplicación de la Convención, el comité permanente debe:

—evaluar permanentemente los preceptos de la Convención, examinando la necesidad de enmiendas a los mismos;

—efectuar recomendaciones a los estados contractuales sobre la adopción de medidas a fin de cumplimentar con los objetivos de la Convención;

—recomendar medidas apropiadas para informar al público sobre las actividades desarrolladas en el marco de la Convención;

—efectuar recomendaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa a fin de invitar a otros estados de la región a acceder al sistema de la Convención;

—con el objeto de perfeccionar permanentemente la efectiva aplicación de la Convención, realizar propuestas específicas a los estados contratantes, incluso a fin de suscribir nuevos acuerdos internacionales con otros estados no signatarios.

El Comité Permanente puede por propia iniciativa organizar reuniones de expertos sobre los temas vinculados a la Convención.

Cabe señalar, también, que el Comité Permanente es un órgano político conformado por uno o más representantes de cada delegación. Cada estado tiene un voto y los países que aún no son parte pueden actuar como observadores [83].

Aunque muy reciente, la Convención Europea se caracterizó por ser efectiva en su aplicación; quizá, mayormente por la existencia de un sistema institucional que impulsa a los estados a cumplir con sus obligaciones. A pesar de no contemplar la creación de una secretaría permanente, la Convención garantiza la convocatoria al Comité Permanente por parte del secretario general del Consejo de Europa, al menos cada dos años. A su vez, el comité debe preparar informes sobre el desempeño de sus actividades. Este tipo de condicionamientos ha hecho que la Convención cobrara vitalidad propia desde su entrada en vigor [84].

c) *Acuerdo del ASEAN para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales. (Convención asiática.)*

Asistidos por la Comisión de Política, Derecho y Administración Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) [85] suscribieron su primer tratado regional de conservación en julio de 1985 [86]. En realidad, es el primer tratado internacional que plasma en su articulado la filosofía y metodología de la Estrategia Mundial de Conservación [87]. Así sus principales objetivos son la preservación de la diversidad genética de especies y de los procesos ecológicos esenciales y su uso sostenido en función de las generaciones venideras. De este modo perfecciona las nociones de la Convención africana referentes a la integración de la conservación a los procesos de desarrollo (ecodesarrollo). Asimismo, cada estado parte debe elaborar estrategias nacionales de conservación sirviendo el marco de la Convención para la coordinación entre ellas.

La Convención asiática es un tratado regional que incorpora una importante cantidad de criterios de manejo para cada recurso natural. Al hacerlo, hace suyo los principios del manejo integrado de los recursos naturales y de su ambiente reconociendo las interdependencias existentes tanto en sus usos como en la misma naturaleza. Con este enfoque, incluye a la flora y fauna [88], a los bloques y a la cobertura vegetal [89], suelo [90], al agua [91] y al aire [92]. Paralelamente, en el capítulo correspondiente al control de las amenazas al ambiente, la Convención contempla el caso del control de agroquímicos [93], promoción y desarrollo de procesos y productos industriales ambientalmente compatibles [94]; control de la contaminación y de sus efectos al ambiente [95], y, en general a cualquier actividad capaz de incidir negativamente en los procesos ecológicos esenciales [96].

Como lo hacen también los tratados regionales previamente analizados, la Convención asiática establece diversas categorías de áreas protegidas, aquí sí, ampliando su ámbito de aplicación a todo tipo de ambiente (terrestre, aguas dulces, costeras y marinas). A nuestros efectos, resulta interesante mencionar algunos de los objetivos que persigue la creación de las áreas protegidas en esta Convención:

—salvaguardar los procesos biológicos y ecológicos esenciales para el funcionamiento de los ecosistemas de la región;

—preservar muestras representativas de cada tipo de ecosistema de la región;

—alcanzar o mantener niveles satisfactorios de población de flora y fauna; mantener áreas de importancia particular debido a su valor científico, educacional, estético o cultural, que sirvan como bancos genéticos, zonas de investigación o educación pública.

La Convención incorpora a su texto el principio de evaluación previa del impacto ambiental de toda actividad que pueda afectar al ambiente natural [97]. Al mismo tiempo, requiere una permanente evaluación del ambiente en los procesos de ordenamiento del territorio [98] y en los procesos de planificación del desarrollo [99].

Cobra particular importancia el capítulo 6 de la Convención ya que señala el alcance de la cooperación intergubernamental en el marco del tratado. En este sentido, el artículo 18 establece la exigencia de la cooperación en la conservación y en el manejo de los recursos naturales colaborando:

—en actividades de monitoría ambiental;

—en investigación científica;

—en el uso de técnicas o procedimientos comparables o estandarizados para la obtención de datos;

—en el intercambio de información y experiencia, en forma periódica; y

—en el intercambio de medidas nacionales para la aplicación del acuerdo.

Asimismo, el acuerdo plasma en su articulado gran parte de los principios del derecho internacional formulados para el manejo compartido de los recursos naturales hasta ese momento [100] y los aplicables para el manejo de los efectos ambientales transfronterizos de actividades desarrolladas en las jurisdicciones de cada estado contratante [101].

En lo concerniente a los aspectos institucionales, la convención asiática contempla la creación de una secretaría permanente [102], autoridades nacionales que sirvan de enlace [103] y una conferencia de las Partes que se reúna al menos cada tres años [104].

A tan poco tiempo de la adopción de este tratado regional, es difícil evaluar su importancia y efectividad para la conservación y manejo sostenido de la naturaleza. Sin embargo, su existencia resulta de gran importancia para otros tratados regionales ya no sólo de los de conservación sino los referentes a la cooperación de desarrollo regional. Los elementos que incorpora van, en realidad, más allá de lo que se comprende por "conservación" en el sentido de la Convención de Washington. En cambio este tratado identifica el concepto con el de desarrollo y crea un sistema regional para un manejo optimizado y sostenido del ambiente. Desde ya que tal grado de integración es signo de gran madurez política por parte de los estados signatarios.

4. Reflexiones para el continente americano

En base al análisis realizado hasta aquí se puede deducir que, desde la suscripción de la Convención de Washington hasta la actualidad, los nuevos tratados de conservación de otros continentes han incluido criterios científicos y principios jurídicos novedosos dignos de ser considerados en nuestro continente. Asimismo resulta interesante observar cómo la naturaleza o el ambiente natural actúan como factor integrador de las naciones, al menos en los aspectos que a su conservación se refieren. Cabe preguntarse ahora si las naciones americanas desean darle reconocimiento político a esa realidad, para a su vez profundizar los lazos de unión y cooperación continental que sería de importancia desarrollar. Al hacerlo conviene recordar una metodología utilizada por Guillermo J. Cano [105] para identificar las materias propias del derecho ambiental internacional: *a*) Actividades cumplidas u omitidas en territorios nacionales, concernientes al ambiente o a recursos naturales, que dañan el ambiente de otros países o los intereses ambientales de todo el continente (y del mundo); *b*) Elementos ambientales (o recursos naturales) compartidos entre dos o más estados; y *c*) Elementos y problemas ambientales que conciernen a todo el continente americano. En base a esta metodología se podría sistematizar brevemente los principios y consideraciones que hayan surgido en estos años y analizar cuáles podrían aplicarse a nivel continental.

a) *Actividades cumplidas u omitidas en territorios nacionales*

Diversas instituciones intergubernamentales han intentado adoptar para sus miembros principios jurídicos aplicables en la formulación de sus respectivas políticas ambientales nacionales, esto en función del control de actividades desarrolladas en sus propios territorios y que pueda tener incidencia negativa en el ambiente, más allá de las fronteras nacionales [106]. Entre ellas se incluye la adopción del principio "contaminador-pagador" a fin de responsabilizar al generador de la contaminación del costo de su depuración previa a la descarga al ambiente [107]. En el ámbito regional, su adopción en todos los países resulta importante por un lado para evitar que los responsables de la contaminación no muden sus actividades a países libres de control, y por el otro, para evitar la competencia desleal internacional entre empresas del mismo rubro localiza-

das en distintas jurisdicciones. También resulta notable, la insistencia en el reconocimiento a la institucionalización de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental de actividades u obras de envergadura. Asimismo, se sugiere en diversas recomendaciones internacionales la incorporación a los sistemas jurídicos nacionales de mecanismos de participación ciudadana en la gestión y control de gestión ambiental [108]. El mismo tipo de recomendaciones se aplica al acceso libre a la información que el estado administra sobre la situación del ambiente y las incidencias futuras que sobre él pueden tener las actividades humanas.

b) Elementos ambientales (o recursos naturales) compartidos entre dos o más estados americanos

En este sentido, existen ya en el continente americano varios acuerdos multilaterales subregionales para el manejo conjunto de uno o varios recursos naturales sea en función de su explotación económica o su preservación. Así, desde la óptica económica puede mencionarse el Tratado de la Cuenca del Plata del año 1969 [109], el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 [110] y la Convención para la Conservación y el Manejo de la Vicuña del año 1979 [111]. Desde la óptica de la preservación de algún elemento ambiental se encuentran los diversos acuerdos sobre mares regionales, en particular los del Pacífico Sud-Este [112] y del Gran Caribe [113]. Asimismo, además de los tratados multilaterales existe un importante número de tratados bilaterales suscritos, a estos fines, entre diversos estados americanos vinculados tanto al manejo económico o a la gestión ambiental de los recursos naturales compartidos [114].

En este tipo de acuerdos internacionales se ha aplicado ya varios de los principios formulados para el manejo de los recursos naturales compartidos, excelentemente bien desarrollados por el jurista argentino Julio A. Barberis en su libro *Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho internacional* [115]. En él se recalcan ciertas reglas del derecho internacional que consolidan la buena convivencia entre los estados, tanto en materia de recursos como de medio ambiente. También lo hace la Convención Nórdica para la Protección del Ambiente del año 1974 basada en una propuesta del Consejo Nórdico [116]. En forma similar, la OCDE ha formulado principios más detallados en los aspectos que se refieren a la contaminación transfronteriza [117]. Lo propio ha hecho recientemente la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo [118].

c) *Elementos, problemas y campos de preocupación que conciernen a todo el continente americano*

Es en este aspecto que conviene delimitar las áreas de integración y cooperación continental a efectos de su posterior canalización institucional:

I. Manejo concertado de recursos naturales o problemas ambientales

Dos son los campos de acción que en la actualidad se vislumbran como objeto de manejo concertado a nivel continental: las especies

migratorias y su hábitat dependiente; y el control del comercio interamericano de sustancias y productos químicos potencialmente nocivos.

En cuanto a lo primero, me parece recomendable la adopción de un acuerdo regional abarcativo tanto de los ambientes terrestres como de los acuáticos, que se enmarque dentro de los lineamientos de la Convención para la Conservación de las Especies Migratorias del año 1979 [119].

Así se podría suscribir un "acuerdo" según lo contemplado por el artículo 5º (3) de la Convención [120] y de esa manera vincular las especies migratorias de América al contexto planetario [121]. Consecuentemente, también podría establecerse un sistema interamericano de áreas protegidas coherentes con la distribución territorial de las especies migratorias. Esto último debería tener en cuenta el desarrollo y la conservación de los humedales críticos para la avifauna dependiente, contemplados por la Convención Ramsar de Humedales del año 1971 [122]. Asimismo, el establecimiento de un sistema regional de muestras representativas de ecosistemas a lo largo de todo el continente podría también ser de suma importancia.

En cuanto a lo segundo, su importancia radica en la inexistencia a nivel mundial de un sistema supervisor del comercio internacional de sustancias químicas potencialmente nocivas, no sólo para el ambiente sino también para la salud humana [123]. Un sistema interamericano de control podría institucionalizar aspectos como el de la obligación de notificar riesgos a los países importadores, intercambio de información pertinente, armonización de métodos de análisis e influencia de riesgos, restricciones simultáneas continentales al uso de los productos, etcétera.

Una herramienta útil para acompañar acuerdos regionales de manejo ambiental es el sistema de alerta internacional en caso de emergencia o riesgo de catástrofes en curso de implementación en la Cuenca del Plata respecto a las inundaciones.

II. Adopción de objetivos y principios comunes para el manejo del ambiente

Resultaría muy ventajoso para la región que los Estados americanos armonizaran sus criterios de política ambiental en lo que se refiere a la preservación de los sistemas vitales, como marco esencial del desarrollo y la conservación. La adopción de estrategias nacionales de conservación [124] aspirando a la preservación de la diversidad genética y de los procesos ecológicos esenciales y al uso sostenido de los recursos naturales en América, podría ser una meta a discutir regionalmente. Los métodos para su consecución quedarían librados al

criterio de cada Estado. Sin embargo, guiados por directrices regionalmente formuladas, considerando la íntima interrelación entre las diversas provincias biogeográficas existentes en el continente [125]. También sería interesante la consagración explícita del derecho humano a la vida y a un medio ambiente que lo apoye en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) [126]. Este derecho, establecido explícitamente en algunas Constituciones y leyes americanas, ha tenido una creciente incidencia en la vida cotidiana de los pueblos [127]. Al respecto, el juez Nagendra Singh, presidente de la Corte Internacional de Justicia [128] ha extendido el alcance de este concepto al derecho del desarrollo como prerrogativa de todos los pueblos, incluso al de los desarrollados. Una noción íntimamente vinculada a este aspecto es también la de la obligación de los Estados de garantizar la preservación de opciones de uso del ambiente a las generaciones venideras. Así surgen los principios universales de equidad intergeneracional [129].

III. Cooperación técnica en áreas de interés común

Varias actividades en el campo de la investigación aplicada y la capacitación de recursos humanos podrían servir ampliamente para satisfacer las necesidades de muchos países americanos, teniendo en cuenta similitudes ambientales e institucionales en la región.

Así parecería razonable la articulación de un sistema de centros regionales de investigación y capacitación en distintos aspectos de la gestión ambiental, a fin de no duplicar esfuerzos en algunos sectores manteniendo vacíos institucionales en otros. Este sistema podría abarcar la investigación y capacitación en temas tales como el del manejo de áreas protegidas; control aduanero de especies amenazadas; control de la erosión; manejo de bosques, praderas y humedales; control del comercio internacional de productos químicos, etcétera; sin embargo esos centros deberían mantener la capacidad de integrar los diversos programas a fin de poder vincular los distintos aspectos que hacen a la materia.

Asimismo, muy útil sería la existencia de centros de "clearing" informativo respecto a cada tema de relevancia, a fin de que se pueda institucionalizar un sistema interamericano de intercambio permanente de información, incluso de información legislativa en el campo del medio ambiente.

Finalmente, también sería conveniente diseñar modalidades rápidas de asesoramiento técnico y apoyo financiero intrarregionales en función de la consecución de objetivos sectoriales.

IV. Armonización de legislaciones nacionales

Cuando se estime conveniente, los estados, por vía del derecho interno, pueden formular legislaciones paralelas a fin de armonizar los criterios de gestión ambiental, en particular, para el manejo de zonas de frontera.

5. Actualización de la Convención de Washington de 1940 - Creación del Sistema Interamericano de Conservación de la Naturaleza

A fin de ampliar el ámbito de aplicación de la Convención de Washington de 1940 a los diversos temas que hemos enumerado resulta en claro la necesidad de una revisión de su articulado en función de la evolución de los principios científicos y jurídicos acontecida en el mundo. Una conferencia especializada en el marco de la OEA podría facilitar la tarea en ese sentido. A propósito de esta sugerencia una resolución de la 26ª Conferencia (1987) Federación Interamericana de Abogados recomendó "...la posibilidad de extender la Convención de Washington del 12 de octubre de 1940 a los temas ambientales que actualmente no contempla y a la instrumentación de un mecanismo institucional facultado para vigilar su cumplimiento" [130].

Sin embargo, es necesario tener en claro que el alcance que se sugiere darle a la cooperación interamericana va más allá de las posibilidades técnicas que ofrece cualquier acuerdo regional en particular. No parecería factible incorporar todos los temas de preocupación aquí señalados en el texto de una misma convención. Por ello es que recomiendo evaluar la posibilidad de crear mediante un tratado, en el marco institucional de la OEA, muy probablemente dentro de la estructura del área económica y social de su Secretaría General, el "Sistema Interamericano de Conservación de la Naturaleza", articulado por una oficina técnica permanente, para la cual se podrían vislumbrar diversas funciones: manejo de actividades referentes a elementos o problemas ambientales comunes, clearing informativo y catalizadora de esfuerzos nacionales. Así, en lo que al manejo se refiere, podría servir de secretaría ejecutiva de los diversos acuerdos regionales sectoriales que puedan suscribirse en América (ejemplos: especies migratorias y hábitat, productos químicos, etcétera), como oficina informativa (clearing) podría convertirse en articuladora de las diversas categorías de información relevante en materia ambiental (ejemplos: reglamentaciones nacionales o subnacionales sobre caza de especies migratorias, lista de especies de protección absoluta, registros de productos químicos restringidos, etcétera). Finalmente, la secretaría podría actuar como coordinadora de centros nacionales de investigación y capacitación en materia ambiental, en función de una optimización de los esfuerzos nacionales que tenga en cuenta las necesidades de todo el continente.

Esta estructura serviría también para la instrumentación de un sistema de alertas en caso de emergencias ambientales.

El Sistema Interamericano de Conservación tendría que contemplar una conferencia de las partes, al menos cada tres años, a fin de evaluar el propio funcionamiento del sistema y discutir la adopción continental de los principios y objetivos más arriba señalados. Asimismo, grupos ad hoc de expertos podrían encargarse de las tareas de armonización legislativa de medidas nacionales para aquellos Estados que así lo deseen. Lo propio cabría para los vínculos que se establezcan entre los sistemas multilaterales de carácter universal o regional y el sistema interamericano.

Otro aspecto, de fundamental importancia, es el que comprende las modalidades financieras que viabilizarían una iniciativa de esta naturaleza. Teniendo en cuenta los diversos grados de importancia política que merece este tema en América, no es dable pensar aún que los Estados miembros deseen realizar aportes financieros importantes, capaces de llevar adelante la iniciativa. Por ello parecería razonable articular mecanismos de cooperación financiera con el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual se encuentra en la actualidad desarrollando actividades importantes en este campo [131]. Asimismo, es probable que parte de los programas de cooperación para el desarrollo de varios países industrializados pueda incluir apoyo financiero al sistema.

Finalmente, resulta imprescindible coordinar los esfuerzos regionales con las actividades que las Naciones Unidas han venido realizando en América latina; en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y la Oficina Regional para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Conclusiones

47 años atrás nuestros antecesores suscribieron un acuerdo interamericano para la conservación de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas. En él la noción de ambiente, como un todo integrador del hombre con su entorno, aún no se había visualizado. Desde entonces a nuestros días el hombre ha aprendido que los ambientes naturales no reconocen fronteras jurisdiccionales para hacer valer sus reglas, y que los ecosistemas se presentan como procesos naturalmente articulados, donde cada elemento cumple una función dentro del todo. Este fenómeno desafiante del derecho internacional clásico, ha movilizado a las naciones a imaginar nuevas formas de convivencia, buscando mecanismos institucionales que permitan viabilizar un proceso permanente de armonización de intereses nacionales en función de la naturaleza.

América necesita forjar aún más sus vínculos de unidad regional. El ambiente como factor integrador de los pueblos puede muy bien ayudar a cumplir ese papel. Sólo queda ser imaginativo en el diseño de nuestros reacomodamientos internacionales.

NOTAS

[1] La preocupación esencial de los agricultores era la depredación de aves insectívoras, expuestas a la captura por parte de la industria del plumaje, en ese entonces en apogeo por la moda victoriana. Ver Herman, O.: *The International Convention for the Protection of Birds Useful to Agriculture*, Budapest, Víctor Hornyansky Ed., 1907.

[2] La comunidad ornitológica creó en ese congreso un comité permanente a fin de identificar las especies útiles a la agricultura, proceso que recién fue definido en una reunión en París en el año 1985. En el ínterin, un congreso internacional de agricultores realizado en La Haya en 1981, insistió en la necesidad de suscribir un acuerdo sobre las aves de interés para ese sector económico. Ver Boardman, Robert: *International Organizations and the Conservation of Nature*, Indiana University Press, Bloomington, 1981.

[3] Entró en vigor el 6 de diciembre de 1905 y fue ratificado por catorce estados europeos. Ver "Internationales Umweltrecht - Multilaterale Veträge" (Legislación Ambiental Internacional - Tratados Multilaterales), 902:22/1 - Erich Schmidt Verlag.

[4] Asimismo, su articulado contempla: la prohibición de la tenencia de artefactos para la captura masiva de aves (artículo 3), las restricciones al comercio de las aves y sus productos (artículo 5), sistema de excepciones (artículo 7), etcétera.

[5] Firmado en Londres el 19 de mayo de 1900 ratificaron el acuerdo Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido.

[6] También establecía la prohibición de ciertos métodos de captura, tales como el uso de explosivos para la pesca (artículo II-9) y la restricción en el uso de redes y trampas para animales (artículo II-8).

[7] Así insistía a los Estados-parte a destruir huevos de cocodrilo, víboras venenosas y a reducir poblaciones de leones, panteras y hienas entre otros animales (artículo II-15, 13).

[8] Suscripta el 8 de noviembre de 1933 por las mismas partes que las mencionadas en cita 5, además de Bélgica, Egipto, Africa del Sur y Sudán. Esta convención abandona las nociones de "fauna perjudicial".

[9] Además de estas dos categorías requiere que las partes establezcan "zonas intermedias" alrededor de los parques o reservas donde toda actividad de caza o captura de animales debe efectuarse bajo el control de las autoridades pertinentes (artículo 4-2).

[10] Artículo 8 (1).

[11] Con el nacimiento de nuevos Estados africanos la presencia de las potencias coloniales en el continente fue reduciéndose paulatinamente, situación que generó en el seno

de la Organización de Unidad Africana, la necesidad de crear su propio sistema de conservación regional.

12 Ver Lyster, Simon: *International Wildlife Law*, Grotius Publications Ltd., 1985.

13 La definición biológica de "migración" la conceptualiza como "...un desplazamiento de especies, probablemente anual, entre un área de reproducción y otro de residencia". Ver Dorst, Jean: *Les Migrations des oiseaux*, Petite Biblioteque Payot, 1962. Sin embargo, a efectos del derecho internacional, y así lo han entendido los acuerdos más recientes, son especies migratorias todas aquellas que cruzan fronteras nacionales, sean éstas consideradas biológicamente tales o sedentarias con territorios que se extienden más allá de una jurisdicción nacional. Ver *Convención para la Conservación de Especies Migratorias de la Vida Silvestre*, 1979 (artículo 1-1.a) en "Internationales Umweltrecht - Multilaterale Verträge" (979-55), Erich Schmidt Verlag, 1984.

14 Firmado en Washington DC, el 16 de agosto de 1916 - Ref. UICN, Nº 800.000 (H-916081600).

15 Firmado en Estocolmo, el 9 de octubre de 1931 - Ref. UICN, Nº 800.001 (H-931100900).

16 Firmado en México, el 7 de febrero de 1936 - Ref. UICN, Nº 800.001 (H-936020700). Otro tratado supletorio fue firmado en México y en Tlatelolco, el 10 de marzo de 1972 - Ref. UICN, Nº 800.001 (H-9360207AO).

17 Estos acuerdos bilaterales, recién firmados a partir de la década de los setenta, responden a necesidades muy específicas entre Estados parte respecto a las especies que comparten con cierta exclusividad, o que el alcance de la ruta migratoria se extiende especialmente en los territorios nacionales de las partes. Entre éstos se encuentran los acuerdos: entre los Estados Unidos de América y el Japón, firmado en Tokio el 14 de marzo de 1972 - Ref. UICN, Nº 800.001 (H-972031400); entre la Unión Soviética y el Japón, firmado en Moscú, el 10 de octubre de 1973 - Ref. UICN, Nº 800.001 (H-973101000); entre Japón y Australia, firmado en Tokio el 6 de febrero de 1974 - Ref. UICN, Nº 800.001 (H-974020600); entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, firmado en Moscú, el 19 de noviembre de 1976 - Ref. UICN Nº 800.001 (H-976111900), y entre la República Popular China y el Japón, firmado en Pekín el 3 de marzo de 1981 - Ref. UICN, Nº 800.001 (H-981000000). En todos estos acuerdos se contemplan medidas que cubren la totalidad de amenazas a las cuales están expuestas, no sólo las especies migratorias sino la fauna en general. Estos incluyen la: *a*) sobreexplotación; *b*) contaminación; *c*) destrucción del hábitat; *d*) la introducción de especies exóticas, y *e*) obstáculos al desplazamiento. Asimismo, contemplan unificación, por derecho interno, de medidas de conservación, coordinación en la investigación y, particularmente en los últimos de estos acuerdos, sistemas de alarma y planes de contingencia en caso de emergencia por catástrofes.

18 Firmado en Bonn, el 23 de junio de 1979, "Internationales Umweltrecht - Multilaterale Verträge (977-55). Ver artículo 5 sobre "Directrices para los acuerdos".

19 Ver Iglesias, Eduardo: "La Comisión Ballenera Internacional" en *Ambiente y Recursos Naturales*, volumen I, Nº 2, editada por la Fundación ARN y la Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina. También en el mismo número, ver Lipscomb, Frances: *La Comisión Ballenera Internacional y las Organizaciones No Gubernamentales.*

20 Firmado en Ginebra, el 24 de septiembre de 1931. Entró en vigencia el 16 de enero de 1935. Ver "Internationales Umweltrecht", 931:71/1, Erich Schmidt Verlag.

21 Un segundo acuerdo fue firmado en Londres el 8 de junio de 1937, y enmendado el año siguiente.

22 Firmado en Washington DC el 2 de diciembre de 1946. Los Estados americanos que son parte de este acuerdo son los siguientes: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa

Rica, México, Perú, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y el Uruguay (sin considerar la presencia de Estados europeos en la región del Caribe).

[23] Ver op. cit. 12. Además ver Scarf, James E.: *The International Manegement of Whales, Dolphins and Porpoises: An Interdisciplinary Assesment*, en "Ecology Law Quarterly", volumen 6, Nº 2, 1979, y el informe de la investigación independiente realizada por Sidney Frost para el gobierno de Australia: *Inquiry into Whales and Whaling*, 1º de diciembre de 1978, Canberra, Australia.

[24] Para analizar la evolución del alcance de estos tratados, desde el objeto exclusivo de la navegación de los ríos hasta la inclusión de los demás usos, y aun los vínculos del agua con los demás recursos naturales, ver Cano, Guillermo J.: *Recursos hídricos internacionales de la Argentina*, editorial Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 1979.

[25] Así se firmaron en París el 25 de enero de 1924, la Convención para la Creación de una Oficina Internacional de Epizootias (y en Ginebra, el 20 de febrero de 1935, la Convención Internacional para la Lucha de Enfermedades Animales Contagiosas).

[26] El Protocolo para la Prohibición del Empleo durante la Guerra de Gases Asfixiantes, Tóxicos o Similares y de Medios Bacteriológicos, fue firmado en Ginebra el 17 de junio de 1925.

[27] Ver OEA/Ser. 3/XI. CICYT/doc. 199, 27 de marzo de 1980, anexo 1, preparado por Acevedo, Domingo E.

[28] Ver supra Nº 27. Asimismo, resulta de interés una carta de Harold Coolidge a Lynton K. Caldwell citada en la nota 21 del capítulo 2 del libro: Caldwell, Lynton K., *International Environmental Policy - Emergence and Dimensions* (Duke Press Policy Studies), 1984, en la que el primero relata cómo el Dr. Bill Vogt fue contratado para promover la aplicación de la Convención de Washington, desde la división de agricultura de la Secretaría General de la OEA, siendo éste un verdadero impulsor del perfeccionamiento del tratado. El Sr. Vogt jugó un papel determinante en la organización de la Conferencia de Denver.

[29] AG/Res. 218 (VI-0/76).

[30] Res. CIECC - 326/77.

[31] Reunido en Puerto Madryn, Argentina, del 12 al 16 de septiembre de 1977.

[32] Reunido en San José de Costa Rica, del 10 al 14 de abril de 1978.

[33] Reunido en Mérida, Venezuela, del 25 al 29 de septiembre de 1978.

[34] Reunido en Panamá, Panamá, del 4 al 8 de junio de 1979.

[35] Reunido en Washington DC, Estados Unidos, del 3 al 7 de diciembre de 1979.

[36] A fin de clasificar las amenazas a la conservación de especies ver cit. Nº 17, última parte.

[37] Los conceptos de medio natural, medio ambiente, naturaleza, entorno y terminología afín fueron magníficamente aclarados por Lynton K. Caldwell al desdoblar la realidad humana entre la *Tierra* y el *Mundo*. Dice así: "La humanidad vive en dos realidades. La realidad absoluta es la de la *Tierra* —o planeta— la cual es independiente del hombre y sus tareas; la otra realidad, la trascendental, la del *Mundo*, es una creación de la mente del hombre. La Tierra y su biósfera conforman una gran síntesis de sistemas interactuantes complejos, a su vez ubicados en otros sistemas, orgánicos e inorgánicos, animados e inanimados. El Mundo, en cambio, es la manera en que la humanidad ha comprendido y organizado su propia ocupación de la Tierra: una expresión de la imaginación y fines materializados mediante la exploración, la invención, el trabajo y la violencia. Océanos, islas,

especies y ecosistemas forman todos éstos parte integral de la Tierra, pero el Mundo no es íntegro, sus culturas y valores son (intrínsecamente) diversos. Físicamente, el hombre pertenece a la Tierra; sin embargo, intelectualmente trasciende a ella; una libertad peligrosa cuando se encuentra disociada de las necesidades de vida en la misma Tierra" (traducción no oficial citada en Tarak, Pedro: *La política y la legislación ambiental: una respuesta al desafío del siglo*; "Revista Jurídica de Buenos Aires", Vol. I, 1; 1986).

[38] *Estrategia Mundial de Conservación - Conservación de Recursos Vivos para un Desarrollo Sostenido,* preparado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), del Fondo Mundial de la Vida Silvestre (WWF), la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), 1980.

[39] Ver supra Nº 5 y 8.

[40] Ver *Tropical Moist Forests,* Earthscan, Londres, 1982.

[41] El artículo I de la Convención dice así: 1) "Se entenderá por parques nacionales: Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial". 2) "Se entenderá por reservas nacionales: Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas". 3) "Se entenderá por monumentos naturales: Las regiones, los objetos o las especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta. Los monumentos naturales se crean con el fin de conservar un objeto o una especie determinada de flora o fauna, declarando una región, un objeto o una especie aislada, monumento natural inviolable, excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales". 4) "Se entenderá por reservas de regiones vírgenes: Una región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y veda a toda explotación comercial".

[42] La ley "Wilderness Act", ley 88-577 del año 1964.

[43] Ver Wetterberg, Gary y Jorge Padua, María Tereza: *Vocabulario de la Convención del Hemisferio Occidental,* apéndice Nº 4, en OEA/Ser. J/XI CICYT/Doc. 199.

[44] Ver supra 12.

[45] Plan de Acción de Balí, 3er. Congreso Mundial de Parques Nacionales, UICN, 11-23 de octubre de 1982. Ver "Environmental Policy and Law", Vol. 10, Nº 2, abril 1983.

[46] 1. Desde el año 1985 funciona el Sistema Internacional de Reservas Hermanas para la Protección de Chorlos y Playeros en el Hemisferio Occidental, sistema que es auspiciado por el Concejo Internacional para la Preservación de Aves (CIPA) y el Buró Internacional para la Investigación de Aves Acuáticas (BIIAA). Este sistema fue concebido como una coordinación en la investigación que sobre chorlos y playeros se realiza en el continente americano, determinando reservas naturales a lo largo de los corredores migratorios. Ver Carbonell, Montserrat: *El papel del IWRB en el estudio y conservación de los humedales (o zonas húmedas) en la región neotropical,* documento de la 3ra. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, 27 de mayo de 1987, Regina, Canadá.

2. Debe señalarse que Estados Unidos ha desarrollado normas internas que viabilizan la cooperación en este campo. Así, la Migratory Bird Treaty Act (ley sobre el Tratado de Aves Migratorias) del año 1970 y sus enmiendas de 1974 permiten contraer a ese país obligaciones internacionales con estados americanos. Ver Bean, Michael: *The Evolution of National Wildlife Law,* "Council on Environmental Quality", 1977 también supra 12.

[47] La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza mantiene actualizado el status de conservación de las especies de flora y fauna de todo el planeta (Libro Rojo) UICN, Gland, Suiza.

[48] Tanto la Convención para el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES, firmado en Washington el 3 de marzo de 1973), como la Convención Internacional para la Conservación de Especies Migratorias (firmada en Bonn, el 23 de junio de 1979) contemplan anexos para diversas categorías de protección internacional de las especies incluidas.

[49] Ibídem.

[50] Sobre detalles de la acción cooperativa de los Estados Unidos en esta materia ver supra 12, y Freese, Curtis y Wetterberg, Gary: *Cooperative Action under the Aegis of the Western Hemisphere Convention*, en Doc. OEA/Ser. J/XI, apéndice 6, 1980.

[51] Ver supra 27, 29 y 30.

[52] Artículo X - 2 de la Convención.

[53] Algo parecido ha ocurrido con la Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos Naturales, firmado en Argel el 15 de septiembre de 1968.

[54] 1. Las "reservas de la biosfera" del Programa MAB de la UNESCO han emergido como una alternativa combinada de las categorías de "reservas nacionales" de la Convención y las nociones sobre uso sostenido de los recursos naturales. Ver Coolidge, Harold J.: *World Biosphere Conference: A Challenge to Mankind*, "Boletín de la UICN", Oct/Dic. 1968.

2. Ver también la "Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas", firmada en Ramsar, Irán, els 2 de febrero de 1971, en *Ambiente y Recursos Naturales*, Vol. III-2, 1986, Ed. La Ley, y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, Argentina.

3. Ver también la "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural", firmada en París el 23 de noviembre de 1972.

[55] Particularmente CITES, en la Convención de Bonn, ver supra 48.

[56] Firmado en Argel, el 15 de septiembre de 1968, entró en vigor el 7 de mayo de 1969.

[57] Ver supra 8.

[58] Artículo 58, Convención Africana.

[59] Artículo 8 (1), Convención Africana.

[60] Op. cit. 38.

[61] Artículo 4, Convención Africana.

[62] Artículo 5, Convención Africana.

[63] Artículo 6, Convención Africana.

[64] Artículo 7, Convención Africana.

[65] Artículo 8, Convención Africana.

[66] Artículo 7 (b), Convención Africana.

[67] Artículo 9, Convención Africana.

[68] Artículo 15, Convención Africana.

69 Artículo 14, Convención Africana.

70 Artículo 16, Convención Africana.

71 Artículo 18, Convención Africana.

72 Ver supra 12 para un análisis más detallado.

73 Resolución Nº 2, conferencia desarrollada en Bruselas, Bélgica, el 23/24 de marzo de 1976.

74 Ibídem.

75 Firmado en Berna, Suiza, el 19 de septiembre de 1979.

76 Artículo 2 de la Convención Europea.

77 Artículos 5, 6 y 7 de la Convención Europea.

78 Artículo 10 de la Convención Europea.

79 Artículo 4 (3) de la Convención Europea.

80 Artículo 4 (2) de la Convención Europea.

81 Artículo 9 de la Convención Europea.

82 Artículo 14 de la Convención Europea.

83 Artículo 6 de la Convención Europea.

84 Por ejemplo, el Comité Permanente ha hecho público el incumplimiento, por parte de algunos Estados, de los preceptos de la Convención. Ver supra 12.

85 Son miembros de ASEAN los gobiernos de Negara, Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y el Reino de Tailandia.

86 Firmado en Kuala Lampur, el 9 de julio de 1985.

87 Ver supra 38.

88 Artículos 3, 4 y 5 de la Convención Asiática.

89 Artículo 6 de la Convención Asiática.

90 Artículo 7 de la Convención Asiática.

91 Artículo 7 de la Convención Asiática.

92 Artículo 9 de la Convención Asiática.

93 Artículo 10 (a) de la Convención Asiática.

94 Artículo 10 (b) de la Convención Asiática.

95 Artículo 11 de la Convención Asiática.

96 Artículo 10 (15) de la Convención Asiática.

97 Artículo 14 de la Convención Asiática.

98 Artículo 12 de la Convención Asiática.

99 Artículo 2 de la Convención Asiática.

100 Artículo 19 de la Convención Asiática.

[101] Artículo 20 de la Convención Asiática.

[102] Artículo 22 de la Convención Asiática.

[103] Artículo 23 de la Convención Asiática.

[104] Artículo 21 de la Convención Asiática.

[105] Cano Guillermo J: *Trends in International Environmental Law with particular reference to the Western Hemisphere*, en Workshop 1984, on The Future of the International Law of the Environment, Dordrecht 1985, ed. Martinus Nijhoff Pub.

[106] Así, en distintas resoluciones, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico adoptó principios generales de política ambiental a ser aplicables en los ámbitos nacionales y en el desarrollo de las relaciones internacionales de sus estados miembros. Ver Smetz, Henri: *Legal Principles Adopted by the OECD Council*, en "Environmental Policy and Law", Vol. 9, Nº 14, 1982, ed. North Holland. También la Comunidad Económica Europea, por Recomendación del Consejo del 21 de septiembre de 1978, sugirió a sus gobiernos adoptar directrices uniformes en el manejo ambiental en zonas de frontera.

[107] Ver CIDAA (Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente): *El Principio Contaminador-Pagador - Aspectos jurídicos de su adopción en América*, 1983, Ed. Fraterna, Buenos Aires, Argentina.

[108] Ver la labor realizada en este sentido por el Grupo de Expertos en Derecho Ambiental y su informe a la Comisión de las Naciones Unidas para el Ambiente y Desarrollo, agosto 1986, documento en prensa, titulado *Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development.*

[109] Firmado en Brasilia —Brasil— el 23 de abril de 1969, entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

[110] Firmado en Brasilia —Brasil— el 3 de julio de 1978, entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela.

[111] Firmado en Lima —Perú— el 20 de diciembre de 1979, entre Bolivia, Chile y Perú.

[112] Respecto a los distintos acuerdos de esta región ver Llanos Mansilla, Hugo: *La Comisión Permanente del Pacífico Sudeste*, en "Ambiente y Recursos Naturales", Vol. II, 4, Buenos Aires, Argentina.

[113] La Convención para la Protección y Desarrollo del Ambiente Marino de la Región del Caribe, firmado en Cartagena —Colombia— el 24 de marzo de 1983.

[114] Ver sobre este aspecto Cano, Guillermo J.: *Temas ambientales y de recursos naturales sobre los que conviene que los países latinoamericanos legislen en común*, documento preparado para la XXVI Conferencia de Buenos Aires de la Federación Interamericana de Abogados (Buenos Aires, 9/15 de mayo, 1987).

[115] Barberis, Julio A.: *Los recursos naturales compartidos entre Estado y el derecho internacional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1979.

[116] Firmado en Estocolmo el 19 de febrero de 1974, Internationales Umweltrecht, 974/14/1, Erich Schmidt Verlag, Berlín.

[117] Ver infra 106.

[118] Ver infra 108.

[119] Ver infra 48.

[120] La Convención para la Conservación de las Especies Migratorias establece un sistema de suscripción de acuerdos regionales, supervisados por el sistema internacional, según las diversas rutas migratorias existentes en el planeta. Así se encuentra en elaboración el Acuerdo para la Conservación de Especies Migratorias del Paleártico Occidental. Ver Doc. UICN Nº 21, 1983, Gland, Ginebra.

[121] La distribución territorial de varias especies que anidan en Sudamérica se extiende al norte del Continente y al oeste de Europa y de Africa.

[122] A propósito, un grupo de participantes latinoamericanos a la III Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la "Convención de Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Habitats de Aves Acuáticas" (Convención de Ramsar, ver infra 54-2), solicitaron su intervención, por carta del 2 de junio de 1987, al Secretario General de la OEA, a fin de impulsar la suscripción de los Estados americanos a la mencionada convención.

[123] Ver Gusman, Sam; von Moltke, Konrad; Irwin, Frances, y Whitehead, Cynthia: *Public Policy for Chemicals - National and International Issues*, ed. The Conservation Foundation, 1980.

[124] Ver infra 38.

[125] La teoría de las provincias biogeográficas compartidas fue elaborada por Guillermo J. Cano y Pedro Tarak en: *Beagle, participación popular y recursos naturales compartidos*, en "Ambiente y Recursos Naturales", Vol. I-3, 1984, ed. La Ley y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, Argentina.

[126] Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

[127] Chile, México, Panamá, Perú, Costa Rica y Estados Unidos figuran entre algunos de los países estudiados donde se ha adoptado, constitucional o legislativamente, este derecho.

[128] Conferencia pronunciada en Buenos Aires, el 19 de junio de 1987, por el presidente de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y miembro del Consejo Internacional de Derecho Ambiental, el Dr. Nagendra Singh.

[129] Ver Brown Weiss, Edith: *Principios de equidad intergeneracional*, en "Ambiente y Recursos Naturales", Vol. IV-3, 1987, Editorial La Ley y Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

[130] XXVI Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, reunida en Buenos Aires, del 9 al 16 de mayo de 1987. Resolución recomendando al Comité sobre recursos naturales y protección del medio ambiente a fin de precisar los temas de competencia que incluiría una futura Convención interamericana en este campo.

[131] El Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado una reunión en Washington DC, los días 13 a 15 de mayo de 1987, a fin de iniciar un mecanismo de consultas con organismos públicos responsables de la protección ambiental y conservación de los recursos naturales. En principio, las actividades del Banco se vinculan a la de los proyectos de desarrollo en los temas que le atañen.

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

* Washington —EE.UU.— firmada el 12 de octubre de 1940. Entró en vigor el 1º de mayo de 1942. Argentina depositó el instrumento de ratificación, el 27 de junio de 1946.

PREAMBULO

Los gobiernos americanos deseosos de proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígena, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre; y

Deseosos de proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas dentro de los casos a que esta Convención se refiere; y

Deseosos de concertar una convención sobre la protección de la flora, la fauna, y las bellezas escénicas naturales dentro de los propósitos arriba enunciados, han convenido en los siguientes artículos:

Artículo I

Definición de los términos y expresiones empleados en esta Convención.

1. Se entenderá por parques nacionales.

Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial.

2. Se entenderá por reservas nacionales:

Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas.

3. Se entenderá por monumentos naturales:

Las regiones, los objetos o las especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta. Los monumentos naturales se crean con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna declarando una región, un objeto o una especie aislada, monumento natural inviolable excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales.

4. Se entenderá por reservas de regiones vírgenes:

Una región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.

5. Se entenderá por aves migratorias:

Las aves pertenecientes a determinadas especies, todos los individuos de las cuales o algunos de ellos, cruzan, en cualquier estación del año, las fronteras de los países de América. Algunas especies de las siguientes familias de aves pueden citarse como ejemplos de aves migratorias: Charadriidae, Scolopacidae, Caprimulgidae, Hirundinidae.

Artículo II

1. Los gobiernos contratantes estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales, y las reservas de regiones vírgenes definidos en el artículo precedente. En todos aquellos casos en que dicha creación sea factible se comenzará la misma tan pronto como sea conveniente después de entrar en vigor la presente Convención.

2. Si en algún país la creación de parques o reservas nacionales, monumentos naturales o reservas de regiones vírgenes no fuera factible en la actualidad, se seleccionarán a la brevedad posible los sitios, objetos o especies vivas de animales o plantas, según sea el caso, que se transformarán en parques o reservas nacionales, monumentos naturales o reservas de regiones vírgenes tan pronto como a juicio de las autoridades del país, lo permitan las circunstancias.

3. Los gobiernos contratantes notificarán a la Unión Panamericana de la creación de parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes, y de la legislación y los sistemas administrativos adoptados a este respecto.

Artículo III

Los gobiernos contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales.

Los gobiernos contratantes convienen en prohibir la caza, la matanza y la captura de especímenes de la fauna y la destrucción y recolección de ejemplares de la flora en los parques nacionales, excepto cuando se haga por las autoridades del parque o por orden o bajo la vigilancia de las mismas, o para investigaciones científicas debidamente autorizadas.

Los gobiernos contratantes convienen además en proveer los parques nacionales de las facilidades necesarias para el solaz y la educación del público, de acuerdo con los fines que persigue esta Convención.

Artículo IV

Los gobiernos contratantes acuerdan mantener las reservas de regiones vírgenes inviolables en tanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para inspección gubernamental, o para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada.

Artículo V

1. Los gobiernos contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos competentes la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de sus respectivos territorios y fuera de los parques y reservas nacionales, monumentos naturales y de las reservas de regiones vírgenes mencionados en el artículo II. Dichas reglamentaciones contendrán disposiciones que permitan la caza o recolección de ejemplares de fauna y flora para estudios e investigaciones científicas por individuos y organismos debidamente autorizados.

2. Los gobiernos contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico.

Artículo VI

Los gobiernos contratantes convienen en cooperar los unos con los otros para promover los propósitos de esta Convención. Con este objeto prestarán la ayuda necesaria, que sea compatible con su legislación nacional, a los hom-

bres de ciencia de las repúblicas americanas que se dedican a las investigaciones y exploraciones; podrán, cuando las circunstancias lo justifiquen, celebrar convenios los unos con los otros o con instituciones científicas de las Américas que tiendan a aumentar la eficacia de su colaboración; y pondrán a la disposición de todas las repúblicas, por igual, ya sea por medio de su publicación o de cualquiera otra manera, los conocimientos científicos que lleguen a obtenerse por medio de esas labores de cooperación.

Artículo VII

Los gobiernos contratantes adoptarán las medidas apropiadas para la protección de las aves migratorias de valor económico o de interés estético o para evitar la extinción que amenace a una especie determinada. Se adoptarán medidas que permitan, hasta donde los respectivos gobiernos lo crean conveniente, utilizar racionalmente las aves migratorias, tanto en el deporte como en la alimentación, el comercio, la industria y para estudios e investigaciones científicas.

Artículo VIII

La protección de las especies mencionadas en el anexo a esta Convención es de urgencia e importancia especial. Las especies allí incluidas serán protegidas tanto como sea posible y sólo las autoridades competentes del país podrán autorizar la caza, matanza, captura o recolección de ejemplares de dichas especies. Estos permisos podrán concederse solamente en circunstancias especiales cuando sean necesarios para la realización de estudios científicos o cuando sean indispensables en la administración de la región en que dicho animal o planta se encuentre.

Artículo IX

Cada uno de los gobiernos contratantes tomará las medidas necesarias para la vigilancia y reglamentación de las importaciones, exportaciones y tránsito de especies protegidas de flora o fauna, o parte alguna de las mismas, por los medios siguientes:

1. Concesión de certificados que autoricen la exportación o tránsito de especies protegidas de flora o fauna, o de sus productos.

2. Prohibición de las importaciones de cualquier ejemplar de fauna o flora protegido por el país de origen, o parte alguna del mismo, si no está acompañado de un certificado expedido de acuerdo con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, autorizando su exportación.

Artículo X

1. Las disposiciones de la presente Convención no reemplazan los acuerdos internacionales celebrados previamente por una o más de las altas partes contratantes.

2. La Unión Panamericana suministrará a los gobiernos contratantes toda información pertinente a los fines de la presente Convención que le sea comunicada por cualquier museo nacional, u organismo nacional o internacional, creado dentro de sus jurisdicciones e interesado en los fines que persigue la Convención.

Artículo XI

1. El original de la presente Convención en español, inglés, portugués y francés será depositado en la Unión Panamericana y abierto a la firma de los gobiernos americanos el 12 de octubre de 1940.

2. La presente Convención quedará abierta a la firma de los gobiernos americanos. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Unión Panamericana, la cual notificará el depósito y la fecha del mismo, así como el texto de cualquier declaración o reserva que los acompañe, a todos los gobiernos americanos.

3. La presente Convención entrará en vigor tres meses después de que se hayan depositado en la Unión Panamericana no menos de cinco ratificaciones.

4. Cualquier ratificación que se reciba después de que la presente Convención entre en vigor tendrá efecto tres meses después de la fecha del depósito de dicha ratificación en la Unión Panamericana.

Artículo XII

1. Cualquiera de los gobiernos contratantes podrá denunciar la presente Convención en todo momento dando aviso por escrito a la Unión Panamericana. La denuncia tendrá efecto un año después del recibo de la notificación respectiva por la Unión Panamericana. Ninguna denuncia, sin embargo, surtirá efecto sino cinco años después de entrar en vigor la presente Convención.

2. Si como resultado de denuncias simultáneas o sucesivas el número de gobiernos contratantes se reduce a menos de tres, la Convención dejará de tener efecto desde la fecha en que, de acuerdo con las disposiciones del párrafo precedente, la última de dichas denuncias tenga efecto.

3. La Unión Panamericana notificará a todos los gobiernos americanos las denuncias y las fechas en que comiencen a tener efecto.

4. Si la Convención dejara de tener vigencia según lo dispuesto en el párrafo segundo del presente artículo, la Unión Panamericana notificará a todos los gobiernos americanos la fecha en que la misma cese en sus efectos.

En fe de lo cual, los infrascritos plenipotenciarios, después de haber depositado sus plenos poderes, que se han encontrado en buena y debida forma, firman y sellan esta Convención en la Unión Panamericana, Washington, D.C., en nombre de sus respectivos gobiernos, en las fechas indicadas junto a sus firmas.

Reserva hecha al momento de la firma

El representante de la República Argentina firma la presente Convención con la siguiente reserva:

Las riquezas existentes en los parques nacionales sólo podrán ser explotadas con fines comerciales en aquellas regiones que, a pesar de carecer de las características necesarias para ser consideradas como tales, han sido incorporadas a su régimen al solo efecto de mantener la uniformidad de acción a desarrollar dentro de aquéllas y cuando dichas explotaciones no alteren el concepto general de la ley que los califique y sean suficientes como para mantener el principio del fomento regional que indique la necesidad de cada país.

Comité Jurídico Interamericano (OEA): Resolución 19 (II-0/87) recomendando la «Creación de un Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza»

(Resolución aprobada en la sesión ordinaria celebrada el día 12 de agosto de 1987)

El Comité Jurídico Interamericano

VISTA:

La conferencia del doctor Víctor H. Martínez, Vicepresidente de la Nación Argentina, en la reunión del Comité Jurídico Interamericano celebrada el 10 de agosto de 1987 sobre el tema titulado "Hacia la creación del Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza".

Que en ella señaló el disertante, entre otros conceptos, que en el año 1940, la Unión Panamericana aprobó en Washington D.C. la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, comúnmente denominada la Convención del Hemisferio Occidental. Desde entonces, y hasta la fecha, se han adoptado en el mundo otras tres convenciones regionales similares, particularmente en Africa, Europa y en el sudeste asiático. Sin embargo, paralelamente se han negociado numerosos tratados ambientales multi y bilateralmente de distinto alcance geográfico y temático, incluso muchos de ellos relativos al continente americano. Asimismo, la importante generación de principios aplicables a la conducta entre los Estados para el manejo internacional del ambiente, configuró la conformación de un vasto cuerpo jurídico.

Que agregó también, que desde el año 1940 a esta parte se han producido profundos cambios, tanto en la percepción humana de la realidad ambiental como en la cantidad y calidad de las amenazas a las cuales está expuesta. De lo primero, resulta muy evidente la influencia que ha tenido la ciencia en el comportamiento internacional de los Estados, obviamente incididos por las cambiantes perspectivas sociales que al respecto evolucionaron en las diversas latitudes. Así, si en la época de la adopción de la Convención del Hemisferio Occidental se enfocaba la conservación en base a especies de flora, fauna y áreas protegidas, hoy la misma actividad pasa por ampliar su alcance a la noción de preservación de diversidad genética, de procesos ecológicos esenciales y del uso sostenido de los recursos naturales, a fin de garantizar opciones de desarrollo por parte de las generaciones venideras. De lo segundo, si en

los años cuarenta se entendía que las amenazas a las formas de vida se circunscribían principalmente a la sobre-explotación de las especies y a la introducción de las especies silvestres exóticas, en la actualidad, además de las mencionadas, se incluyen la contaminación y la destrucción de los ecosistemas.

Que señaló luego, agregando a este panorama, la existencia de una novedosa ética respecto a la ubicación del hombre en la biósfera, ya no como centro sino como parte de ella, correspondiendo aseverar que las estructuras clásicas, tanto de la política y del derecho interno como del internacional, deben ser evaluadas para poder así visualizar nuevas formas de organización institucional capaces de canalizar las múltiples relaciones posibles que se ofrecen entre el hombre y la naturaleza. Conviene pues actualizar la Convención de 1940.

Que, asimismo, en el ámbito del continente americano, sugirió la creación del Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza, ubicado en el marco institucional de la Organización de los Estados Americanos. Su creación concentraría el manejo de la totalidad de los problemas ambientales comunes a los países de América, sirviendo a su vez como sistema de enlace entre los diversos tratados subregionales, además de hacer lo propio, y cuando fuese posible, con los tratados ambientales de carácter universal; y,

CONSIDERANDO:

Que después de suscrita la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América, del año 1940, se registra en otros continentes una evolución hacia nuevos principios y mecanismos de cooperación intrarregionales en materia de conservación de la naturaleza;

Que con base en esas experiencias y a la luz de nuevos conocimientos científicos, amenazas a la naturaleza y criterios cambiantes, cabe proponer la creación de un Sistema Interamericano para la Conservación de la Naturaleza, actualizando la mencionada Convención Panamericana de 1940, y visualizar otras fórmulas de integración regional a fin de articular los esfuerzos nacionales en beneficio de todo el continente americano;

Que para ello, conviene estudiar la posibilidad de crear una oficina técnica permanente dentro del ámbito de la Organización de los Estados Americanos que cumpla con las funciones de: *a*) actuar como centro de información y coordinación; *b*) consolidar e impulsar las iniciativas nacionales en materia de capacitación e investigación; y *c*) servir eventualmente de Secretaría Ejecutiva de los diversos acuerdos regionales que se adopten sobre la materia.

Por tanto,

RESUELVE:

1. Señalar la necesidad de propiciar la convocación de una conferencia especializada, a fin de crear el Sistema Interamericano de Conservación de la Naturaleza.

2. Encomendar a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos que realice los estudios técnicos tendientes a la preparación de un proyecto de convenio a los fines señalados precedentemente.

3. Recomendar la convocación periódica de una conferencia para evaluar los resultados y, eventualmente, para revisar y actualizar el citado sistema.

Río de Janeiro, 12 de agosto de 1987.

Jorge R. A. Vanossi. — Roberto MacLean Ugarteche. — Emilio O. Rabasa. — Galo Leoro F. — Manuel A. Vieira. — Seymour J. Rubin. — Policarpo Callejas Bonilla. — Ramiro Saraiva Guerreiro. — Luis Herrera Marcano. — Gonzalo Ortiz Martin.

ESTA OBRA SE TERMINO DE IMPRIMIR EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EL 5 DE NOVIEMBRE DE 1987 EN LA IMPRENTA DEL CONGRESO DE LA NACION.