

CASOS DE COOPERACION REGIONAL E INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION AMBIENTAL

INTRODUCCIÓN

Contaminación ecológica, reciclado, acción ambiental, son palabras que se incluyen en el vocabulario de un número creciente de personas en todo el mundo. La explicación es simple: los problemas del ambiente en muchos aspectos se están transformando rápidamente en una realidad mundial. Si bien es cierto que se puede manejar una gran parte de ellos —y efectivamente—, tanto a nivel nacional como regional si existe predisposición política y aplicación efectiva de tecnología adecuada, la acción nacional no será suficiente: se debe reaccionar a nivel mundial para encararlos.

Todos los problemas ambientales son locales cuando surgen, pero pueden tornarse rápidamente internacionales. La contaminación o los daños ecológicos no respetan los límites nacionales, llevados por los vientos predominantes o la corriente de los ríos, lagos o mares internacionales. Más aún, la suma total de problemas ambientales locales nos da como resultado aire y agua contaminada, cambios climáticos, agotamiento de recursos y degradación rural y urbana a un punto tal que demande nuevos estudios y medidas a nivel regional y aun a nivel mundial para proteger la reserva total de recursos y la calidad del medio ambiente terrestre.

Esto requiere una política internacional coordinada del medio ambiente, estándares internacionales y normas de acción, y un sistema internacional para el control del medio ambiente. Estamos muy lejos de un mundo políticamente unificado, pero por necesidad y no por elección, somos sólo un mundo en lo que a medio ambiente se refiere.

Los líderes del mundo y los grupos de intereses particulares tienen que aceptar limitaciones de su libertad de acción tradicional en aras de la preservación de la biósfera común. Las naciones tienen que dejar de ver el uso de sus recursos naturales dentro de sus territorios, como cuestiones internas, sin considerar sus consecuencias internacionales.

La humanidad se ha enfrentado con la realidad de un deterioro del medio ambiente, causado por el avance de la tecnología moderna y el superdesarrollo e industrialización de ciertas áreas y países. Es la primera vez en la historia del hombre que el total de la población del planeta se está agrupando para luchar contra esa amenaza común.

El propósito de este trabajo es reseñar varios de los casos más significativos y característicos, en los cuales se demuestra claramente el esfuerzo de cooperación regional e internacional tendente a la preservación y mejoramiento del medio ambiente a nivel mundial, o en una región particular, sus problemas y perspectivas.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE
Y EL SECRETARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

La acción regional sobre problemas del entorno era ya un hecho mucho antes que surgiera la idea de una conferencia de gobiernos a nivel mundial para considerar los problemas del medio ambiente. La misma fue propuesta oficialmente por Suecia en 1968, en la sesión de primavera del Consejo Económico y Social de la ONU. La propuesta fue respaldada por 55 naciones, apoyada por el Consejo y aprobada por la Asamblea General en su XXIII Sesión, en la histórica resolución 2.398, del 3 de diciembre de 1968. El alcance de la conferencia de las NU sobre el entorno humano fue expresado cabalmente en el lema de la misma: «Sólo una Tierra».

Los países miembros se reunieron para dirigir la atención de la opinión pública mundial hacia los urgentes problemas tanto físicos como sociales causados por la tecnología, industrialización y presiones demográficas. Más de 1.200 delegados de 114 naciones colmaron la capital sueca del 5 al 16 de junio de 1972. Aun cuando se llegó a un rápido acuerdo sobre temas en controversia, no se produjo allí ningún resultado de largo alcance en lo que a acuerdos y normas internacionales se refiere. En la Conferencia se aprobó principalmente: un plan de acción para el medio ambiente, en forma de recomendaciones destinadas a los gobiernos, agencias internacionales, etc., y una declaración sobre el medio ambiente proclamando la necesidad de una cooperación a nivel mundial, y estableciendo ciertos principios indicativos.

Las resoluciones particularmente importantes fueron: a) Establecer dentro de la ONU un secretariado para atender los problemas del medio ambiente, pequeño y altamente profesional, con sede en Nairobi,

LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Kenya; b) Crear un Consejo Gobernante para los programas ambientales con representación mundial, y elegir 58 miembros; c) Establecer un fondo para los problemas ambientales financiado a través de contribuciones voluntarias, en orden a proveer ayuda adicional para los programas del medio ambiente de interés general.

LA CONFERENCIA DE DERECHOS DEL MAR AUSPICIADA POR LA ONU

La contaminación marina es sólo un aspecto de los problemas ambientales con que nos enfrentamos hoy, pero una parte importante si consideramos que los mares constituyen el 70 por 100 de la superficie de la Tierra. Los efectos inmediatos de esta contaminación no son tan graves como los del aire y de las aguas internas de muchos países, aunque la potencia de una catástrofe puede ser mayor, dado el carácter global del entorno marino, y el hecho de que es el destino final de muchas contaminaciones. El problema reside en que los océanos han sido considerados como vastos recipientes de desperdicios que asimilan todo lo que en ellos se vuelca, sin daño alguno. Nada podría ser peor que esta interpretación.

La protección del ambiente marino fue uno de los tópicos más estudiados durante las conferencias de las Naciones Unidas de los años 1958 y 1960, y especialmente en relación a los acuerdos y tratados para brindar un orden legal al uso y explotación de los océanos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas llamó a la Conferencia de Derechos del Mar, cuya primera sesión tuvo lugar en Nueva York, en diciembre de 1973. En ella los miembros de la ONU reconocieron que era necesario establecer como bases fundamentales para la protección del entorno marino contra la contaminación de todas las fuentes, apuntando a tratados en los cuales se establecieran los problemas más importantes como: límites del mar territorial, tránsito por estrechos, pesca, explotación del subsuelo e investigación científica.

La segunda reunión de la Conferencia de los Derechos del Mar tuvo lugar en Santiago de Chile a principios de 1974, a la cual siguió otra en Caracas, a mediados de ese mismo año. En ambas reuniones se intentó bosquejar una nueva ley del mar. Como dijo un periodista: alrededor de 150 naciones se reunieron en tierra firme para discutir verbalmente lo que podía ser una de las batallas navales más grandes que el mundo haya conocido. Una nueva conferencia tuvo lugar en Ginebra en marzo de 1975, pero el texto de la ley del mar que surgió

de ella tuvo muchos inconvenientes. Un hecho que se tornó obvio en la quinta sesión de la Conferencia en Nueva York, donde se llegó a un punto muerto, fue la revelación de que la comunidad internacional no está preparada para comprometerse a tomar medidas destinadas, entre otros casos, a proteger el medio ambiente marino.

Aquí se debería mencionar que uno de los principales tópicos que no resolvió la conferencia de Estocolmo fue la aprobación de un anteproyecto sobre descarga de desechos en el mar, el cual había sido aceptado en una reunión de 29 países en Reykjavik, Islandia, en abril de 1972. No obstante, los representantes de 91 naciones llegaron a un acuerdo global para controlar las descargas de tres categorías de elementos químicos en el océano. Esto tuvo lugar en una reunión llevada a cabo en Londres en noviembre de 1972. Los elementos que bajo ningún concepto podían ser descargados en el mar son: halógenos orgánicos, cadmio y mercurio y sus componentes y materias altamente radiactivas.

COMISIÓN CONJUNTA INTERNACIONAL ESTADOS UNIDOS-CANADÁ (IJC)

Esta Comisión fue establecida en 1909 por medio de un tratado y tiene jurisdicción para prevenir y solucionar disputas por el uso de las aguas limítrofes entre Estados Unidos y Canadá. La contaminación ha sido un motivo de preocupación desde el inicio de la Comisión. El párrafo 2 del artículo 4 de este acuerdo dice: «Se establece que las aguas definidas como limítrofes y los cursos de las aguas que las atraviesen no deberán ser contaminadas por ninguno de los dos lados en perjuicio del otro.»

Hay dudas acerca de la total concordancia con el espíritu y el texto de este acuerdo, y en 1918 el IJC declaró que la contaminación era muy intensa en ciertas partes de los Grandes Lagos en directa contravención con el tratado. Poco tiempo después los dos gobiernos solicitaron a la Comisión que realizara un anteproyecto regulando la contaminación de las aguas en cuestión, pero nunca se llegó a una conclusión positiva. Otras tareas de la Comisión son las de encarar problemas de contaminación de las aguas, del aire, y también cuidar el aspecto estético, en el sentido de conservar la belleza natural de las cataratas del Niágara.

En 1970 se concluyó un informe relativo a la contaminación de las aguas de la parte inferior de los Grandes Lagos y el río San Lorenzo.

También analizó los peligros provenientes de la extracción de petróleo en el Lago Erie.

El ministro de Relaciones Exteriores de Canadá y el presidente del Consejo de Calidad Ambiental de los Estados Unidos se reunieron en junio de 1971 para discutir estos problemas y negociar un acuerdo por el cual se invertiría de mayores responsabilidades a la Comisión. Se le dio particular importancia al hecho de que existía interrelación entre la contaminación del aire que produce la mayor parte de la contaminación y del agua, las cuales deben ser manejadas en forma conjunta por comisiones de los distintos gobiernos. A pesar de signos muy alentadores, el acuerdo 1972, en el cual se comenzó un gran esfuerzo para contener la sistemática contaminación de los grandes lagos, no fue más lejos que el anteproyecto de 1920.

En la última declaración anual la Comisión reportó que aún en la región de los Lagos existen 63 áreas con problemas de calidad de aguas involucrando las mismas, 66 fuentes de contaminación municipales y 104 industriales causadas por plantas de tratamiento de aguas servidas aún incompletas, que canalizan tanto los desagotes comunales como industriales. Los exámenes realizados a peces y plantas acuáticas demostraron la existencia de un nivel excesivo de químicos fabricados por el hombre, como ser: DDT y Mirex, y difenoles poliorados (familia de compuestos industriales).

PROBLEMAS AMBIENTALES. ESTADOS UNIDOS-MÉJICO

Quizá uno de los problemas principales que existe para una mejor relación entre los Estados Unidos y Méjico es la salinidad del río Colorado. En junio de 1972 el presidente Luis Echeverría Alvarez se reunió con el presidente Nixon, y enfatizó que Méjico considera dicha situación como muy seria, a la cual debe dársele prioridad uno. Nixon respondió nombrando un grupo de trabajo especial para encontrar una solución permanente, definitiva y justa del problema.

Las aguas del río Colorado son el pilar de las actividades agrícolas en la zona del sudeste de los Estados Unidos y noroeste de Méjico. Cualquier problema que afecte el suministro o uso de esas aguas tendrá graves consecuencias políticas, económicas y también legales y técnicas para ambos países. A raíz de la falta de visión en los acuerdos de 1906 y 1944 surgió la disputa sobre la calidad de las aguas del río Colorado que son mandadas a Méjico. Esta disputa, que comenzó en 1961, tiene la distinción de ser la primera de su tipo en el mundo,

y puede decirse que con ella comenzaron los problemas respecto de la calidad de las aguas en los cursos de agua internacionales.

En febrero de 1944 representantes de Estados Unidos y Méjico firmaron el Tratado relacionando la utilización de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y del Río Grande. La firma e intercambio de instrumentos de ratificación en noviembre de 1945 representó la culminación de más de veinte años de negociaciones referentes al uso común equitativo de las aguas de los ríos nombrados. No obstante, en ningún lugar del tratado se hace referencia a la calidad de las aguas. El mayor problema durante las negociaciones fue la cuestión de la calidad de las aguas y la obligación de Méjico de aceptar el drenaje de cualquier tipo de aguas, como parte de su responsabilidad.

Finalmente se llegó a un acuerdo, aunque no comprendía normas de calidad relativas a las aguas que se enviaban a Méjico. Fue establecido que la Comisión Internacional de Límites y de Aguas tiene carácter de un cuerpo internacional e intergubernamental, cuya función es la interpretación apropiada de la ley surgida del tratado de Aguas de 1944. Se puede decir que las decisiones de la Comisión, en tanto sean aceptadas por los dos gobiernos, revisten carácter de un acuerdo ejecutivo.

En 1961 fue completado en el sur de Arizona un sistema de drenaje por bombas. La salinidad media del agua impulsada es de aproximadamente 6.000 mg/l. de sólidos disueltos. Como resultado de estas descargas, y el hecho de que por primera vez el envío anual a Méjico era reducido a casi la cantidad garantizada, el promedio anual de salinidad de las aguas recibidas por Méjico llegó de alrededor de 850 a casi 1.500 mg/l. Después del invierno de 1961-1962 los gobiernos tomaron medidas provisionales para reducir los puntos álgidos de salinidad a cantidades aceptables por Méjico, en forma interina, durante las negociaciones.

En junio de 1972, luego de varios acuerdos temporales, en un comunicado conjunto, los presidentes Nixon y Echeverría anunciaron planes para alcanzar una solución permanente de los problemas de salinidad del agua del río Colorado que llega a Méjico. De acuerdo con ello, la Comisión Internacional de Límites y Aguas emitió la Minuta 241, la cual inicialmente era válida hasta fines de 1972, y luego fue extendida, y en la cual las posiciones legales de ambas partes están otra vez reservadas.

La calidad de las aguas es inseparable del uso de la tierra y está estrechamente relacionada con la calidad del aire. Pese a que todavía

LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

hay poca industria pesada a cada lado de la frontera, esta situación irá cambiando en el futuro. Como la zona limítrofe tiene una población e industrialización en aumento, también la calidad del aire se convertirá en un problema creciente.

EL MERCADO COMÚN EUROPEO

La Declaración del Consejo de los países miembros del MCE reunidos en noviembre de 1973 sugirió la implementación de un programa de acción para el medio ambiente. Reconociendo el hecho de que el artículo 2 del tratado creando el MCE establece que es tarea fundamental promover en la comunidad europea el desarrollo armonioso de las actividades económicas y un crecimiento balanceado y continuo, lo cual no puede ser concebido sin una efectiva campaña combatiendo la contaminación, mejorando la calidad de vida y la protección del entorno.

La Comisión presentó en marzo de 1976 el proyecto de resolución del Consejo sobre la «continuación e implementación de una política y un programa de acción para la Comunidad Europea sobre el medio ambiente para 1977-1978». Entre los aspectos considerados estaban la acción de la comunidad a nivel internacional, en particular las relaciones con países no miembros, y la participación de la misma en convenciones sobre el tema.

Otros tópicos en el programa incluían: estudio del sistema de «análisis del impacto sobre el medio» aplicado en los Estados Unidos, con el propósito de una posible incorporación a la política preventiva del MCE; elaboración y difusión de información relativa a la protección ambiente; proyectos de investigación concernientes al medio ambiente; manejo de los desechos radiactivos y su eliminación segura; la promoción de la preocupación pública sobre los problemas ambientales.

ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN ECONÓMICA

Analizando el crecimiento económico desde un punto de vista cualitativo, a la vez que cuantitativo, el Consejo de la OCDE transformó su Comité para la cooperación en las investigaciones en uno para el medio ambiente. Los propósitos del mismo eran investigar los problemas de preservar o mejorar el ambiente humano; revisar las acciones

de sus miembros o proponerlas; sugerir soluciones a problemas ambientales tomando en cuenta todos los factores importantes, incluyendo aspectos financieros, y asegurar que los resultados de las inversiones en el medio ambiente sean incluidos en las planificaciones de políticas económicas y sociales de la organización.

Tomando esto en cuenta, en el encuentro del Comité del Medio Ambiente de la OCDE en marzo de 1971 se establecieron tres nuevos programas. Uno concerniente con las implicaciones económicas internacionales de la política ambiental. Otros llamando a estudios ad hoc y sectoriales, incluyendo estudios sobre contaminación producida por la industria papelera, control del aire, impacto de los automotores y ambiente urbano.

Finalmente, fue establecido un proceso consultivo para la pronta notificación por parte de los miembros de las medidas de control ambiental tomadas por el país que pueda afectar significativamente la actividad internacional.

Como pronta respuesta a la necesidad de los países miembros por establecer conceptos básicos mutuamente aceptables para sus políticas ambientales, el comité del medio ambiente formuló un conjunto de principios rectores que han sido adoptados por el Consejo de la OCDE. Estos principios reconocen que son justificadas diferentes políticas ambientales por una variedad de factores que incluyen la diferente capacidad asimilativa de la contaminación, diferentes grados de industrialización y densidad de población. El más importante de estos principios, con significativas implicancias para el comercio y las inversiones internacionales, es el «Principio de los Países Contaminantes». El mismo establece que el costo resultante de la implementación de medidas contra la contaminación debe estar a cargo del país contaminador, en la mayoría de los casos el productor, que puede, a su vez, modificar sus precios pasando los costos al consumidor.

Otras características de las preocupaciones de la OCDE son: un acuerdo unánime en febrero de 1973, para el control de ciertos químicos que han contaminado el entorno, por ejemplo, difeniles policlorados, mercurios; el estudio piloto del Mediterráneo acentuando las relaciones de intercambio y planeamiento entre desarrollo turístico, ubicación industrial y crecimiento urbano, y control de la degradación costera; un estudio internacional sobre un número de países de Europa occidental y un conjunto de recomendaciones sobre contaminación a través de las fronteras establecidas en París, en marzo de 1976.

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL RIN

A través de su curso de 1.300 kilómetros, desde los Alpes suizos hasta Rotterdam, donde desemboca en el mar, el Rin recibe el desecho de sustancias químicas, petróleo y efluvios cloacales, así como agua refrigerante de plantas industriales y energéticas. Recibe por esto la dudosa distinción de ser la más grande cloaca de Europa.

La comisión para la protección del Rin contra la contaminación fue creada en la década del cincuenta, pero recientemente fue ratificada oficialmente en 1963. Sin embargo, no se logró un mejoramiento de sus aguas, debido a que la comisión es un cuerpo consejero sin poder independiente. Es obvio que más que a la comisión, es a los cuatro estados ribereños—Suiza, República Federal Alemana, Francia y Holanda—, a los que atañe la responsabilidad fundamental de la contaminación del Rin.

En octubre de 1972, Holanda fue sede de una reunión en La Haya de los países representados en la Comisión. En dicha asamblea de alto nivel atendida por ministros de gobierno, se lograron algunos éxitos. Los franceses prometieron disminuir la cantidad de sal arrojada en el Rin de las minas de potasio de Alsacia, y se pidió a la comisión internacional del río que preparara una lista de otras sustancias químicas que deben ser prohibidas o sujetas a control.

En la actualidad hay un crecimiento de la actividad con plantas de tratamiento de residuos, la mayoría de las cuales son establecimientos conjuntos municipales e industriales.

LA COMISIÓN DE LA CUENCA DEL PLATA

La Comisión encargada del desarrollo de la Cuenca del Plata fue formada por medio de un acuerdo entre Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, en abril de 1969. Aunque el centro del trabajo de la Comisión está orientado hacia el desarrollo, han sido firmados acuerdos para incorporar los aspectos ambientales en el manejo de la cuenca. Pero parece haber discrepancias con respecto al accionar conjunto contra la contaminación ambiental, entre los países del acuerdo.

Una corriente de pensamiento que surgió en la Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente entre los países pobres o subdesarrollados fue: «Los países desarrollados, industrializados, obtienen

su desarrollo a expensas del medio ambiente. Ahora nosotros queremos nuestro desarrollo. Nos preocuparemos por la contaminación cuando podamos afrontarla, esto es, cuando alcancemos su nivel.» Brasil parece apoyar esta moción, si se consideran sus planes para el desarrollo industrial de la cuenca del río Paraná. Intenta atraer industrias europeas a ubicar sus plantas en la cuenca, con la promesa de no imponer controles ambientales a su descarga en el río.

Los planes brasileños, si son ejecutados, serán una ultrajante desatención hacia la tendencia de pensamiento que debe existir sobre todo el mundo actualmente. La contaminación no para en las fronteras internacionales artificiales, y este es uno de los factores que deben considerarse en el manejo de los recursos hídricos de una región. Se deben rediseñar los compromisos institucionales de tal manera que dichos recursos puedan ser manejados con una base regional, más bien que con una fragmentada base nacional.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue reseñar, quizá en forma por demás esquemática y a título de referencia algunos de los problemas más salientes en la problemática internacional de la contaminación. De lo expuesto se observa que, sólo se han dado pasos tímidos en su resolución aunque se han sentado algunas bases jurídicas para encararla. Pese a ello es habitual que razones económicas dificulten la concreción de soluciones tecnológicamente factibles. Ese hecho se ahonda mucho más en los países en desarrollo, que al ser importadores de tecnología se ven desde un principio en desventaja con respecto a los países industrializados. Los organismos internacionales deben coordinar la búsqueda de soluciones que atiendan a la problemática de la contaminación en el marco del desarrollo de los países rezagados. Si no, se corre el riesgo de dictar normas para no ser cumplidas. Por su lado, los países subdesarrollados no deben malgastar ese valioso capital que actualmente significa un entorno limpio. Más vale prevenir que curar.

COSTAS YAPIJAKIS

Ingeniero Ambiental

REFERENCIAS

1. UTTON, A. E. (ed.): *Pollution and International Boundaries; US-Mexican Environmental Problems*, Univ. of New Mexico Press, Albuquerque, 1973.
2. STEIN, R. E.: *The Potential of Regional Organizations in Managing the Human Environment*, Environment Series 202, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1972.
3. *OECD at Work for Environment*, brochure published by the Information Service of the Organization for Economic Cooperation and Development, 1973.
4. WEBER, E. W.: «Functions of the International Joint Commission», *Journal of the Power Division*, Proc. of ASCE, p. 177, nov. 1968.
5. International Joint Commission; US and Canada, *Rules of Procedure and Text of Treaty*, Ottawa & Washington, D. C., 1965.
6. Great Lakes Quality Board, *Great Lakes Water Quality*, Second and Third Annual Report to IJC, april 1974, july 1975.
7. JOHNSON, H. G.: *Man and His Environment*, British-North American Committee, 1973.
8. SEABROOK HULL, E. W., y KOERS, A. W.: *Introduction to a Convention on the International Environment Protection Agency*, Law of the Sea Institute, Univ. of Rhode Island, Occasional Paper No. 12, 1971.
9. *International Organization and the Human Environment*, Proceedings of an International Conference, Institute on Man and Science, Rensselaerville, N. Y., 1971.
10. HUNTLEY, J. R.: *Man's Environment and the Atlantic Alliance*, NATO Information Service, 1972.
11. Commission of the European Communities, *Environment Programme 1977-1982*, bulletin of the European Communities, Supplement 6/76, 1976.
12. *International Environment Programmes I*, Heft A22, Beiträge zur Umweltgestaltung, Erich Schmidt Verlag, 1973.
13. SCHACHTER, O., y SERWER, D.: «Report on Marine Pollution Problems and Remedies», *Amer. Journal of International Law*, vol. 65, No. 1, January 1971.
14. *Förenta Nationernas Miljökonferens i Stockholm; 5-16 Juni 1972*, Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie II: 25, 1972.
15. Commission to Study the Organization of Peace, *The UN and the Human Environment*, 22nd Report of the Commission, april 1972.
16. US Dept. of State - Office of Media Services, «International Organizations and Conferences», Publications: No. 8617 - Series 98, nov. 1971, No. 8630 - Series 100 (march 1972), No. 8698 - Series 106, may 1973.
17. HALLMAN, R. M.: *Towards an Environmentally Sound Law of the Sea*, a report of the International Institute for Environment and Development, 1974.
18. Various articles and news reports in: *Chemical Week*, *Chemical and Engineering News*, *Newsweek*, *Time Magazine*, *The New York Times*, 1971-1976.

