

29 de octubre de 2019

LA AMAZONIA

En los últimos tiempos, la región bañada por las aguas del Amazonas y sus afluentes ha estado en el centro del debate público. Pero... ¿a quién pertenecen esas tierras?

A raíz de enormes incendios forestales, de la modificación de las reglas aplicables en el Brasil al desmonte (deforestación) de tierras vírgenes y hasta de una convocatoria a un “sínodo especial para la región amazónica” hecha por la Iglesia Católica en Roma entre el 6 y el 27 de este mes de octubre, la situación y destino de los aproximadamente cinco millones de kilómetros cuadrados ocupados por selvas y bosques alrededor del río Amazonas y sus afluentes han atraído la atención de la opinión pública.

Ese interés por la Amazonia (la mayor reserva natural del planeta) surge a raíz de que su eventual destrucción y deforestación tendría consecuencias ambientales y climáticas nefastas para todo el mundo.

Algunos grupos ambientalistas hicieron referencia al carácter “universal” de ese enorme territorio; ante ello, el presidente del Brasil, Jair Bolsonaro, reaccionó, el pasado 28 de septiembre, diciendo que “el Amazonas no pertenece a la humanidad, sino que integra el territorio soberano” de su país.

¿Cuál es la respuesta jurídica a esa cuestión?

El 20 de octubre de este año, *La lettura*, el suplemento cultural del “*Corriere della Sera*” publicado en Milán, incluyó un artículo de un abogado italiano acerca de esta cuestión¹, que merece algunos comentarios desde el punto de vista legal.

El autor, Sabino Cassese, sale al cruce de las manifestaciones del presidente brasileño a partir del título mismo del artículo. Y contrapone a las declaraciones de Bolsonaro las del secretario general de las Naciones Unidas, quien señaló que “detener la deforestación y restaurar las selvas degradadas son imperativos globales”.

Para Cassese, la posible destrucción de la Amazonia es una de las tantas cuestiones que se plantean casi cotidianamente entre los intereses globales y los intereses de una nación en particular. En esos casos, ¿cuáles deben prevalecer?

El debate gira alrededor de la existencia (o, mejor dicho, de la subsistencia) del principio de la soberanía estatal, establecido alrededor del siglo XVII. Aquélla se ejerce, *con exclusividad*, sobre

¹ Cassese, Sabino, *L'Amazzonia è di tutti*, “La lettura”, 9:412, 20 de octubre de 2019, p. 2.

un territorio determinado. El estado soberano es, en consecuencia, el único que dicta las normas legales que habrán de aplicarse sobre el territorio en cuestión.

Para Cassese, la existencia del territorio es un elemento constitutivo de la existencia de un estado. (Sin embargo, su análisis deja de lado la posibilidad de que un estado soberano carezca de territorio, como es el caso de la Orden de Malta, que, más allá de su propiedad sobre algunos pocos edificios en Roma, no tiene territorio y sin embargo es un estado soberano, con sus propias autoridades ejecutivas y judiciales, embajadores, bandera y hasta sellos postales).

No existe soberanía cuando un estado determinado debe reconocer la existencia de otra potestad superior sobre su propio territorio. La soberanía es siempre exclusiva y no se la ejerce conjuntamente con la de otros estados (salvo acuerdos especiales).

Cassese se opone a estas concepciones “soberanistas”, pues considera que hay cuestiones y problemas en las que la humanidad entera está interesada. “Cuando hay problemas globales son necesarias soluciones globales y todos los estados deben concurrir a su solución”.

El autor entiende que el aumento de la temperatura de la Tierra como consecuencia de la desaparición de la foresta amazónica constituye un problema global. Pero en el caso de la Amazonia hay otros factores adicionales que refuerzan la “globalidad” de la cuestión: la selva no sólo se extiende más allá del territorio brasileño (ya que alcanza al Perú y a otros países vecinos) sino que hay países (como Francia, Chile y Colombia) tan preocupados por la cuestión que hasta han

ofrecido recursos financieros para paliar sus consecuencias.

Cassese considera un error que sólo los estados individualmente considerados puedan tener el poder exclusivo para resolver estas cuestiones con el argumento de que afectan su propio territorio. Pone como ejemplo la existencia de soluciones globales para muchos problemas que afectan a varios países simultáneamente, como la imposición de controles para evitar el terrorismo o la destrucción del patrimonio cultural.

La necesidad de llegar a acuerdos globales ha llevado a la creación de alrededor de dos mil sistemas regulatorios internacionales en las áreas más diversas: epidemias y pandemias, condiciones laborales, comercio marítimo, comunicaciones postales, telefónicas y satelitales, desechos nucleares, cuestiones previsionales, explotación de recursos pesqueros, etcétera.

Un ejemplo claro es el del transporte aéreo, que, gracias a la existencia de una autoridad común, exige el respeto a ciertas normas uniformes de seguridad que hacen posible “que un tercio de los siete mil millones de habitantes de la Tierra se trasladen en avión de un país a otro”.

Mantener a ultranza una posición “soberanista”, en opinión de Cassese, implicaría dejar de lado lo que él considera uno de los mayores avances en la concepción moderna del estado: el reconocimiento de que existen reglas superiores que no dependen de la voluntad individual de cada país y a las cuales cada estado deben someterse.

Si no fuera así, agrega, no podría haberse justificado nunca la intervención militar aliada contra el nazismo y el fascismo, el proceso de Nuremberg, la existencia de la

Unión Europea “y miles de otros desarrollos de este gran conjunto de condominios mundiales de los que todos los estados son parte”.

Sobre la base de que la globalización no es más que el esfuerzo de las clases dirigentes que, durante el siglo XX “se dieron cuenta de que los estados deben ser tenidos bajo control mediante la creación de redes de responsabilidades recíprocas *superiores a los propios estados* y dirigidas a limitar sus poderes y evitar hecatombes como las dos guerras mundiales que, en un breve intervalo, provocaron sesenta millones de muertos sólo en Europa”, Cassese concluye que la suerte de un pueblo no depende sólo de ese pueblo, “como si no existiera un interés de todos los pueblos del mundo a un progreso uniforme de los derechos humanos, comprendido el de participar activamente en la vida política de su propio país”.

De allí desprende el autor el principio de que cada estado tiene la responsabilidad de proteger no sólo a sus propios habitantes — Cassese habla erróneamente de “ciudadanos”— sino también a los de los demás países, en virtud de la “responsabilidad compartida” a la que las Naciones Unidas han hecho referencia en algunas de sus resoluciones y que obliga a los estados a preocuparse, por ejemplo, de que no existan casos de genocidio en otros

países y a intervenir en ellos en caso de desastres naturales.

En nuestra opinión, el caso de la Amazonia parece exceder el marco conceptual bajo el cual se crearon esas *redes de protección superiores a los estados*. Sustraer una porción sustancial del territorio de un país del ámbito soberano del estado respectivo (como ocurriría con la selva amazónica) y ponerla bajo el control de una autoridad supranacional supera todo lo conocido o experimentado en este campo. Exigiría, nos parece, no sólo el consentimiento expreso del país afectado sino algún tipo de resarcimiento por lo que la mutilación territorial puede significar.

El propio Cassese reconoce que la facultad de un estado a intervenir en otro (como ocurriría si los países afectados por el cambio climático decidieran el modo en el que el Brasil debería gestionar sus propios recursos naturales) y su obligación de cumplir con reglas impuestas por encima de su propia autoridad *no son reglas perfectas*.

No sólo no son perfectas, agregamos, sino que serían desbalanceadas, sobre todo si los principales países responsables del calentamiento global no son quienes estarían obligados a soportar el mayor sacrificio.

* * *

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a np@negri.com.ar.

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**