

Privire de ansamblu asupra reglementărilor internaționale Privind protecția și conservarea Deltei Dunării

Drd. Remus Ionescu

L'armature juridique internationale en cette matière est donnée par la Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et national, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, Science et Culture, conclue le 16 novembre 1972 dans la ville des lumières, Paris, et par la Convention sur les zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat pour les oiseaux aquatiques, conclue dans la ville iranienne Ramsar, le 2 février 1971. Les deux conventions internationales établissent un système général de protection au niveau national et international¹.

1. Protecția Deltei Dunării ca obiectiv al patrimoniului mondial. Primul act cu vocație internațională în materie îl constituie Convenția Organizației Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură adoptată la Paris la 16 noiembrie 1972, ratificată prin Decretul nr. 187 din 30 martie 1990².

Părțile semnatare ale acestei Convenții, au constatat că patrimoniul cultural și patrimoniul natural sânt din ce în ce mai amenințate de distrugere nu numai datorită cauzelor obișnuite de degradare, dar și prin evoluția vieții sociale și economice care le agravează prin fenomene de alterare și de distrugere și mai grave, că degradarea sau dispariția unui bun al patrimoniului cultural și natural constituie o diminuare nefastă a patrimoniului tuturor popoarelor lumii.

S-a considerat că ocrotirea acestui patrimoniu la scara națională rămâne adesea incompleta din cauza amplitudinii mijloacelor pe care le necesită și a insuficienței resurselor economice, științifice și tehnice ale țării pe teritoriul căreia se găsește bunul de salvagardat.

S-a avut în vedere că recomandările, rezoluțiile și convențiile internaționale existente privitoare la bunurile culturale și naturale demonstrează importanța pe care o prezintă, pentru toate popoarele din lume, salvagardarea acestor bunuri unice și de neînlocuit, indiferent de poporul căruia ele aparțin și că unele bunuri din patrimoniul cultural prezintă o importanță excepțională care necesită protejarea lor ca parte din patrimoniul mondial al întregii omeniri,

În același context s-a considerat că, fata de amploarea și gravitatea noilor pericole care le amenință, întregii colectivități internaționale îi revine sarcina de a participa la ocrotirea patrimoniului cultural și natural de valoare universală excepțională, prin acordarea unei asistente colective care fără a se substitui acțiunii statului interesat o va completa în mod eficace și că ca este indispensabil să se

¹ Ar fi greu de conceput un dezacord între reglementările naționale și cele internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării. De aceea, studiul reglementărilor juridice internaționale se face numai prin raportarea acestora la reglementările interne și invers, studiul reglementărilor naționale implică integrarea acestora în contextul reglementărilor internaționale.

² Convenția la care ne referim a fost ratificată de 137 state.

adopte în acest scop noi prevederi sub forma de convenții care să stabilească un sistem eficient de protejare colectivă a patrimoniului cultural și natural de valoare universală excepțională, organizat într-o formă permanentă și după metode științifice și moderne.

Reprezentând unul dintre instrumentele juridice internaționale cele mai complexe privind conservarea naturii, convenția operează, pentru prima dată în termeni juridici, reconcilierea dintre cele două componente majore ale mediului: patrimoniul natural și cel cultural³. Pornind de la constatarea că „unele bunuri ale patrimoniului cultural și natural prezintă o importanță excepțională, care necesită prezervarea lor ca parte a patrimoniului mondial al întregii umanități”, documentul stabilește că „incumbă întregii colectivități internaționale sarcina de a participa la protejarea patrimoniului cultural și natural de o valoare universală excepțională, prin acordarea unei asistențe colective care, fără a se substitui acțiunii statului interesat, o va completa în mod eficace”.

Se creează astfel o noțiune specială, de bun aparținând patrimoniului natural sau cultural mondial, cu o valoare excepțională pentru întreaga omenire, supus unui regim juridic particular de ocrotire (de drept intern și internațional), în scopul conservării și transmiterii sale către generațiile viitoare. Statul pe teritoriul căruia se află are statutul de „stat depozitar”¹, protejarea obiectivului fiind deopotrivă o responsabilitate națională și una mondială, pe calea cooperării internaționale.

Sunt considerate ca patrimoniu natural”: monumentele naturale constituite de formațiuni fizice și biologice sau de grupări de asemenea formațiuni care au o valoare universală excepțională din punct de vedere estetic sau științific, formațiunile geologice și fiziografice și zonele strict delimitate constituind habitatul speciilor animale și vegetale amenințate, care au o valoare universală excepțională din punctul de vedere al științei sau conservării, siturile naturale sau zonele naturale strict delimitate, care au o valoare universală excepțională din punct de vedere științific, al conservării sau al frumuseții naturale⁴.

2. Obligațiile statelor-părți. Prima și cea mai importantă dintre acestea vizează asigurarea identificării, protecția, conservarea, punerea în valoare și transmiterea către generațiile viitoare a acestor bunuri; în acest scop trebuie să se aloce maximum de resurse disponibile, eventual și prin intermediul asistenței și cooperării internaționale (art. 4).

Apoi fiecare Stat-Parte este ținut să adopte o strategie generală în privința acestor obiective naturale, să creeze servicii de protecție și punere în valoare a acestora, să dezvolte cercetarea aferentă, să ia măsuri adecvate de conservare, în al treilea rând, ele se angajează să ofere concursul statelor care le solicită, precum și să nu ia în mod direct nici o măsură susceptibilă de a vătăma direct ori indirect patrimoniul situat pe teritoriul altor state. În sfârșit, statele semnatare

³ Este greu să distingem între componentele unui întreg atunci când este vorba de patrimoniul natural și cel cultural pe care se clădește complexul de măsuri juridice internaționale privind conservarea naturii. Este motivul pentru care asemenea măsuri vor fi relevante deopotrivă pentru cele două componente.

⁴ Vezi dispozițiile convenției Generale UNESCO, în materie.

participă la un sistem de cooperare și de asistență internațională vizând să secondeze statele-părți în eforturile pe care le depun pentru identificarea și păstrarea patrimoniului, inclusiv pe calea contribuțiilor la Fondul patrimoniului mondial.

3. Listele patrimoniului mondial și mecanismul de înscriere. Comitetul Interguvernamental al Patrimoniului Mondial, format din 21 de reprezentanți ai statelor-părți aleși pentru șase ani (cu o reînnoire a unei treimi la fiecare trei ani) de către adunarea generală a statelor-părți, reunită din doi în doi ani în timpul Conferinței Generale a UNESCO, după criteriul asigurării unei „reprezentări echitabile a diferitelor regiuni și culturi ale lumii”, gestionează procesul de înscriere și întocmire a două liste.

Prima, „Lista patrimoniului mondial”, cuprinde bunurile desemnate în acest sens conform unei proceduri speciale, fiind adusă la zi și publicată la fiecare doi ani. Inițiativa aparține fiecărui stat-parte, organizațiile neguvernamentale și UNESCO putând avea un rol stimulator în acest sens, care prezintă comitetului un inventar al bunurilor susceptibile spre a fi înscrise.

Comitetul decide înscrierea sau nu, ori poate cere solicitantului completarea informației sau examinarea bunului. Un stat a cărui solicitare de înscriere a fost refuzată poate reface dosarul și să-l supună examinării într-o altă sesiune. Comitetul ia decizii cu o majoritate calificată de două treimi din membrii prezenți și votanți. În practică, circa o treime dintre cereri sunt refuzate.

Cea de-a doua este „Lista patrimoniului mondial în pericol”⁵, stabilită, actualizată și difuzată de către comitet de fiecare dată când circumstanțele o cer. Pentru a figura în acest document, bunul trebuie să fie deja înscris pe lista patrimoniului mondial și să fie „amenințat de pericole grave și precise”, precum amenințarea cu dispariția din cauza proiectelor de mari lucrări publice ori private, degradarea accentuată, conflicte armate, catastrofe naturale, abandonul din diferite rațiuni ș.a. Procedura de înscriere cuprinde o cerere de asistență din partea statului-parte pe teritoriul căruia se află bunul în pericol, iar comitetul decide, putând în orice moment, în caz de urgență, să procedeze la o nouă înscriere pe listă.

4. Asistența internațională

Comitetul primește dosarul și, după o analiză atentă, decide în privința cererilor de asistență internațională formulate de către statele-părți pentru bunurile figurând pe cele două liste; asistența poate viza și identificarea acestor obiective. Convenția a creat un Fond al patrimoniului mondial alimentat prin contribuții obligatorii (care nu pot depăși 1% din contribuțiile statelor-membre ale UNESCO la bugetul acestei organizații) și prin contribuții voluntare, precum donațiile și legatele. Fondul este utilizat pentru a ajuta, la cerere, statele în

⁵ Asemenea liste nu au numai rolul de "inventar" al Patrimoniului mondial. Ele contin direct si sugereaza masurile pe care statele le hotarasc si le intrevad pentru gestionarea, conservarea si valorificarea in plan istoric si cultural a bunurilor ce constituie un asemenea emolument international care trebuie sa apartina intotdeauna viitorimii.

protejarea bunurilor și poate servi și pentru finanțarea măsurilor de urgență pentru salvarea bunurilor direct amenințate.

Peste 730 de sit-uri din 173 de țări sunt înscrise pe Lista patrimoniului mondial⁶, marea majoritate fiind bunuri culturale, dar și multe zone protejate datorită valorii lor naturale ori/și situri cu caracter mixt, cultural și natural (sanctuarul istoric de la Machu Picchu, Muntele Athos ș.a.). Pe lista celor în pericol sunt înscrise 35 de situri. În intervalul de 30 de ani de la lansare (1972-2002) conceptul de patrimoniu a evoluat; limitat inițial la monumente și capodopere de arhitectură proprietate de stat și la rezervații naturale virgine, el se întinde astfel de la centrele urbane istorice până la patrimoniul industrial, trecând prin peisaje culturale și vaste rezervații ale biodiversității.

5. Conservarea Deltei Dunării ca zonă umedă de interes internațional. Cel de-al doilea act cu vocație internațională în materie este Convenția asupra zonelor umede de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, încheiată în orașul iranian Ramsar, la 2 februarie 1971.

Părțile semnatare au recunoscut interdependența omului și mediului său înconjurător, considerând funcțiile ecologice fundamentale ale zonelor umede ca regulatoare ale regimului apelor, ca habitate ale unor flore și faune caracteristice și, mai ales, ale păsărilor de apă fiind convinse că zonele umede constituie o resursa de mare valoare economică, naturală, științifică și recreativă, a căror dispariție ar fi ireparabilă,

Părțile semnatare, doritoare să frâneze, în prezent și în viitor, degradările progresive aduse zonelor umede și dispariția acestor zone, au recunoscut că păsările de apă, în migrațiile lor sezoniere, pot traversa frontiere și trebuie, în consecință, să fie considerate ca o resursă internațională și că conservarea zonelor umede, a florei și faunei lor poate fi asigurată numai conjugând politicile naționale pe termen lung cu o acțiune internațională.

Promovând ideea că habitatul speciilor ce trebuie conservate trebuie să fie protejate în aceeași măsură ca specia însăși, documentul urmărește apărarea acestor zone de dispariție ca urmare a poluării, drenajelor ori supraexploatării resurselor.

Zonele umede sunt definite ca „întinderi de bălți, mlaștini, turbării, de ape naturale sau artificiale, permanente ori temporare, unde apa este stătătoare sau curgătoare, dulce, salmastră sau sărată, inclusiv întinderile de apă marină a căror adâncime la reflux nu depășește șase metri”, iar păsările de apă ca „păsări a căror existență depinde ecologic de zonele umede” și sunt amenințate cu dispariția mai ales prin lucrările de drenare și desecare⁷.

6. Obligațiile statelor-părți

Prin aderarea la convenție, statele își asumă patru obligații principale: să desemneze cel puțin o zonă umedă și să o înscrie pe Lista zonelor umede de

⁶ 730 de sit-uri din 173 de state dau imaginea exactă, macar a înregistrărilor, dacă nu a tuturor bunurilor ce fac parte din Patrimoniul mondial, și subliniază grija și importanța pe care omenirea trebuie să le acorde acestor inestimabile valori istorice, culturale și economice.

⁷ Încercăm să sugerăm numai interesul științific pe care îl prezintă asemenea zone, fără a mai vorbi de interesul turistic și cel economic.

importanță internațională, descriind-o într-o manieră precisă (art. 2). să se informeze de îndată ce este posibil despre modificările caracteristicilor ecologice ale zonelor situate pe teritoriul său și să acționeze în consecință (art.3), să favorizeze conservarea și utilizarea rațională a șirurilor înscrise pe listă, precum și toate zonele umede situate pe teritoriul lor; să creeze rezervații naturale în zonele umede (art. 4), să se consulte reciproc asupra aplicării documentului în special în cazul unei zone umede ori al unui bazin hidrografic împărțit cu alte state (art. 5).

7. Procedura de desemnare și înscriere. Alegerea unei zone umede pentru a i se conferi statutul prevăzut de Convenția Ramsar trebuie să se bazeze pe „importanța lor internațională din punct de vedere ecologic, botanic, zoologic, limnologic ori hidrologic”*, să se acorde prioritate celor care prezintă o asemenea însemnătate pentru păsările sălbatice în toate anotimpurile (art. 2.2). Fiecare stat-partie este obligat să desemneze cel puțin o zonă umedă în momentul aderării la convenție, după care poate adăuga alte zone situate pe teritoriul său ori, din rațiuni de interes național, le poate retrage de pe listă (ținută de UICN) ori restrânge, dar această pierdere trebuie compensată în aceeași regiune sau în altă parte. Pe teritoriul zonelor, statul respectiv trebuie să adopte măsuri legislative, administrative, de protecție și gestiune menite să ducă la conservarea habitatelor și a speciilor ocrotite.

Părțile contractante sunt ținute să încurajeze cercetarea și schimbul de date și publicații referitoare la zonele umede, la flora și fauna lor (art. 4.3). să se consulte asupra întinderii obligațiilor ce le revin în mod special în cazul unei zone în cazul când un bazin hidrografic este împărțit între mai multe state semnatare (art. 5) și să organizeze conferințe consultative asupra conservării zonelor umede și păsărilor de apă (art. 6).

Lista Ramsar cuprinde astăzi peste 1.020 de șiruri, reprezentând o suprafață totală de mai bine de 47 de milioane de hectare. Statele care au înscris mai multe asemenea zone sunt: Marea Britanie (cu peste 80 de zone), Australia, Suedia, Germania, Rusia, Italia, Danemarca, Canada și Spania (cu câte 30-50 de situri fiecare). După criteriul întinderii suprafeței astfel protejate, în frunte se află Canada (cu 13 milioane de hectare), urmată de Australia (4,7), Brazilia (4,5), Peru (2,4). România a înscris pe listă Delta Dunării (1991) și Insula Mică a Brăilei (1999).

Sub raport instituțional, deciziile sunt adoptate de către o conferință a părților, reunită o dată la trei ani, care adoptă programul și bugetul; aplicarea acestora revine unui comitet permanent, compus din șapte membri, reprezentând șapte regiuni geografice, iar problemele curente tehnice sunt soluționate de către secretariat.